



# COMUNE DI PIANORO

CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA

## Relazione sulla trasparenza anno 2021

Il Comune di Pianoro ha ritenuto opportuno mantenere distinti il ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione, ricoperto dal Segretario generale, da quello di responsabile della trasparenza, conferito alla posizione organizzativa titolare dell'Area I - *Affari Generali* al fine di garantire un livello di partecipazione professionale sulla funzione di prevenzione del malfunzionamento amministrativo.

Il presente documento costituisce integrazione della relazione che il responsabile della prevenzione della corruzione è annualmente tenuto a rendere ai sensi dell'articolo 1, comma 14, della legge n. 190/2012, ed ha il compito di illustrare il quadro complessivo e lo stato di attuazione delle misure in materia di trasparenza riferite all'anno 2021. La trasparenza, definita come accessibilità totale a dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni al fine di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sulle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, va intesa non solo quale obbligo di pubblicità e diritto alla conoscibilità, ma soprattutto come modello organizzativo. E' pertanto uno strumento che la pubblica amministrazione deve utilizzare nell'ottica di un'azione amministrativa più efficace, di maggiore qualità e al servizio dei cittadini. Per maggiori informazioni sui concetti di trasparenza, sugli obblighi di pubblicità di informazione da parte delle pubbliche amministrazioni, sulle misure sin qui adottate dal Comune di Pianoro e più in generale sulle analisi già compiute in materia, si rimanda alle relazioni annualmente redatte dal responsabile della trasparenza a partire dall'anno 2014 e pubblicate sul sito istituzionale, nonché alle stesure annuali dei Piani di prevenzione della corruzione parimenti reperibili sul sito.

Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ha individuato precisi obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche e stabilito che i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione siano collocati sul sito istituzionale all'interno di un'apposita sezione denominata "Amministrazione Trasparente". L'indicazione dei responsabili dell'appontamento e della pubblicazione di dati e documenti in Amministrazione Trasparente è assolta dal Comune di Pianoro attraverso il "Manuale degli obblighi di pubblicazione ai fini di trasparenza" che costituisce specifico allegato al Piano triennale di prevenzione della corruzione. Il manuale consente di supportare con puntuali indicazioni il corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione e di incrementare l'efficienza dei processi anche attraverso la formale responsabilizzazione degli incaricati. Fornisce, per ciascun obbligo di trasparenza, il dettaglio delle informazioni da pubblicare, l'ufficio o il soggetto che detiene o genera il dato, l'ufficio responsabile della pubblicazione, il dipendente incaricato dell'operazione e l'eventuale sostituto, la tempistica di pubblicazione e quella di aggiornamento dei dati con indicazione dei termini effettivi di aggiornamento in relazione alla periodicità fissata dalle norme.



Il Piano triennale di prevenzione della corruzione, declinato come “*Piano di prevenzione dei fenomeni di malfunzionamento dell’azione amministrativa comunale 2021-2023*”, predisposto dal responsabile della prevenzione della corruzione in collaborazione con il responsabile della trasparenza, è stato approvato dalla Giunta comunale con deliberazione n. 27 del 31.03.2021. Il Piano, composto da n. 31 articoli e n. 3 allegati, include la sezione per la trasparenza e va a definirne gli obiettivi in coerenza con i documenti di natura programmatica e strategico-gestionale dell’ente.

Tra le specifiche misure previste dal Piano riveste rilievo l’attività formativa, strumento in grado di ampliare e migliorare le conoscenze dei dipendenti non solo in tema di anticorruzione e trasparenza o nelle peculiari materie dell’ufficio di appartenenza, ma di estenderne la competenza in ambito di amministrazione digitale, tutela dei dati personali, gestione dei flussi documentali, comunicazione, accessibilità, tutti argomenti tra loro correlati. Nell’anno 2021 l’attività formativa, in assenza di un piano strutturato, è stata incentivata dai numerosi webinar e corsi on line cui le pubbliche amministrazioni possono attingere spesso in forma gratuita. Al riguardo, l’adesione al sistema di e-learning SELF della Regione Emilia-Romagna ha garantito al Comune di poter disporre di infrastrutture e servizi per la fruizione gratuita di percorsi formativi da catalogo, accessibili online e in grado di attestare le attività svolte da ciascun discente. La *Rete per l’Integrità e la Trasparenza* della Regione Emilia-Romagna - costituita ai sensi della legge regionale 28 ottobre 2016, n. 18, alla quale il Comune di Pianoro aderisce – ha realizzato contenuti SELF per la formazione obbligatoria dei dipendenti pubblici in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione. Avvalendosi di tale opportunità è stato conseguentemente attivato il corso sulla “Trasparenza nella pubblica amministrazione” rivolto ai titolari di posizione organizzativa, ai dipendenti incaricati della pubblicazione nella sezione Amministrazione Trasparente e a tutto l’ulteriore personale individuato da ciascun responsabile di Area. Il corso, articolato in n. 6 moduli, esercizi di autovalutazione e test di verifica finale, è comparabile a circa 4 ore di formazione in aula. Per integrare e completare la formazione in materia di prevenzione il Comune si è inoltre avvalso, per tutto il personale amministrativo, del corso “Trasparenza e Anticorruzione” disponibile gratuitamente sulla piattaforma e-learning della Scuola IFEL. Il corso, composto da n. 2 moduli per complessive 17 lezioni e una durata totale di 8,5 ore, ha avuto il fine di incrementare le conoscenze e gli strumenti utili a comprendere e attuare la strategia di prevenzione della corruzione e ad aggiornare le competenze e le tematiche in materia di etica e legalità.

Un ulteriore misura del Piano è quella che prevede la periodica rilevazione del grado di interesse e delle opinioni dei cittadini in materia di trasparenza e anticorruzione a mezzo di un questionario on line compilabile in forma anonima. Il questionario, redatto congiuntamente dal responsabile della prevenzione della corruzione e dal responsabile della trasparenza è finalizzato a stimolare la raccolta di opinioni sulla percezione del buon funzionamento dell’amministrazione comunale, ricoprendendo i temi della trasparenza e della libertà di accesso a dati, informazioni e documenti detenuti dal Comune, e rappresenta uno strumento utile ad apportare contributi al Piano stesso e al raggiungimento dei relativi obiettivi. L’indagine conoscitiva svolta in funzione del Piano triennale 2021-23 ha raccolto n. 21 adesioni e le risposte hanno



determinato l'introduzione di alcune misure volte ad agevolare la lettura dei dati pubblicati sul sito istituzionale e la conoscenza degli strumenti di partecipazione. È stato in particolare previsto che l'Amministrazione predisponga, con la gradualità richiesta dalle risorse disponibili, la stesura e la conseguente pubblicazione di un documento che possa riassumere in forma semplice e comprensibile il bilancio di previsione, da integrarsi con analogo documento riferito al rendiconto, sì da consentire al cittadino di meglio comprendere e valutare l'operato e le scelte dell'amministrazione. Tale documento potrà comprendere una sintetica descrizione delle attività del Comune e degli organi di cui è composto, della sua organizzazione, dei dati su popolazione e territorio, aliquote dei tributi, tariffe dei servizi e i principali contenuti del bilancio esposti attraverso la chiara separazione delle varie voci che lo compongono. Si è inoltre previsto un rafforzamento della comunicazione volto a incrementare, con notizie ed iniziative dedicate sul sito istituzionale, la conoscenza del Piano anticorruzione e degli strumenti partecipativi, quali accesso civico generalizzato, difesa civica ed esercizio del diritto di attivazione del potere sostitutivo in caso di inerzia del responsabile del procedimento.

In riferimento ai dati ulteriori, ossia dati, documenti e informazioni di cui l'ente in autonomia dispone la pubblicazione, e per i quali si rende necessaria l'indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti, il Piano ha confermato la pubblicazione degli elenchi in formato tabellare dei titoli edilizi, della pianta organica delle farmacie del territorio comunale, dei documenti concernenti i livelli di benessere organizzativo, della mappatura dei luoghi sensibili di cui alla L.R. 5/2013 in materia di contrasto e prevenzione della dipendenza dal gioco d'azzardo, ed infine dei dati sulle principali categorie di reddito dichiarato e sulle variabili utili per la determinazione dell'imposta delle persone fisiche residenti nel territorio, nell'ambito della partecipazione del Comune all'attività di accertamento tributario e contributivo.

Nel percorso di consolidamento e ulteriore sviluppo della transizione digitale il Comune di Pianoro, sin da inizio anno, ha adottato l'atto di liquidazione informatico che ha consentito di incrementare ulteriormente i processi di tracciabilità e l'efficienza amministrativa e – nei limiti della correttezza e completezza dei dati inseriti negli applicativi - l'aggiornamento automatico degli importi corrisposti agli aggiudicatari di contratti pubblici nell'ambito delle informazioni sulle procedure di appalto da pubblicarsi per finalità di trasparenza e per l'adempimento annuale previsto dall'art. 1, co. 32, della L. 190/2012. Il livello di parziale automazione dei flussi di pubblicazione, già ampiamente descritto nelle relazioni sulla trasparenza degli anni precedenti, è stato dunque accresciuto. Relativamente agli atti di liquidazione relativi ad incarichi di collaborazione o consulenza a soggetti esterni il Piano ha ritenuto opportuno che il funzionario attesti l'avvenuta comunicazione e pubblicazione obbligatoria degli estremi degli atti e dei relativi dati di cui all'articolo 15 del decreto legislativo n. 33/2013.

In merito agli standard di qualità dei servizi pubblici, che dovrebbero costituire un principio cardine del rapporto della pubblica amministrazione con i suoi utenti, il Comune di Pianoro ha proseguito le rilevazioni del grado di qualità dei servizi erogati e la misurazione della soddisfazione degli utenti. La deliberazione di Giunta comunale n. 111 del 30.12.2020 ha indicato i servizi sottoposti nell'anno 2021 a rilevazione e



monitoraggio del controllo di qualità, rispetto ai quali i relativi responsabili di area sono stati chiamati a definire i contenuti dei questionari delle rilevazioni pubbliche che hanno avuto luogo in modalità telematica e a valutarne i risultati.

La condivisione con i cittadini dell'attività amministrativa costituisce la base del principio della trasparenza e presuppone l'accessibilità alle informazioni riguardanti l'organizzazione dell'ente. Sul sito istituzionale è ben rappresentata l'articolazione degli uffici, con indicazione dei relativi responsabili e recapiti, mentre risultano frammentate le informazioni sui procedimenti amministrativi. Da tempo il Piano ha definito una specifica e progressiva misura per giungere a un'organica rappresentazione dei procedimenti amministrativi come peraltro previsto dall'art. 35 del decreto legislativo n. 33/2013. Dapprima, in esecuzione delle operazioni per l'istituzione del registro del titolare delle attività di trattamento dei dati personali di cui all'art. 30 del Regolamento UE n. 2016/679 (GDPR), sono stati individuati i procedimenti amministrativi riconducibili alla titolarità di trattamento dei dati del Comune di Pianoro, mutuati dal lavoro di omogeneizzazione e standardizzazione realizzato nell'ambito delle Comunità Tematiche della Regione Emilia-Romagna. Successivamente ogni singolo trattamento di dati è stato posto in relazione con uno o più procedimenti amministrativi, ciascuno dei quali associato a una o più aree funzionali dell'ente e alle unità organizzative di riferimento. Il responsabile della trasparenza ha poi predisposto specifici fogli elettronici, differenziati per ciascuna area funzionale in ragione dei procedimenti di competenza, al fine di veder definite dai rispettivi responsabili le relative informazioni. In esito a tale processo risultano pubblicate sul sito istituzionale le informazioni concernenti i procedimenti dell'Area Affari Generali. Il prosieguo del lavoro, che avrebbe dovuto veder predisposte nell'anno 2021 le informazioni afferenti i procedimenti amministrativi delle ulteriori aree funzionali dell'ente, non ha conseguito risultati concreti, verosimilmente in ragione di molteplici condizioni legate sia all'emergenza epidemiologica sia alle perduranti carenze di organico che per buona parte dell'anno hanno contraddistinto la quasi totalità delle aree.

Sul tema dell'accessibilità, intesa come la capacità dei sistemi informatici, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili senza discriminazioni anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitino di tecnologie assistive o di configurazioni particolari, si rimarca la necessità di un'adeguata sensibilizzazione e formazione del personale dipendente. E' bene ricordare che l'accessibilità non riguarda solo i contenuti del sito web, ma anche le procedure di invio delle comunicazioni, i servizi on line ed i servizi resi a sportello. Soggetti attuatori, in questa materia, risultano essere il responsabile della transizione digitale ai sensi dell'art. 17 del CAD e l'istruttore direttivo responsabile del sito istituzionale. Si ritiene che la diffusione di sistemi di identità e firma digitale possano contribuire sensibilmente a una maggiore accessibilità dei documenti, poiché spesso oggetti pienamente conformi risultano degradati a mere copie per immagini in esito alla sola necessità di apporre la firma autografa.

Nel corso del 2021 il responsabile della trasparenza ha effettuato i consueti monitoraggi sui contenuti della sezione Amministrazione Trasparente al fine di



verificare l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione e diversamente adottare le necessarie misure correttive. Pare doveroso segnalare che il moltiplicarsi di compiti e le carenze di personale rendono tuttavia sempre più difficoltoso garantire la tempestività e l'incisività del monitoraggio. Il responsabile della trasparenza ha inoltre fornito l'abituale collaborazione al Nucleo di valutazione del Comune di Pianoro ai fini dell'attestazione sullo stato e qualità della pubblicazione delle categorie di dati individuati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con delibera n. 294 del 13 aprile 2021. La verifica effettuata dal Nucleo alla data del 30 giugno 2021 sull'effettiva pubblicazione, completezza, aggiornamento e utilizzo del formato aperto dei documenti, dati ed informazioni ricompresi tra le tipologie individuate dalla citata deliberazione non ha rilevato alcun aspetto critico meritevole di segnalazione, ed i positivi risultati di tale verifica sono riportati nella griglia di rilevazione, della quale è stata attestata veridicità ed attendibilità. Il Nucleo ha inoltre attestato l'avvenuta individuazione da parte del Comune di Pianoro di misure organizzative volte ad assicurare il regolare funzionamento dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione Trasparente", nonché l'individuazione dei responsabili della trasmissione e pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 33/2013, attestando altresì che il Comune di Pianoro non ha disposto filtri e/o altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione Amministrazione Trasparente, salvo le ipotesi consentite dalla normativa vigente.

La predetta attività di supporto prestata dal responsabile della trasparenza al Nucleo di Valutazione ha suggerito la presentazione di una richiesta di chiarimento ad ANAC circa i riflessi della modifica operata dal D.L. 32/2019, convertito in L. 55/2019, sull'obbligo di pubblicare i provvedimenti di esclusione e di ammissione in precedenza previsti dall'articolo 29 co. 1 del Codice dei contratti pubblici. L'ANAC ha ritenuto che l'obbligo sussista fino a scadenza naturale del periodo di pubblicazione per i soli dati riferiti a procedure i cui bandi o avvisi siano stati pubblicati antecedentemente la data di entrata in vigore della suddetta legge di conversione, valutando che nella griglia di rilevazione, e quindi analogamente in Amministrazione Trasparente, possa nell'eventualità essere indicata la non sussistenza dei dati.

E' stato poi richiesto al responsabile del sito istituzionale di effettuare l'usuale analisi statistica sugli accessi web, in base alla quale è risultato che nell'anno 2021 il sito ha collezionato complessivamente 196.537 visitatori (nuovi visitatori non già connessi al sito nei precedenti 60 minuti), con 17.100.684 visualizzazioni di pagine, immagini o elementi, di cui 2.285.482 riguardanti la sezione Amministrazione Trasparente (13% sul totale).

Relativamente all'esercizio dei diritti di accesso ai dati, documenti ed informazioni detenuti dalla pubblica amministrazione, il Comune di Pianoro ha dato corso anche nell'anno 2021 alla raccolta organizzata delle istanze di accesso pervenute, adempiendo all'obbligo di redazione e pubblicazione del registro degli accessi previsto dalle linee guida ANAC in materia di accesso civico e trasparenza di cui alle deliberazioni nn. 1309 e 1310/2016, e dalla circolare n. 2/2017 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica. Il predetto registro



include tutte le diverse tipologie di accesso, ricomprensivo dunque oltre all'accesso civico semplice e generalizzato, anche l'accesso documentale (con esclusione degli accessi informali), l'accesso esercitato in materia ambientale, in quella dei contratti pubblici e finanche il diritto di informazione dei Consiglieri comunali previsto dall'articolo 43 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Nell'anno 2021 non sono pervenute al Comune istanze di accesso civico semplice, forma di accesso mediante la quale chiunque, senza alcuna limitazione soggettiva, può richiedere alla pubblica amministrazione i dati, le informazioni o i documenti dei quali sia stata omessa la pubblicazione prevista dalla normativa. A tale strumento si affianca quello dell'accesso civico generalizzato che consente a chiunque - senza alcuna limitazione soggettiva e senza necessità di motivazione - di richiedere dati o documenti detenuti dalla pubblica amministrazione, ulteriori rispetto a quelli già oggetto di pubblicazione obbligatoria, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti e per finalità di controllo sul perseguitamento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e per la promozione della partecipazione al dibattito pubblico. Al riguardo risultano presentate n. 6 richieste di accesso civico generalizzato, di cui n. 2 ricondotte nel naturale alveo dell'accesso documentale e n. 4 relative a dati e documenti formati o detenuti dai servizi Urbanistica (2 istanze), Lavori Pubblici (1 istanza), Servizi Educativi e Scolastici (1 istanza). Risultano inoltre formalmente pervenute n. 572 istanze di accesso documentale ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e n. 18 istanze di accesso da parte dei consiglieri comunali nell'esercizio del diritto di informazione di cui all'articolo 43 del Testo unico enti locali. Ovviamente l'amministrazione ha anche provveduto all'esame delle richieste di accesso esercitate in via informale, accogliendole immediatamente quando sia risultato possibile accedere con immediatezza al documento e per la natura del medesimo non si sia rilevata la presenza di soggetti contro interessati, diversamente invitando l'istante a presentare formale richiesta di accesso.

Si rammenta poi la sentenza n. 20/2019 con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nella parte in cui prevede la pubblicazione dei dati concernenti le dichiarazioni patrimoniali e reddituali per tutti i titolari di incarichi dirigenziali (anziché per i soli dirigenti di strutture complesse), e la conseguente necessità già evidenziata dal D.L. 162/2019 che il Governo adotti un regolamento disciplinante la pubblicazione dei dati afferenti i titolari di incarichi dirigenziali e le posizioni organizzative ad essi equiparate.

La presente relazione ritiene inoltre utile evidenziare i seguenti provvedimenti intervenuti nell'anno 2021:

- deliberazione ANAC n. 469 del 9 giugno 2021 con la quale sono state adottate le Linee guida in materia di tutela dei lavoratori che segnalano reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro (c.d. whistleblowing). Le linee guida prendono in esame l'ambito soggettivo della disciplina, gli elementi e le caratteristiche delle segnalazioni, gli aspetti di riservatezza e di tutela del



segnalante da misure discriminatorie e ritorsive e la modalità di gestione delle segnalazioni con procedure informatizzate e tradizionali;

- deliberazione ANAC n. 468 del 16 giugno 2021, con la quale l'Autorità ha fornito chiarimenti sull'applicazione degli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013 e superato i propri precedenti orientamenti in materia di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati. La delibera ha fornito precisazioni sull'ambito di applicazione dei predetti articoli, sulle modalità di pubblicazione dei criteri di erogazione dei contributi e dei relativi atti di concessione, prendendo in esame anche i correlati aspetti di tutela della riservatezza e ritenendo infine esclusa la pubblicazione degli atti di concessione riferiti a servizi o prestazioni non consistenti in erogazioni di denaro e non direttamente e chiaramente quantificabili in termini economico-monetari;
- regolamento approvato da ANAC in materia di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;
- regolamento approvato da ANAC in materia di omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza e dei Codici di comportamento;
- indicazioni di carattere generale fornite da ANAC in merito alla pubblicazione dei dati relativi alle autovetture di servizio delle pubbliche amministrazioni e sull'introduzione di misure specifiche di prevenzione della corruzione;
- deliberazione ANAC n. 800 del 1 dicembre 2021 sulla pubblicazione dei procedimenti di presentazione e approvazione delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale;
- quadro fornito da ANAC circa le fonti normative e le delibere sopravvenute e rilevanti rispetto alla stesura del Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021;
- art. 53 del D.L. 77/2021 come convertito in L 108/2021 che ha modificato l'articolo 29 del Codice dei contratti pubblici, estendendo gli obblighi di pubblicazione già previsti per la programmazione e le procedure di affidamento anche a tutti gli atti afferenti l'esecuzione degli appalti.

Nel concludere la presente relazione si rimarca l'importanza dei compiti che il Piano di prevenzione assegna ai titolari di posizione organizzativa dell'ente, quali soggetti referenti per la trasparenza e garanti della realizzazione dei relativi processi, chiamati a supportare adeguatamente il responsabile della trasparenza ed assicurare il regolare e tempestivo flusso delle informazioni, la qualità ed integrità delle stesse e la loro pubblicazione anche avvalendosi dei dipendenti a ciò incaricati. E' pertanto cruciale che ciascuna struttura comunale attui, nei tempi e nei modi previsti, le misure di propria competenza, al fine di veder non solo garantiti i livelli di trasparenza prefissati ma anche preservata la cultura dei valori etici consolidatasi negli anni. A tal fine, considerata l'importanza del tema, parrebbe opportuno che il sistema delle valutazioni formative rafforzasse il valore del contributo prestato da ciascun



dipendente nei processi di prevenzione del rischio e di trasparenza e la collaborazione effettivamente resa ai responsabili RPC e RT.

La presente relazione, ad integrazione della relazione annuale di cui all'art. 1, co. 14, della legge 190/2012, è resa in osservanza del termine di predisposizione di cui al comunicato del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione del 17 novembre 2021, che ha differito il termine di legge al 31 gennaio 2022.

Pianoro, 31 gennaio 2022

Il Responsabile della Trasparenza  
L'Istruttore Direttivo  
Luca Bartolotti  
(firmato digitalmente)