



**Città di Castel Maggiore  
Città Metropolitana di Bologna**

**Piano triennale  
per la prevenzione della  
corruzione e per la trasparenza  
(PTPCT)**

**2022 – 2024**

## **Sommario**

PARTE PRIMA - NORME GENERALI .....	3
PARTE SECONDA - MISURE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE .....	28
PARTE TERZA - COMPITI DEGLI UFFICI .....	42
PARTE QUARTA – CONTROLLI .....	45
PARTE QUINTA - TRASPARENZA .....	47
PARTE SESTA - NORME FINALI .....	52

## **Allegati**

1. REGISTRO DEI RISCHI – MAPPATURA DEI PROCESSI
2. ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

## **PARTE PRIMA NORME GENERALI**

### **Art. 1 – Premessa.**

Il presente Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza del Comune di Castel Maggiore è stato redatto dal Segretario Comunale in qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ai sensi del comma 7 dell'art. 1 della L. n. 190/2012, per il triennio 2022 – 2024. L'aggiornamento è frutto di un confronto tra i Segretari Comunali – RPC dei Comuni dell'Unione Reno – Galliera, allo scopo di omogeneizzare, fatte salve le dovute specificità, le modalità organizzative, il procedimento ed i contenuti essenziali del Piano medesimo. In coerenza con:

- il P.N.A approvato dall'ANAC (ex CIVIT) con delibera 11 settembre 2013, n. 72;
- l'aggiornamento approvato con determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015;
- il P.N.A approvato dall'ANAC con delibera 3 agosto 2016, n. 831;
- l'aggiornamento 2017 al PNA approvato con determinazione ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017;
- l'aggiornamento 2018 al PNA approvato con determinazione ANAC n. 1074 del 21 novembre 2018;
- il P.N.A. 2019 approvato dall'ANAC con delibera n. 1064 del 13/11/2019, che costituisce atto di indirizzo per l'approvazione del PTPCT da parte dei Comuni. In virtù di quanto affermato dall'ANAC, il PNA 2019 assorbe e supera tutte le parti generali dei precedenti PNA e relativi aggiornamenti, lasciando in vigore le sole parti speciali che si sono succedute nel tempo.

Si è tenuto conto delle prescrizioni di cui all'art. 1 comma 8 della L. n. 190/2012 ed ai successivi interventi normativi che hanno fortemente inciso sul sistema di prevenzione della corruzione e sulla trasparenza a livello istituzionale (Legge n. 114/2014; Legge n. 208/2015 comma 221; D.Lgs. n. 97/2016; Legge n. 179/2017; Regolamento (Ue) 2016/679).

Si è provveduto alla redazione dell'aggiornamento del Piano, costruito anche per questo anno come strumento in progress, alla luce dell'esperienza maturata negli anni precedenti, nella consapevolezza che i processi di miglioramento di una organizzazione sono lunghi e complessi.

Proseguendo nell'esperienza maturata negli anni precedenti, il PTCPT fornisce una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, comma 5, legge 190/2012).

La progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo si svolge secondo i seguenti principi guida: principi strategici; principi metodologici; principi finalistici (PNA 2019).

#### *Principi strategici:*

1) Coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico-amministrativo: l'organo di indirizzo politico amministrativo deve assumere un ruolo attivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso

la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT.

2) Cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio: la gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT ma l'intera struttura organizzativa. A tal fine, occorre sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate. L'efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione della dirigenza, del personale non dirigente e degli organi di valutazione e di controllo.

3) Collaborazione tra amministrazioni: la collaborazione tra pubbliche amministrazioni che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio può favorire la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse. Occorre comunque evitare la trasposizione "acritica" di strumenti senza una preventiva valutazione delle specificità del contesto.

#### *Principi metodologici:*

1) Prevalenza della sostanza sulla forma: il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di rischio di corruzione. A tal fine, il processo non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'amministrazione.

2) Gradualità: le diverse fasi di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni o con limitata esperienza, possono essere sviluppate con gradualità, ossia seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità o la profondità dell'analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.

3) Selettività: al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l'efficienza e l'efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, è opportuno individuare le proprie priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo. Occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando al contempo la reale necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia.

4) Integrazione: la gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione. In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance. A tal fine, alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della Performance e nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT.

5) Miglioramento e apprendimento continuo: la gestione del rischio va intesa, nel suo complesso, come un processo di miglioramento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione

dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.

*Principi finalistici:*

1) Effettività: la gestione del rischio deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di esposizione dell'organizzazione ai rischi corruttivi e coniugarsi con criteri di efficienza e efficacia complessiva dell'amministrazione, evitando di generare oneri organizzativi inutili o ingiustificati e privilegiando misure specifiche che agiscano sulla semplificazione delle procedure e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità.

2) Orizzonte del valore pubblico: la gestione del rischio deve contribuire alla generazione di valore pubblico, inteso come il miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni, mediante la riduzione del rischio di erosione del valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi.

Infine, si precisa che la violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT è fonte di **responsabilità disciplinare** (legge 190/2012, art. 14). Tale previsione è confermata dall'art. 44 della legge 190/2012 che stabilisce che la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, è fonte di responsabilità disciplinare.

L'adozione del Piano è stata preceduta dalla pubblicazione di un avviso pubblico sul sito internet istituzionale del Comune (in data 18/11/2020) con il quale cittadini ed associazioni sono stati invitati a presentare proposte, suggerimenti ed osservazioni in merito ai contenuti del Piano stesso. Inoltre vi è stata la preventiva consultazione dei Responsabili di Settore e della Giunta comunale.

Preso atto dei numerosi provvedimenti adottati dal legislatore, a partire dal 2012, finalizzati a favorire la buona amministrazione, occorre affiancare sempre più all'azione amministrativa azioni tese a rivalutare il concetto di etica pubblica, per renderla fondamento di una buona *governance* locale; differentemente, con un approccio prevalentemente "adempimentale", vi è il rischio che aumentino solo gli aspetti burocratici, senza un reale effetto sull'andamento dell'Amministrazione.

In linea generale si ritiene che i precedenti Piani approvati dal Comune di Castel Maggiore siano idonei al raggiungimento delle finalità cui sono preposti, ma è opportuno proseguire l'azione di miglioramento della qualità sul fronte delle misure di attenuazione del rischio adottate e dei relativi livelli di controllo.

Si ritiene inoltre che vada continuamente rafforzato e migliorato il collegamento tra il sistema di programmazione, il sistema dei controlli, gli obblighi di trasparenza e il Piano dettagliato degli obiettivi, per creare un sistema di amministrazione in grado di assicurare, con maggiore facilità, comportamenti interni finalizzati a prevenire attività illegittime ed illecite, senza in alcun modo pregiudicare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Si opererà, quindi, per integrare il sistema generale dei controlli interni e, in particolare, per rendere sempre più stringenti i rapporti fra il Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) ed i documenti programmatici e di monitoraggio per la valutazione della performance. A tal proposito, si richiamano i documenti di programmazione dell'Ente, in particolare il Documento Unico di Programmazione e il Piano esecutivo di gestione/Piano della performance, in cui sono stati espressamente indicati

indirizzi in materia di prevenzione della corruzione e per la trasparenza, come peraltro richiesto dal D.lgs n. 175/2016.

Questo Ente con deliberazione della Giunta n. 127 del 15 dicembre 2017 ha condiviso il progetto della Regione Emilia – Romagna per l’attivazione della “Rete dell’integrità e della trasparenza “ di cui all’articolo 15 , comma 3, della Legge regionale n. 18 del 2016, alle cui iniziative il RPCT ha partecipato. La condivisione di questa esperienza potrà permettere di assicurare alle iniziative previste nel Piano una maggiore efficacia.

Il Gruppo di lavoro “Descrizione contesto esterno” ha dato un importante supporto all’analisi del contesto esterno, che viene recepita in questo documento.

### **Art. 1.1 – Analisi del contesto.**

Il contesto di riferimento in cui opera il Comune di Castel Maggiore determina la tipologia dei rischi da prendere in considerazione. Mediante la considerazione del contesto di riferimento, si effettua una prima valutazione “sintetica” del profilo di rischio dell’Ente, al fine di rendere poi più concreta ed operativa la valutazione dei rischi condotta in modo analitico, con riferimento a specifici pericoli ed ai procedimenti che sono stati mappati. L’Ente focalizza quindi la propria attenzione solo su fattispecie di rischio che, per quanto improbabili, presentano una ragionevole verosimiglianza.

Per quanto concerne i contesti esterno ed interno, si rimanda all’approfondita analisi contenuta nei documenti di programmazione dell’Ente, in particolare:

- la nota di aggiornamento del Documento Unico di Programmazione (D.U.P.), approvata con deliberazione di Consiglio Comunale n. 82 del 29/12/2021;
- il Piano esecutivo di gestione/Piano della performance approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 164 del 31/12/2021;
- la deliberazione di Giunta Comunale n. 52 del 29/05/2015 contenente la struttura organizzativa del Comune;
- la deliberazione di Giunta Comunale n. 121 del 21/12/2015 contenente il Funzionigramma.

### **1.2 Contesto interno**

La macro - struttura operativa del Comune è composta da quattro Settori:

1° Settore – Affari generali e servizi istituzionali

2° Settore – Servizi finanziari

3° Settore – Lavori pubblici e Ambiente

4° Settore – Edilizia e Urbanistica

Ai quali si aggiungono i Servizi di staff.

Il Comune fa parte dell’Unione Reno – Galliera, cui sono state trasferite le seguenti funzioni comunali:

- Sportello Unico Attività Produttive(SUAP);
- Polizia Locale;
- Gestione delle Risorse Umane;
- Pianificazione Urbanistica;
- Servizi Informatici Telematici SIT;
- Protezione Civile;

- Servizi Statistici e Informativi;
- Commissione Graduatorie ERP;
- Funzioni in materia Sismica;
- Servizi alla Persona;
- Controllo di gestione.

I principali Servizi d'interesse generale affidati a terzi sono:

- Servizi di Raccolta anche differenziata, smaltimento , pulizia e spazzamento delle strade, gestiti da Geovest s.r.l.;
- Distribuzione acqua, convogliamento e deflusso acque reflue, fognature e depurazione, gestiti da Hera s.p.a.;
- Servizi di tele pianificazione, sviluppo e la gestione omogenea ed unitaria delle infrastrutture di Telecomunicazione per garantire l'erogazione dei servizi informatici inclusi nell'architettura di rete e per una ordinata evoluzione, gestiti da Lepida s.p.a..

### **1.3 Contesto esterno**

Per quanto concerne il contesto esterno, il contesto territoriale in cui opera il Comune di Castel Maggiore è un contesto fortemente sviluppato sotto il profilo economico e sociale; il contesto socio economico di riferimento non presenta particolare profili di rischio con riferimento a fenomeni di criminalità organizzata, o ad infiltrazioni di tipo mafioso.

Il Comune è ente pubblico territoriale di diritto pubblico, con struttura contabile amministrativa regolata dalla Legge. I flussi finanziari transitano su conti del Tesoriere tali da assicurare la tracciabilità, in conformità alle vigenti disposizioni di contabilità pubblica; il patrimonio è costituito dagli immobili in dotazione per lo svolgimento della propria missione strategica.

#### **1.3.1 Analisi del contesto**

Per far comprendere a quali tipi di eventi corruttivi l'Amministrazione regionale sia maggiormente esposta, è necessario riportare una serie di informazioni sulle caratteristiche del contesto ambientale (dinamiche economiche, sociali, criminologiche e culturali del territorio) e della sua organizzazione interna.

Nei paragrafi che seguono sono riportati alcuni dati informativi che si ritengono a tal fine significativi.

Si evidenzia che il capitolo 1.3.2, "*Analisi del contesto esterno*", costituisce il prodotto di una collaborazione interistituzionale, nell'ambito della "Rete per l'Integrità e la Trasparenza", per condividere, tra tutti i "Responsabili della prevenzione della corruzione e Trasparenza" degli enti aderenti, documenti e criteri di riferimento per la descrizione del contesto, socio-economico e criminologico, del territorio regionale emiliano-romagnolo, in fase di aggiornamento dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della Trasparenza delle amministrazioni.

#### **1.3.2 Analisi del contesto esterno**

## **Prospettive economiche globali**

Il quadro di ipotesi che emerge dagli “Scenari” di Prometeia è quello di una veloce fuoriuscita dalla crisi pandemica con un prodotto mondiale che recupera i livelli del 2019 nel corso del 2021.

Sono forti le differenze nell'evoluzione della congiuntura: in particolare alla forza dell'economia cinese, che mostra un notevole ritmo di espansione nel 2021, e di quella americana in forte ripresa, si contrappone una leggermente minore dinamicità dell'attività nell'Unione europea. Il commercio mondiale, crollato nel 2020, si sta riprendendo nel 2021 con il rimbalzo dell'attività, che proseguirà nel 2022. La forza della ripresa ha generato una spinta inflazionistica che dalle materie prime e dai trasporti (noli internazionali in particolare) è giunta ai prezzi al consumo, giudicata per ora temporanea dalle banche centrali che manterranno una politica accomodante. Un aumento dei tassi sul dollaro potrebbe peggiorare le condizioni del credito per l'economia mondiale e ne soffrirebbero maggiormente i paesi più esposti sul fronte debitorio, alcuni dell'Unione, e in particolare gli emergenti non produttori di materie prime. Anche in Italia la ripresa si rafforza.

## **Pil e conto economico in Italia**

Per quest'anno si prevede una ripresa del prodotto interno lordo al +6,5 per cento sostenuta dal contenimento della pandemia grazie al progredire della vaccinazione.

Ne deriva che il Pil nazionale in termini reali nel 2021 risulterà inferiore del 6,6 per cento rispetto a quello del 2009 e di ben 12,4 punti percentuali rispetto al livello del 2007. La ripresa sarà però più contenuta nel 2022 (+3,8 per cento), anche se permetterà comunque a fine anno di recuperare il livello del Pil del 2019 antecedente alla pandemia.

La ripresa del Pil nel 2021 sarà ben superiore a quella dei maggiori paesi dell'area dell'euro e nel biennio 2021-2022 leggermente superiore a quella francese.

## **Il contesto economico in Emilia - Romagna**

L'andamento dell'attività in regione mostra un profilo analogo a quello nazionale, ma con una maggiore capacità di riprendersi, tanto che il Pil regionale in termini reali nel 2021 dovrebbe risultare inferiore solo del 5,6 per cento rispetto ai livelli minimi toccati al culmine della crisi nel 2009 e solo del 7,8 per cento rispetto a quello del 2007 e riporterà l'Emilia-Romagna al vertice nella classifica delle regioni italiane per ritmo di crescita staccando di un'incollatura la Lombardia e il Veneto.

La riduzione del reddito disponibile subito lo scorso anno e la tendenza all'aumento dei prezzi in corso limiteranno sensibilmente la ripresa dei consumi nel 2021 (+4,6 per cento), decisamente al di sotto della dinamica del Pil, nonostante lo stop forzato dovuto alla pandemia. Invece, anche senza un'ulteriore accelerazione, il ritmo di crescita dei consumi nel 2022 (+4,6 per cento) supererà quello della crescita del Pil.

Gli effetti della recessione passata sul tenore di vita resteranno evidenti. Nel 2021 i consumi privati aggregati risulteranno inferiori del 4,9 per cento rispetto a quelli del picco del 2011, e il dato complessivo cela un ulteriore aumento della diseguaglianza, derivante dall'asimmetria degli effetti dei blocchi dell'attività sui settori e della caduta del reddito disponibile su specifiche categorie lavorative e settori sociali.

Gli investimenti fissi lordi grazie alla ripresa dell'attività produttiva e ai massicci interventi pubblici registreranno un vero “boom” nel 2021 (+18,2 per cento), che trainerà la ripresa e recupererà più che pienamente i livelli di accumulazione precedenti alla pandemia.

Nel caso di un'evoluzione controllata della crisi sanitaria, la ripresa nel 2022 sarà meno rapida, ma ancora decisamente sostenuta dagli investimenti (+8,9 per cento), grazie anche ai massicci interventi pubblici.



Nonostante tutto ciò, resta di fondo la questione dei livelli di accumulazione dell'economia, che nel 2021 saranno comunque inferiori del 13,2 per cento rispetto a quelli del precedente massimo risalente ormai al 2008, precedente al declino del settore delle costruzioni.

Grazie alla ripresa del commercio mondiale, le vendite all'estero offriranno un consistente sostegno alla ripresa nel 2021 (+13,4 per cento), oltrepassando i livelli reali precedenti alla pandemia già al termine dell'anno in corso. Anche in questo caso, nonostante un rallentamento della dinamica della crescita delle vendite all'estero nel 2022 (+8,6 per cento), le esportazioni forniranno un notevole contributo positivo alla ripresa. Al termine dell'anno corrente il valore reale delle esportazioni regionali dovrebbe risultare superiore del 4,6 per cento a quello del 2019 e del 34,0 per cento al livello massimo precedente la lontana crisi finanziaria, toccato nel 2007. Si tratta di un chiaro indicatore dell'importanza assunta dai mercati esteri nel sostenere l'attività e i redditi regionali.

### **La formazione del valore aggiunto: i settori**

Nel 2021, la ripresa sarà decisamente solo parziale nei servizi, molto più pronta nell'industria, capace di recuperare quasi interamente quanto perduto, ma saranno soprattutto le costruzioni a trarre ampio vantaggio dalle misure adottate a favore della ristrutturazione edilizia e dai piani di investimento pubblico. Nel 2022 la crescita rallenterà decisamente nell'industria e nelle costruzioni, anche se queste ultime resteranno il settore trainante dell'attività economica, mentre si manterrà costante nei servizi.

In dettaglio, nel 2021 la ripresa condurrà a una crescita del valore aggiunto reale prodotto dall'industria in senso stretto regionale del 10,5 per cento. Esaurita la spinta del recupero dei livelli di attività precedenti, nel 2022 la crescita si ridurrà sensibilmente (+2,4 per cento), tenuto conto delle difficoltà delle catene di fornitura e dell'aumento delle materie prime. Al termine dell'anno corrente, il valore aggiunto reale dell'industria risulterà inferiore di meno di un punto percentuale rispetto a quello del 2019, ma sarà superiore di solo il 5,3 per cento rispetto al massimo precedente la crisi finanziaria del 2007.

Grazie ai piani di investimento pubblico e alle misure di incentivazione adottate dal governo a sostegno del settore, della sicurezza sismica e della sostenibilità ambientale nel 2021 si avrà un vero boom del valore aggiunto reale delle costruzioni (+20,9 per cento), che trainerà la ripresa complessiva. Nonostante un ragionevole rallentamento, la tendenza positiva proseguirà con decisione anche nel 2022 (+7,9 per cento), come le misure di sostegno adottate, quando sarà ancora il settore delle costruzioni a trainare la crescita. Ma al termine del corrente anno il valore aggiunto delle costruzioni anche se risulterà superiore del 13,3 per cento a quello del 2019, sarà ancora inferiore del 31,9 per cento rispetto agli eccessi del precedente massimo del 2007, a testimonianza del ridimensionamento del settore.

Gli effetti negativi dello shock da coronavirus si sono fatti sentire più a lungo e duramente nel settore dei servizi. Tanto che nel 2021 la ripresa del valore aggiunto settoriale sarà solo decisamente parziale (+4,2 per cento) e la più contenuta rispetto agli altri macrosettori, data la maggiore difficoltà ad affrontare gli effetti della pandemia nella prima metà dell'anno in corso e la contenuta ripresa della domanda delle famiglie. Purtroppo, il modello non ci permette di osservare in dettaglio i macrosettori dei servizi, alcuni dei quali hanno ben resistito e sono in forte ripresa, mentre altri hanno sofferto duramente e tarderanno a risollevarsi. Con la ripresa dei consumi, la tendenza positiva dovrebbe mantenere il suo ritmo di crescita anche nel 2022 (+4,2 per cento), al contrario di quanto avverrà per gli altri settori. Il valore aggiunto dei servizi dovrebbe recuperare quasi esattamente i livelli del 2019 solo alla fine del 2022, mentre al termine dell'anno corrente dovrebbe risultare inferiore dell'1,3 per cento rispetto al precedente massimo antecedente la crisi finanziaria e toccato nel 2008, soprattutto per effetto della compressione dei consumi e dell'aumento della disuguaglianza.

## **Il mercato del lavoro**

Nel 2021 l'occupazione riprenderà a crescere, ma un rientro parziale sul mercato del lavoro di chi ne era uscito temporaneamente aumenterà ulteriormente il tasso di disoccupazione, che salirà ai massimi dal 2017 e che, sempre per un aumento delle forze lavoro più rapido di quello dell'occupazione, tenderà ad aumentare ulteriormente nel 2022.

In dettaglio, nel 2021 nonostante la ripresa dell'attività e le riaperture possibili, le forze di lavoro cresceranno moderatamente (+0,7 per cento), ma nel 2022 il loro aumento dovrebbe rapidamente compensare quasi del tutto (+2,0 per cento) il calo subito nel 2020. Il tasso di attività, calcolato come quota sulla popolazione presente totale, migliorerà solo marginalmente nel 2021 al 47,5 per cento e si riprenderà più decisamente nel 2022 al 48,4 per cento, giungendo un decimo di punto al di sotto del livello del 2019.

Nonostante le misure di salvaguardia adottate, la pandemia ha inciso sensibilmente sull'occupazione, colpendo particolarmente i lavoratori non tutelati e con effetti protratti nel tempo. Con la ripresa la tendenza negativa si arresterà nel 2021 e si registrerà un primo parziale recupero dello 0,5 per cento. Un'accelerazione della crescita dell'occupazione la si avrà solo nel 2022 (+1,5 per cento), ma questa lascerà comunque l'occupazione ancora al di sotto del livello del 2019 di quasi un punto percentuale.

Il tasso di occupazione non è sceso tanto quanto si poteva temere lo scorso anno, grazie alle misure adottate a tutela dell'occupazione (44,5 per cento), si riprenderà solo lievemente nel 2021 al 44,7 per cento e nonostante la ripresa non dovrebbe risalire oltre il 45,3 per cento nel 2022, tornando al livello del 2018. A fine anno risulterà inferiore di 2,6 punti rispetto al precedente massimo assoluto risalente al 2002.

Il tasso di disoccupazione era pari al 2,8 per cento nel 2002 e era salito all'8,4 per cento nel 2013 per poi gradualmente ridiscendere al 5,5 per cento nel 2019. Lo scorso anno è salito solo al 5,8 per cento, grazie alle misure di sostegno all'occupazione introdotte, ma anche per l'ampia fuoriuscita dal mercato del lavoro. Le conseguenze negative della pandemia sul mercato del lavoro porteranno ancora in alto il tasso di disoccupazione che nel 2021 dovrebbe salire al 6,0 per cento, il livello più elevato dal 2017, senza arrestare la tendenza negativa che nel 2022 lo farà giungere al 6,4 per cento.

## **2. Profilo criminologico del territorio regionale**

**(Fonte dei dati: estratto da uno studio del Gabinetto del Presidente della Giunta regionale- Settore sicurezza urbana e legalità)**

# **QUADRO CRIMINOLOGICO**

## **Evoluzione dei fenomeni di illegalità in Emilia-Romagna collegati alla criminalità organizzata e di tipo mafioso**

### **1. Premessa**

Diverse indagini condotte negli ultimi trent'anni dalle forze investigative hanno portato alla luce la presenza delle mafie fuori dalle zone di origine<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Si intendono i luoghi dove il fenomeno mafioso è nato e si è sviluppato storicamente, ovvero in alcune aree circoscritte del Mezzogiorno d'Italia. Più precisamente, la Sicilia occidentale per quanto riguarda cosa nostra, la Calabria meridionale in relazione alla 'ndrangheta, il Napoletano con riferimento alla camorra. Per rimanere ancora nell'ambito delle mafie autoctone, a queste occorre aggiungere la sacra corona unita, costituitasi in tempi più recenti nella Puglia meridionale, ma, come è noto, anch'essa, come le altre, si è espansa sia all'interno della regione dove ha avuto origine che in altre regioni.

rivelando così, contrariamente a un'idea diffusa e consolidata nell'immaginario collettivo, la forte capacità di adattamento di queste organizzazioni criminali anche nei territori generalmente ritenuti immuni dal fenomeno mafioso.

Come è noto, i casi più evidenti di espansione mafiosa sono emersi soprattutto in Lombardia e in Piemonte, pur essendo ormai molti, in Italia, i territori considerati a rischio di infiltrazione mafiosa o che mostrano criticità addirittura paragonabili alle regioni appena ricordate.

In Emilia-Romagna si riscontra una presenza criminale e mafiosa di lunga data, la cui pericolosità, per diverso tempo, è rimasta confinata nell'ambito dei mercati illeciti - e, fra questi, soprattutto nel traffico degli stupefacenti -, ma che in tempi recenti sembrerebbe esprimere caratteristiche ben più complesse e articolate.

Fra le novità più significative di questo scenario, innanzitutto occorre ricordare la progressione delle attività mafiose nell'economia legale - specie nel settore edile e commerciale - e, parallelamente, lo strutturarsi di un'area grigia formata da attori eterogenei, anche locali, con cui i gruppi criminali hanno stretto relazioni al fine di sfruttare opportunità e risorse del territorio (appalti, concessioni, acquisizioni di immobili o di aziende, ecc.). A rendere tale quadro più complesso ricorre, inoltre, la presenza di gruppi criminali stranieri, i quali generalmente sono impegnati nella gestione di alcuni grandi traffici illeciti, sia in modo autonomo che in collaborazione con la criminalità autoctona (fra tutti, si ricorda il traffico degli stupefacenti e lo sfruttamento della prostituzione). Non vanno trascurati, da ultimo, il comparire della violenza e i tentativi di controllo mafioso del territorio, i cui segni più evidenti sono rappresentati dalle minacce ricevute da alcuni operatori economici, esponenti politici, amministratori locali o professionisti dell'informazione, oltre che dalla preoccupante consistenza numerica raggiunta dalle estorsioni, dai danneggiamenti e dagli attentati dinamitardi e incendiari (reati, questi, solitamente correlati fra di loro).

Secondo le recenti indagini giudiziarie, il nostro territorio oggi sembrerebbe essere quindi di fronte a un fenomeno criminale e mafioso in via di sostanziale mutamento: non più isolato dentro i confini dei traffici illeciti come è avvenuto in passato, ma ormai presente anche nella sfera della società legale e capace di mostrare - quando necessario - i tratti della violenza tipici dei territori in cui ha avuto origine.

Alla luce di questo scenario indubbiamente preoccupante, di recente la Direzione Nazionale Antimafia ha espresso un giudizio particolarmente severo sull'Emilia-Romagna, rappresentandola infatti come una regione che addirittura avrebbe maturato «i tratti tipici dei territori infestati dalla cultura mafiosa [...], dove il silenzio e l'omertà [oramai] caratterizzano l'atteggiamento della società civile» [DNA 2016, p. 487-88].

In realtà, contrariamente a un'idea ricorrente nel dibattito pubblico di questi anni, che in qualche modo è avvalorata persino dalla dichiarazione della DNA appena richiamata, secondo cui la presenza delle mafie in regione - e più in generale nel Nord Italia - sarebbe stata trascurata o sottovalutata dalle classi dirigenti locali e dalla società civile, tanto le amministrazioni del territorio, quanto l'opinione pubblica e la società civile non solo sono consapevoli di questa pericolosa presenza criminale, ma ormai da diverso tempo cercano di affrontarla nei modi e con gli strumenti che gli sono più consoni.

Oltre alle politiche regionali specificatamente dedicate alla promozione della legalità e che almeno da un decennio caratterizzano l'azione della Regione Emilia-Romagna, altre attività volte a prevenire e contrastare le mafie e il malaffare realizzate da numerosi enti del territorio dimostrerebbero infatti il

contrario. D'altra parte, nessuna sottovalutazione del problema sembrerebbe esserci stata da parte della società civile, considerati gli straordinari sviluppi registrati in questi anni dal fronte dell'antimafia civile, il quale ha visto attivamente e progressivamente coinvolte numerose associazioni del territorio regionale fino a diventare fra i più attivi nel panorama italiano. Allo stesso modo, non si può neppure negare che l'opinione pubblica oggi si dimostri disattenta, inconsapevole o, peggio ancora, indifferente di fronte a tale problema. Già nel 2012, quindi molto prima che le forze investigative portassero a compimento l'operazione "Aemilia", due cittadini su tre non avevano nessuna difficoltà ad ammettere la presenza delle mafie nella nostra regione e quattro su dieci nel proprio comune, indicando la 'ndrangheta e la camorra fra le organizzazioni più attive<sup>2</sup>.

Sebbene sia riduttivo limitare l'attenzione a queste due mafie, poiché altre organizzazioni criminali - non tutte di tipo mafioso - sembrerebbero operare all'interno della nostra regione (comprese quelle straniere), le mafie di origine calabrese e campana, come dimostrano i riscontri investigativi degli ultimi anni, in effetti sono le organizzazioni criminali maggiormente presenti nel territorio dell'Emilia-Romagna. Se ciò è vero, tuttavia va detto che esse agiscono all'interno di una realtà criminale più articolata di quella propriamente mafiosa, all'interno della quale avvengono scambi e accordi reciprocamente vantaggiosi fra i diversi attori sia del tipo criminale che economico legale al fine di accumulare ricchezza e potere. A questa complessa realtà criminale, come è noto, partecipano anche singoli soggetti, i quali commettono per proprio conto o di altri soggetti - mafiosi e non - soprattutto reati finanziari (si pensi al riciclaggio), oppure offrono, sia direttamente che indirettamente, sostegno di vario genere alle organizzazioni criminali.

Rimandando agli approfondimenti realizzati nel corso degli ultimi vent'anni sugli sviluppi della criminalità organizzata in Emilia-Romagna<sup>3</sup>, attraverso l'analisi dei dati riguardanti i reati rilevati dalle forze di polizia, in questa sezione della relazione si intende dare conto, in modo sintetico, della presenza, dell'intensità e degli sviluppi nella nostra regione di alcune attività e traffici criminali. Come si vedrà meglio dopo, si tratta di attività caratterizzate da una certa complessità, realizzate - proprio per questa loro peculiarità - attraverso l'associazione di persone che perseguono uno scopo criminale comune.

In particolare, qui saranno esaminati: i reati di associazione a delinquere semplice e mafiosa; gli omicidi di mafia; le estorsioni<sup>4</sup>; i danneggiamenti e gli

---

<sup>2</sup> È quanto emerso da una ricca e articolata indagine demoscopica condotta nel 2012 nell'ambito delle attività del Settore sicurezza urbana e legalità della Regione Emilia-Romagna, la quale ha rappresentato per diverso tempo l'unica esperienza di ricerca condotta nel nostro paese sulla percezione e rappresentazione sociale delle mafie. A distanza di molti anni e dopo le note vicende che recentemente hanno visto la nostra regione al centro di alcune importanti indagini giudiziarie per mafia, oggi varrebbe la pena riproporre un'indagine simile, non solo per comprendere come è mutato l'atteggiamento collettivo rispetto ai fenomeni di cui qui si discute, ma anche per valutare e programmare in maniera più mirata le linee di intervento regionali in materia di legalità.

<sup>3</sup> Sono moltissimi gli studi, le analisi e le ricerche empiriche sulla presenza mafiosa nel territorio regionale realizzate sia direttamente dalla Regione o a cui quest'ultima ha indirettamente contribuito sia nell'ambito di programmi autonomi di ricerche accademiche. Qui occorre ricordare i seguenti numeri monografici dei Quaderni di città sicure realizzati nell'ambito delle attività dell'ex Servizio politiche per la sicurezza urbana e la polizia locale (già Progetto "Città Sicure") e dell'attuale Settore sicurezza urbana e legalità della Regione Emilia-Romagna: n. 11b (1997); n. 29 (2004); n. 39 (2012); n. 41 (2016); n. 42 (2018). Per un elenco esaustivo delle pubblicazioni sulla criminalità organizzata dedicate alla nostra regione rimandiamo al sito internet della Biblioteca dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna, in particolare alla sezione "Criminalità e sicurezza" ([www.assemblea.emr.it/biblioteca/criminalita](http://www.assemblea.emr.it/biblioteca/criminalita)).

<sup>4</sup> L'estorsione è una tipica attività mafiosa realizzata solitamente ai danni di operatori economici, benché possano configurarsi come estorsioni anche atti criminali non necessariamente commessi con il metodo mafioso. Nel nostro ordinamento non è previsto il reato di estorsione organizzata (ad esempio quella di tipo mafioso), ma l'unica norma penale che lo sanziona comprende diverse possibilità estorsive, compresa appunto quella organizzata e mafiosa.

attentati dinamitardi e incendiari<sup>5</sup>; i reati di produzione, traffico e spaccio di stupefacenti<sup>6</sup>; lo sfruttamento e il favoreggiamento della prostituzione<sup>7</sup>; i furti e le rapine organizzate<sup>8</sup>; i reati di ricettazione<sup>9</sup>; le truffe, le frodi e i reati di contraffazione<sup>10</sup>; il riciclaggio e l'impiego di denaro illecito<sup>11</sup>; l'usura<sup>12</sup>.

La tabella 1 riporta il numero di persone denunciate o arrestate tra il 2010 e il 2019 perché sospettate di aver commesso questi reati per dieci reati dello stesso tipo con autore noto denunciati nel medesimo periodo di tempo<sup>13</sup>.

A conferma di quanto si diceva prima, ciascuna fattispecie criminale presa in considerazione presenta un carattere inequivocabilmente associativo, visto che il

---

<sup>5</sup> Nelle analisi sulle mafie questi reati generalmente sono utilizzati come indicatori di controllo mafioso del territorio.

<sup>6</sup> Come è noto, quello della droga è un mercato complesso e articolato, all'interno del quale si muovono potenti organizzazioni criminali che ne stabiliscono l'andamento e la gestione a qualunque livello. Dal narcotraffico le organizzazioni criminali traggono enormi guadagni che investono nell'economia legale, acquisendo, attraverso complicate attività di riciclaggio, esercizi commerciali, quote azionarie, immobili, aziende di vario tipo, e così via.

<sup>7</sup> Al pari del mercato della droga, anche quello della prostituzione è un mercato estremamente complesso, in continua evoluzione e fiorente. Come è noto, nel nostro paese la prostituzione non è proibita, né è proibito l'acquisto di prestazioni sessuali a pagamento, ma sono invece punite tutta una serie di condotte collaterali che in qualche modo favoriscono o incoraggiano questo tipo di attività. Lo sfruttamento della prostituzione, così come il favoreggiamento, l'induzione o il reclutamento, sono infatti attività criminali esercitate da soggetti che dal meretricio di altre persone - di solito donne, benché esista anche una prostituzione maschile e, soprattutto, transessuale e minorile - traggono un vantaggio economico personale. Attività criminali alla cui base vi è spesso un esteso ricorso alla violenza nei confronti delle persone sfruttate che si estrinseca in svariati modi: dalle minacce alle intimidazioni, dalla coercizione fisica all'usura, e così via. (Quello della prostituzione è un settore di attività molto variegato, al cui interno naturalmente non è raro incontrare persone che svolgono l'attività della prostituzione libere dallo sfruttamento e perciò che sono in grado di gestirsi autonomamente, si pensi ad esempio a quante svolgono questa attività soltanto in modo saltuario).

<sup>8</sup> Per furti e rapine organizzate intendiamo i seguenti reati: furti di opere d'arte e di materiale archeologico; furti di automezzi pesanti trasportanti merci; rapine in banca, negli uffici postali e negli esercizi commerciali. Come si può vedere, tra le molteplici forme che possono assumere i furti e le rapine, quelli appena elencati sono senz'altro quelli che richiedono una elevatissima capacità professionale e organizzativa per essere commessi.

<sup>9</sup> Quello della ricettazione è un universo complesso e variegato, all'interno del quale si muovono soggetti che di solito svolgono l'attività di ricettazione in modo abituale, comprando la maggior parte degli oggetti rubati e reintroducendoli, attraverso varie strade, talvolta nel mercato legale, altre in quello illegale. La ricettazione è pertanto un'attività generalmente organizzata che funziona attraverso una rete di ladri, fiancheggiatori, distributori, acquirenti, ecc.

<sup>10</sup> All'interno del Codice penale, truffe, frodi e contraffazioni rappresentano fattispecie distinte, ma poiché presentano alcuni tratti essenziali in comune qui sono state considerate come un unico fenomeno criminale. Tutte le fattispecie in questione, infatti, denotano comportamenti fraudolenti a danno di qualcuno e ricadono nella sfera della cosiddetta criminalità economica. Questi reati sono cresciuti costantemente negli ultimi anni, alimentando una vera e propria industria criminale - spesso a carattere transnazionale - in grado di danneggiare, come del resto si può immaginare, in modo sensibile l'economia legale.

<sup>11</sup> Il riciclaggio di denaro è il processo con cui si nasconde l'origine illecita dello stesso per introdurlo successivamente nelle attività economiche legali, condizionando in questo modo la stabilità, l'integrità, le condizioni di corretto funzionamento e di concorrenza dei mercati finanziari e, in generale, del contesto economico-sociale. Poiché è a questo tipo di attività che la criminalità organizzata - ma non solo - ricorre per bonificare i propri capitali, il riciclaggio costituisce in qualche modo l'attività terminale di una serie di altre attività criminali, solitamente organizzate, da cui di fatto tali capitali provengono (il riciclaggio, infatti, presuppone sempre un reato precedente, come ad esempio il traffico degli stupefacenti). Per riciclare la criminalità si serve di solito di professionisti (avvocati, contabili, notai, ecc.), i quali possono sia essere strutturati nell'organizzazione, dedicandosi in modo esclusivo al riciclaggio dei proventi illeciti del sodalizio a cui appartengono, oppure lavorare dall'esterno, offrendo appunto servizi di riciclaggio a chiunque sia disposto a pagarli. Il riciclaggio dei capitali illeciti avviene attraverso varie fasi e una molteplicità di canali che si vanno sempre di più affinando e moltiplicando man mano che aumentano gli strumenti per contrastarlo: dalla immissione dei capitali nel circuito finanziario attraverso banche, società finanziarie, uffici di cambio, centri off-shore e altri intermediari, alla loro trasformazione in oro, preziosi, oggetti di valore, assegni derivanti da false vincite al gioco, ecc., fino all'investimento in attività lecite a ripulitura avvenuta.

<sup>12</sup> Anche quello dell'usura è un universo variegato, all'interno del quale agiscono diversi soggetti, tra i quali certamente un ruolo rilevante lo ricoprono le mafie.

<sup>13</sup> L'analisi si ferma al 2019 perché i dati del 2020 - gli ultimi disponibili - sono poco confrontabili con gli anni precedenti a causa di un crollo generale e significativo dei reati dovuto alle misure restrittive adottate dal Governo per contenere la pandemia.

rapporto che si riscontra fra il numero degli autori e quello dei delitti denunciati è regolarmente a favore dei primi<sup>14</sup>.

Il quadro che emerge per la nostra regione si può riassumere nel modo seguente: per dieci reati dello stesso tipo denunciati nel periodo preso in esame, nel caso dell'associazione a delinquere sono state denunciate 87 persone, 30 nel caso degli omicidi di mafia, 17 nel caso delle estorsioni, 15 nel caso dei danneggiamenti e degli attentati dinamitardi e incendiari, 19 nel caso dei reati riguardanti gli stupefacenti, 27 nel caso dello sfruttamento della prostituzione, 21 nel caso dei furti e delle rapine organizzate, 15 nel caso della ricettazione, 14 nel caso delle truffe, delle frodi e della contraffazione, 24 nel caso dell'usura e 27 nel caso del riciclaggio (v. tabella 1).

Se, come si è appena visto, in genere il carattere associativo di questi reati è evidente, più incerto invece risulta il metodo con cui sono stati compiuti in quanto allo stato attuale le informazioni disponibili non consentono di approfondire tale aspetto. Vero è che molti di essi rientrano nella sfera di competenza delle direzioni distrettuali antimafia, tuttavia, non avendo indicazioni precise in proposito, è preferibile considerarli indicatori o «reati-spia» che attestano la presenza generica di una criminalità organizzata di tipo strutturata nel territorio piuttosto che esclusivamente mafiosa.

Di ciascuno di questi reati, nelle sezioni successive della presente relazione si esamineranno gli sviluppi e il peso che hanno avuto nella nostra regione e nelle sue province in un arco temporale di dieci anni: dal 2010 al 2019, che corrisponde al periodo più recente per cui i dati sono disponibili<sup>15</sup>.

**TABELLA 1:**

Numero di persone denunciate o arrestate dalle forze di polizia ogni dieci reati denunciati con autore noto in Emilia-Romagna, in Italia e nel Nord-Est. Distinzione per alcune fattispecie delittuose. Periodo 2010-2019

	Emilia-Romagna	Italia	Nord-Est
Associazione a delinquere	87	91	76
Omicidi di mafia	30	57	30
Estorsioni	17	20	17
Danneggiamenti, attentati	15	16	15
Produzione, traffico e spaccio di stupefacenti	19	20	20
Sfruttamento della prostituzione	27	27	26
Furti e rapine organizzate	21	21	20
Ricettazione	15	15	16
Truffe, frodi e contraffazione	14	16	14
Usura	24	27	21
Riciclaggio e impiego di denaro illecito	27	25	27

Fonte: Nostra elaborazione su dati SDI del Ministero dell'Interno.

## 2. Il quadro della criminalità organizzata e mafiosa in Emilia-Romagna e nelle sue province

Per ciascuno dei reati selezionati, nella tabella 2 è riportata la somma delle denunce rilevate dalle forze di polizia tra il 2010 e il 2019, il tasso di variazione medio annuale e il tasso medio di delittuosità calcolato su 100 mila abitanti. Al fine di contestualizzare la posizione dell'Emilia-Romagna rispetto a tali fenomeni, nella tabella sono riportati anche i dati che riguardano l'Italia e il Nord-Est, ovvero la ripartizione territoriale di cui è parte.

<sup>14</sup> Ciò si verifica a qualsiasi livello territoriale preso in considerazione e per ogni anno del periodo considerato, il che dimostra l'intrinseco e strutturale tratto associativo di tali attività criminali.

<sup>15</sup> Proprio per una loro caratteristica intrinseca, i dati ricavati da denunce non danno conto della parte "sommersa" dei fenomeni considerati e per questa ragione, più che riflettere l'effettivo livello di criminalità, i dati delle denunce, per un verso, esprimono la tendenza dei cittadini a denunciare e, per l'altro, dimostrano l'efficacia delle forze di contrasto delle organizzazioni criminali.

Come si può osservare, nel decennio esaminato in Emilia-Romagna sono stati denunciati complessivamente quasi 180 mila delitti associativi, corrispondenti a circa il 7% di quelli denunciati nell'intera Penisola e a oltre il 43% di quelli denunciati nel Nord-Est<sup>16</sup>.

Prestando attenzione alla loro composizione numerica, si può notare innanzitutto che le *truffe, le frodi e la contraffazione* costituiscono i reati più diffusi fra tutti quelli esaminati: con quasi 115 mila casi denunciati, di cui circa il 95% sono costituiti da truffe e frodi (comprese quelle informatiche), essi infatti assorbono oltre due terzi della massa delle denunce qui esaminate. Decisamente meno frequenti, ma comunque rilevanti sul piano numerico, sono poi i reati che riguardano gli *stupefacenti* e la *ricettazione*: per quanto riguarda i primi, nel periodo considerato in regione ne sono stati denunciati quasi 26 mila, in gran parte riguardanti lo spaccio, mentre di reati riguardanti la ricettazione ne sono stati denunciati quasi 18 mila. Ancora meno frequenti sono i *furti e le rapine organizzate*, che infatti ammontano a oltre 6.000 denunce, e le *estorsioni*, il cui ammontare è pari a quasi 6 mila casi. I *danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari* sono circa 3.700, i reati di *sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione* oltre mille, i reati riguardanti il *riciclaggio e l'usura* quasi 1.400, di cui più di 1.000 riguardanti il riciclaggio e l'impiego di denaro illecito. I casi di *associazione a delinquere*, infine, sono poco più di 300, di cui solo 4 di tipo mafioso. (Per completezza, si segnala un solo caso di *omicidio per motivi di mafia*, consumatosi nella provincia di Parma nel 2010; questo omicidio rappresenta l'unico di stampo mafioso consumatosi nel Nord-Est).

**TABELLA 2:**

Reati denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria in Emilia-Romagna, in Italia e nel Nord-Est. Periodo 2010-2019 (nr. complessivo dei reati denunciati; tasso di variazione medio annuale; tasso di delittuosità medio per 100.000 abitanti).

	EMILIA-ROMAGNA			ITALIA			NORD-EST			
	Totale delitti denunciati	medio annuale media	Tasso su 100 mila ab.	Totale delitti denunciati	medio annuale media	Tasso su 100 mila ab.	Totale delitti denunciati	medio annuale media	Tasso su 100 mila ab.	
Truffe, frodi e contraffazione	114.171	7,9	258,1	1.533.289	8,2	254,5	274.894	9,8	237,1	
Stupefacenti	25.841	2,4	58,4	355.472	2,1	59,0	58.959	2,4	50,8	
Ricettazione e contrabbando	17.913	-3,5	40,5	230.420	-4,2	38,3	37.242	-3,8	32,1	
Furti e rapine organizzate	6.106	-5,1	13,8	82.014	-6,9	13,6	11.334	-4,4	9,8	
Estorsioni	5.768	11,4	13,0	80.529	5,2	13,4	11.538	9,3	10,0	
Danneggiamenti, attentati	3.743	-2,1	8,5	95.934	-2,5	15,9	8.066	-2,3	7,0	
Sfruttamento della prostituzione	1.072	-9,8	2,4	10.523	-11,4	1,7	2.166	-9,0	1,9	
Riciclaggio	1.008	12,0	2,3	17.033	4,1	2,8	2.532	8,9	2,2	
Usura	369	17,1	0,8	3.466	-5,5	0,6	635	4,7	0,5	
Associazione a delinquere	321	5,3	0,7	8.370	-4,0	1,4	1.059	-3,1	0,9	
Omicidi di mafia	1	-100,0	0,0	469	-4,7	0,1	1	-100,0	0,0	
<b>Totale delitti associativi</b>	<b>176.313</b>	<b>5,0</b>	<b>398,6</b>	<b>2.417.519</b>	<b>4,8</b>	<b>401,3</b>	<b>408.42</b>	<b>6</b>	<b>6,4</b>	<b>352,2</b>

Fonte: Nostra elaborazione su dati SDI del Ministero dell'Interno.

Considerati complessivamente, questi reati nella nostra regione sono cresciuti in media di cinque punti percentuali ogni anno (di 5,9 nell'ultimo biennio), in Italia di 4,8 (di 6 nell'ultimo biennio) e nel Nord-Est di 6,4 punti (di 9,3 nell'ultimo biennio).

<sup>16</sup> Sugli oltre 2 milioni di reati denunciati complessivamente in regione nei dieci anni considerati, i reati che qui abbiamo definito "associativi" da soli costituiscono circa il 7%.

Più in particolare, limitando lo sguardo all'Emilia-Romagna, nel decennio esaminato, il reato di usura è cresciuto in media di 17 punti percentuali all'anno (di 33 solo nell'ultimo biennio), quello di riciclaggio di 12 (di 38 nell'ultimo biennio), le estorsioni di 11 (benché nell'ultimo biennio siano diminuite di oltre 4 punti), le truffe, le frodi e i reati di contraffazione di 8 (di 13 nell'ultimo biennio), il reato di associazione a delinquere di 5 (benché nell'ultimo biennio sia diminuito di 22 punti), i reati riguardanti gli stupefacenti di oltre 2 punti (benché nell'ultimo biennio siano diminuiti di 2 punti percentuali).

Diversamente da questi reati, ancora nel decennio esaminato, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi nel decennio considerato sono diminuiti in media di 2 punti percentuali all'anno (di 21 solo nell'ultimo biennio), i reati di ricettazione e di contrabbando di quasi 4 punti (di 22 nell'ultimo biennio), i furti e le rapine organizzate di 5 (di quasi 13 nell'ultimo biennio) e il reato di sfruttamento della prostituzione di 10 (anche se nell'ultimo biennio ha registrato una crescita di 6 punti) (v. tabella 2).

Come si può osservare nella tabella successiva (v. tabella 3), la tendenza di questi reati non è stata omogenea nel territorio della regione.

I rilievi esposti nella tabella, in cui sono esposti gli andamenti medi per provincia dei reati durante il decennio, si possono così sintetizzare:

1. nella provincia di *Piacenza* sono cresciute oltre la media regionale i reati di riciclaggio, le estorsioni, le truffe, le frodi e la contraffazione, i reati riguardanti gli stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, i furti e le rapine organizzate e i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari (va fatto notare che riguardo a questi ultimi tre gruppi di reati, la tendenza della provincia è stata opposta a quella della regione: mentre infatti in regione questi reati sono diminuiti, qui sono aumentati sensibilmente);
2. la provincia di *Parma* ha avuto una crescita superiore alla media della regione rispetto ai reati di usura, di riciclaggio, a quelli riguardanti gli stupefacenti e, in controtendenza rispetto a quanto è avvenuto in generale nella regione, ai reati di sfruttamento della prostituzione e ai danneggiamenti;
3. la provincia di *Reggio Emilia* ha registrato una crescita superiore alla media regionale riguardo ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e alle truffe, alle frodi e alla contraffazione; in controtendenza rispetto a quanto si è registrato in generale in regione, in questa provincia sono cresciuti anche i reati di sfruttamento della prostituzione e i danneggiamenti;
4. la provincia di *Modena* ha avuto una crescita più elevata di quella media regionale rispetto ai reati di riciclaggio e alle estorsioni; diversamente dall'andamento regionale, in questa provincia sono aumentati anche i furti e le rapine organizzate e i reati di ricettazione e di contrabbando;
5. nella provincia di *Bologna* si sono registrati valori superiori alla media regionale per i reati riguardanti il riciclaggio e le estorsioni;
6. nella provincia di *Ferrara* sono cresciuti in misura superiore alla media le estorsioni, le truffe e i reati riguardanti gli stupefacenti; in controtendenza all'andamento medio della regione, in questa provincia sono cresciuti anche i furti e le rapine organizzate e i danneggiamenti;
7. la provincia di *Ravenna* registra valori superiori alla media della regione relativamente ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e a quelli che riguardano gli stupefacenti; diversamente di quanto si è registrato



- a livello regionale, in questa provincia è cresciuto anche il reato di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione;
8. la provincia di *Forlì-Cesena* registra valori superiori alla media della regione relativamente ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e al reato di associazione a delinquere;
  9. la provincia di *Rimini* registra valori superiori alla media regionale riguardo ai reati di riciclaggio e, contrariamente alla tendenza media della regione, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari.

**TABELLA 3:**

Andamento dei reati denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria nelle province dell'Emilia-Romagna. Periodo 2010-2019 (tasso di variazione medio annuale)

	ER	PC	PR	RE	MO	BO	FE	RA	FC	RN
Usura	17,1	0,0	93,2	0,0	7,8	13,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Riciclaggio	12,0	22,1	15,0	78,1	19,8	3,4	0,0	34,7	100,7	60,8
Estorsioni	11,4	15,3	11,6	17,7	12,9	17,7	12,3	12,9	12,8	11,0
Truffe, frodi e contraffazione	7,9	9,1	7,8	11,1	7,7	8,2	12,7	8,0	4,3	6,2
Associazione a delinquere	5,3	0,0	0,0	0,0	2,6	28,9	0,0	0,0	153,7	0,0
Stupefacenti	2,4	11,3	8,8	1,4	2,7	1,9	7,0	3,9	2,2	0,2
Sfruttamento della prostituzione	-9,8	29,4	94,4	22,3	-6,3	-8,8	-4,3	6,9	-17,3	-18,8
Furti e rapine organizzate	-5,1	1,0	-2,1	-5,3	2,6	-4,6	1,1	-7,5	-8,1	-2,9
Ricettazione e contrabbando	-3,5	-1,0	-2,0	-4,2	0,9	-2,4	-1,7	-2,8	-4,7	-4,8
Danneggiamenti, attentati dinamitardi	-2,1	0,3	7,4	1,6	-0,7	-0,6	7,9	-2,1	-9,3	5,4
Omicidi di mafia	100,0	0,0	-100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	5,0	6,7	6,1	6,5	5,5	5,2	8,6	4,5	2,1	2,5

Fonte: Nostra elaborazione su dati SDI del Ministero dell'Interno.

Interessante è il quadro che emerge di questi reati osservandone l'incidenza sulla popolazione residente (c.d. tassi di delittuosità su 100 mila residenti).

Come si può osservare ancora nella tabella 2, l'Emilia-Romagna detiene tassi di delittuosità superiori alla media italiana per quanto riguarda le truffe, le frodi e la contraffazione (258,1 vs 254,5 ogni 100 mila abitanti), i reati di ricettazione e di contrabbando (40,5 vs 38,3) e i reati di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione (2,4 vs 1,7 ogni 100 mila abitanti). Tassi inferiori a quelli dell'Italia, la nostra regione li registra invece in relazione ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari (8,5 vs 15,9 ogni 100 mila abitanti), al reato di associazione a delinquere (0,7 vs 1,4), ai reati riguardanti gli stupefacenti (58,4 vs 59), al riciclaggio e impiego di denaro illecito (2,3 vs 2,8 ogni 100 mila abitanti) e alle estorsioni (13 vs 13,4 ogni 100 mila abitanti). Per tutti gli altri reati, i tassi della nostra regione sono sostanzialmente in linea con quelli italiani (furti e rapine organizzate: circa 14 ogni 100 mila abitanti; usura: meno di 1 ogni 100 mila abitanti; omicidi di mafia: quasi 0 ogni 100 mila abitanti).

Rispetto al Nord-Est, invece, la nostra regione detiene tassi di delittuosità sopra la media per la maggior parte dei reati considerati (fatta eccezione per i reati meno frequenti, come l'associazione a delinquere, gli omicidi di mafia, l'usura e il riciclaggio, rispetto ai quali i tassi della nostra regione sono sostanzialmente in linea con il resto della ripartizione geografica a cui appartiene).

Nella tabella successiva sono riportati i tassi medi di delittuosità ogni 100 mila residenti per singola provincia, da cui si può dedurre in quali territori questi reati incidono in misura maggiore rispetto alla media regionale.

**TABELLA 4:**

Incidenza dei reati denunciati dalle forze di polizia nelle province dell'Emilia-Romagna. Periodo 2010-2019 (tassi medi del periodo su 100.000 residenti)

	ER	PC	PR	RE	MO	BO	FE	RA	FC	RN
Truffe, frodi e contraffazione	<b>258,2</b>	203,0	259,4	201,6	214,6	338,7	221,5	270,5	234,1	292,6
Stupefacenti	<b>58,4</b>	51,9	45,6	39,8	44,6	73,5	52,2	83,9	49,2	80,5
Ricettazione e contrabbando	<b>40,5</b>	28,5	44,4	27,2	29,1	52,4	30,4	54,3	32,3	57,5
Furti e rapine organizzate	<b>13,8</b>	12,1	14,9	10,7	11,4	18,9	10,5	14,1	9,7	16,7
Estorsioni	<b>13,0</b>	11,1	14,6	9,7	8,8	17,9	9,5	11,8	12,1	18,3
Danneggiamenti, attentati dinamitardi	<b>8,5</b>	4,9	7,7	9,0	7,0	10,5	8,8	9,9	5,6	10,3
Sfruttamento della prostituzione	<b>2,4</b>	2,2	1,1	1,3	1,8	2,7	2,6	5,0	2,7	2,6
Riciclaggio	<b>2,3</b>	1,8	1,6	1,6	4,7	1,7	1,2	2,6	1,6	2,6
Usura	<b>0,8</b>	0,6	3,1	1,2	0,6	0,5	0,2	0,3	0,5	0,7
Associazione a delinquere	<b>0,7</b>	0,7	0,7	0,4	0,5	0,8	0,4	0,7	0,7	0,7
Omicidi di mafia	<b>0,0</b>	0,0	0,023	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Totale</b>	<b>398,8</b>	<b>316,8</b>	<b>393,1</b>	<b>302,5</b>	<b>323,0</b>	<b>517,5</b>	<b>337,4</b>	<b>453,2</b>	<b>348,4</b>	<b>482,4</b>

Fonte: Nostra elaborazione su dati SDI del Ministero dell'Interno.

In questo caso, il quadro che emerge si può così sintetizzare:

1. i tassi di delittuosità della provincia di *Piacenza* sono inferiori alla media della regione per tutti i reati considerati (tranne che per il reato di associazione a delinquere il quale risulta in media con quello della regione);
2. la provincia di *Parma* detiene tassi di delittuosità più elevati della media regionale rispetto alle truffe, alle frodi e alla contraffazione, ai reati di ricettazione e di contrabbando, ai furti e alle rapine organizzate, alle estorsioni e all'usura (va ricordato, inoltre, che l'unico omicidio di mafia avvenuto negli ultimi nove anni in regione, è stato commesso in questa provincia);
3. la provincia di *Reggio Emilia* ha tassi superiori alla media regionale riguardo ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi, oltre che all'usura;
4. tassi superiori alla media la provincia di *Modena* li registra rispetto al reato di riciclaggio;
5. la provincia di *Bologna* detiene tassi superiori alla media regionale riguardo alle maggior parte dei reati considerati e, in particolare, riguardo alle truffe, alle frodi e alla contraffazione, ai reati riguardanti gli stupefacenti, alla ricettazione e al contrabbando, ai furti e alle rapine organizzate, alle estorsioni, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari, allo sfruttamento della prostituzione e ai reati di associazione semplice e mafiosa;
6. la provincia di *Ferrara* registra valori medi più elevati della media regionale riguardo ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari e allo sfruttamento della prostituzione;
7. la provincia di *Ravenna* ha tassi di delittuosità superiori alla media riguardo alle truffe, alle frodi e alla contraffazione, ai reati riguardanti gli stupefacenti, alla ricettazione e al contrabbando, ai furti e alle rapine organizzate, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari, allo sfruttamento della prostituzione e al riciclaggio;
8. la provincia di *Forlì-Cesena* ha tassi superiori alla media riguardo al reato di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione;

9. Rimini, come la provincia di Bologna e di Ravenna, detiene tassi di delittuosità più alti della media regionale per la gran parte dei reati considerati e, in particolare, riguardo alle truffe, alle frodi e alla contraffazione, ai reati riguardanti gli stupefacenti, alla ricettazione e al contrabbando, ai furti e alle rapine organizzate, alle estorsioni, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari, allo sfruttamento della prostituzione e al riciclaggio.

### **3. Controllo del territorio, gestione di traffici illeciti, reati economico-finanziari**

Una sintesi utile di quanto è stato illustrato finora, è possibile ottenerla dalla tavola 5. La tavola illustra tre diversi indici che misurano l'incidenza della presenza della criminalità organizzata nel territorio della regione. In particolare, gli indici sono stati ottenuti dai reati esaminati più sopra in modo dettagliato, i quali, seguendo quanto è noto in letteratura, sono stati raggruppati in tre diversi ambiti in cui agiscono i gruppi criminali: l'ambito del controllo del territorio; l'ambito della gestione dei traffici illeciti; l'ambito delle attività criminali economiche-finanziarie.

Nel primo ambito - quello che lo studioso statunitense, Anton Block, negli anni '30 chiamava "*Power Syndacate*" - ricadono una serie di reati-spia che attestano il controllo del territorio da parte delle organizzazioni criminali. Queste attività criminali generalmente sono consolidate e incidono in misura elevata nelle zone di origine delle mafie, o dove le mafie sono presenti da più tempo. Nel caso specifico, afferiscono a questo ambito gli omicidi per motivi di mafia, i reati di associazione a delinquere mafiosa, le estorsioni, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari.

Nella sfera della gestione dei traffici illeciti - chiamata da Anton Block "*Enterprise Syndacate*" - ricadono i reati riguardanti gli stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, i furti e le rapine organizzate, i reati di ricettazione. Queste attività criminali risultano tendenzialmente più diffuse - sia nei territori di origine delle mafie che altrove - dove insistono grandi agglomerati urbani e dimostrano la capacità da parte del crimine organizzato di realizzare e organizzare traffici illeciti particolarmente complessi.

Nella sfera delle attività criminali economiche-finanziarie ricadono i reati di riciclaggio, di usura, le truffe, le frodi e i reati di contraffazione. Queste attività criminali tendono a essere più diffuse nei territori economicamente e finanziariamente più attivi e coinvolgono una rete di soggetti afferenti spesso al mondo delle professioni non necessariamente strutturati all'interno delle organizzazioni, ma per le quali offrono prestazioni specialistiche: i cosiddetti colletti bianchi.

Come si può osservare nella tabella, il valore dell'indice che attesta il controllo del territorio da parte delle organizzazioni criminali nella nostra regione è decisamente sotto la media dell'Italia, ma risulta più alta della media della ripartizione territoriale del Nord-Est. Il tasso di delittuosità per questo tipo di attività criminale per la nostra regione è di 22,2 ogni 100 mila abitanti, quello dell'Italia di 30,8 mentre quello del Nord-Est di 17,9 ogni 100 mila abitanti.

Per quanto riguarda invece gli altri due ambiti di attività la nostra regione detiene tassi leggermente superiori a quelli medi dell'Italia e molti più elevati di quelli Nord-Est. In particolare, riguardo alla gestione dei traffici illeciti il tasso della regione è di 115,2 ogni 100 mila abitanti (quello dell'Italia di 112,9, mentre quello del Nord-Est di 94,9 ogni 100 mila abitanti), mentre per quanto riguarda

l'ambito della criminalità economica-finanziaria il tasso regionale è di 261,3 ogni 100 mila abitanti (quello dell'Italia di 258,5, mentre quello del Nord-Est 240,6).

Osservando ora l'incidenza di queste attività all'interno della regione, emergono quattro province dove i valori dei tassi risultano più elevati di quelli medi regionali: Parma, Bologna, Ravenna e Rimini. In particolare, nella provincia di Parma risultano più elevati i tassi che afferiscono agli ambiti del controllo del territorio e delle attività criminali economiche-finanziarie, mentre nelle Province di Bologna, Ravenna e Rimini si registrano tassi più elevati della media rispetto a tutte e tre gli ambiti criminali.

**TABELLA 5:**

Presenza della criminalità organizzata nelle province dell'Emilia-Romagna secondo gli indici di "Power Syndacate", "Enterprise Syndacate" e delle attività criminali economiche-finanziarie. Periodo 2010-2019 (tassi medi del periodo su 100 mila residenti; indice di variazione media annuale del periodo; indice di variazione del biennio 2018-2019).

	Power Syndacate (Controllo del territorio)			Enterprise Syndacate (Gestione dei traffici illeciti)			Crimine Economico-Finanziario		
	Tasso su 100 mila ab.	Variazione media	Variazione 2018-2019	Tasso su 100 mila ab.	Variazione media	Variazione 2018-2019	Tasso su 100 mila ab.	Variazione media	Variazione 2018-2019
Italia	30,8	0,2	-7,0	112,9	-1,2	-6,0	258,5	8,1	11,2
Nord-est	17,9	3,0	-7,4	94,9	-0,6	-6,4	240,6	9,8	15,2
Emilia-Romagna	22,2	4,5	-10,1	115,2	-0,8	-9,1	261,3	7,9	12,7
Piacenza	16,7	6,5	-13,6	94,7	5,0	-5,9	205,4	8,8	7,0
Parma	<b>23,0</b>	7,2	-16,3	106,0	2,2	-6,6	<b>264,1</b>	7,9	16,9
Reggio nell'Emilia	19,1	6,9	-41,3	79,0	-2,0	3,9	204,4	11,2	15,6
Modena	16,3	4,3	-6,1	86,9	1,1	-2,2	219,9	7,8	12,3
Bologna	<b>29,2</b>	8,1	11,0	<b>147,5</b>	-1,3	-15,4	<b>340,9</b>	8,1	7,5
Ferrara	18,7	4,8	-5,5	95,8	2,1	-5,4	223,0	12,8	32,8
Ravenna	22,5	2,1	14,9	<b>157,3</b>	-0,6	-10,1	<b>273,4</b>	7,9	20,6
Forlì-Cesena	18,4	3,3	-4,6	93,8	-2,1	-29,8	236,2	4,3	9,9
Rimini	<b>29,2</b>	7,8	-38,6	<b>157,3</b>	-2,8	0,6	<b>295,9</b>	6,3	4,7

Fonte: Nostra elaborazione su dati SDI del Ministero dell'Interno.

**Art. 2 – Mappatura dei processi – aree generali di rischio – valutazione del rischio.**

La mappatura dei processi, che rappresenta uno degli aspetti più importanti dell'analisi del contesto interno, consiste nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi dell'Ente.

La mappatura dei processi in ordine ai quali è stata sviluppata la valutazione del rischio fa seguito al provvedimento con cui la Giunta Comunale approva le Tabelle dei procedimenti dell'Ente, contenenti le indicazioni relative alla Unità organizzativa responsabile, al termine della conclusione dei procedimenti ed al soggetto competente all'adozione del provvedimento finale.

La mappatura è stata effettuata con il coinvolgimento dei Responsabili di Settore competenti, con il coordinamento del Segretario Generale.

Nel corso degli anni, l'intera attività svolta dall'Amministrazione è quindi stata gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Il risultato conseguito nella prima fase della mappatura rappresenta l'identificazione dell'elenco completo dei processi dell'amministrazione.

Il Piano individua e classifica pertanto il livello del rischio presente nei procedimenti amministrativi e nelle attività del Comune di Castel Maggiore.

Sono state individuate come sensibili alla corruzione le attività comprese nelle aree di rischio individuate per gli Enti locali nell'Allegato 1 al PNA 2019.

A) ACQUISIZIONE E GESTIONE DEL PERSONALE

B AFFARI LEGALI E CONTENZIOSO

C) CONTRATTI PUBBLICI

D) CONTROLLI, VERIFICHE E SANZIONI

E) GESTIONE DEI RIFIUTI

F) GESTIONE DELLE ENTRATE, DELLE SPESE E DEL PATRIMONIO

G) GOVERNO DEL TERRITORIO

H) INCARICHI E NOMINE

I) PIANIFICAZIONE URBANISTICA

L) PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI PRIVI DI EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO PER IL DESTINATARIO

M) PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI CON EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO PER IL DESTINATARIO

#### **Art. 2.1 – Mappatura dei processi – individuazione classificazione del livello del rischio – REGISTRO DEI RISCHI.**

Per ciascun processo come sopra individuato è stata effettuata la valutazione del rischio, identificato tenendo presenti le specificità dell'Amministrazione, di ciascun processo e del livello organizzativo a cui il processo si colloca. La mappatura è stata effettuata con il coinvolgimento dei Responsabili di Settore competenti, sotto il coordinamento del Segretario Generale.

L'analisi del rischio è stata predisposta nel corso degli anni precedenti sulla base di un approccio di tipo "quantitativo, desunto dai criteri a suo tempo indicati nella tabella Allegato 5 "La valutazione del livello di rischio" del PNA 2015 come frutto della valutazione delle possibilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che esso può produrre, in termini di probabilità e di impatto.

**Con il presente PTCPT si applica un approccio di tipo “qualitativo”, che da ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantisce la massima trasparenza, come proposto nell’allegato 1 al PNA 2019.**

**L’analisi del rischio è stata articolata come segue.**

L’analisi del rischio secondo il PNA si prefigge due obiettivi: comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l’esame dei cosiddetti “fattori abilitanti” della corruzione; stimare il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività.

#### Fattori abilitanti

L’analisi è volta a comprendere i “fattori abilitanti” la corruzione, i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione (che nell’aggiornamento del PNA 2015 erano denominati, più semplicemente, “cause” dei fenomeni di malaffare).

Per ciascun rischio, i fattori abilitanti possono essere molteplici e combinarsi tra loro. L’Autorità propone i seguenti esempi:

- assenza di misure di trattamento del rischio (controlli): si deve verificare se siano già stati predisposti, e con quale efficacia, strumenti di controllo degli eventi rischiosi;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

#### Stima del livello di rischio

In questa fase si è proceduto alla stima del livello di esposizione al rischio per ciascun oggetto di analisi. Misurare il grado di esposizione al rischio consente di individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio da parte del RPCT.

Secondo l’ANAC, l’analisi deve svolgersi secondo un criterio generale di “prudenza” poiché è assolutamente necessario “evitare la sottostima del rischio che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione”.

L’analisi si è sviluppata secondo le sub-fasi seguenti: scegliere l’approccio valutativo; individuare i criteri di valutazione; rilevare i dati e le informazioni; formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Per stimare l'esposizione ai rischi, l'approccio è stato pertanto di tipo qualitativo.

*Approccio qualitativo:* l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, in genere non prevedono una rappresentazione di sintesi in termini numerici.

Secondo l'ANAC, "considerata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze che in molte amministrazioni non sono presenti, e ai fini di una maggiore sostenibilità organizzativa, si suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza".

### Criteri di valutazione

L'ANAC ritiene che "i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in **indicatori di rischio** (*key risk indicators*) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti". Per stimare il rischio, quindi, è necessario definire preliminarmente indicatori del livello di esposizione del processo al rischio di corruzione.

In forza del principio di "gradualità", tenendo conto della dimensione organizzativa, delle conoscenze e delle risorse, gli indicatori possono avere livelli di qualità e di complessità progressivamente crescenti.

L'Autorità ha proposto indicatori comunemente accettati, anche ampliabili o modificabili da ciascuna amministrazione (PNA 2019, Allegato n. 1).

Gli indicatori sono:

1. **livello di interesse "esterno":** la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;
2. **grado di discrezionalità del decisore interno:** un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
3. **manifestazione di eventi corruttivi in passato:** se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha caratteristiche che rendono praticabile il malaffare;
4. **trasparenza/opacità del processo decisionale:** l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;
5. **livello di collaborazione del responsabile del processo nell'elaborazione, aggiornamento e monitoraggio del piano:** la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della corruzione o, comunque, determinare una certa opacità sul reale livello di rischio;
6. **grado di attuazione delle misure di trattamento:** l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore probabilità di fatti corruttivi.

Tutti gli indicatori suggeriti dall'ANAC sono stati utilizzati per valutare il rischio nel presente PTPCT, debitamente aggiornando il REGISTRO DEI RISCHI.

### Rilevazione dei dati e delle informazioni

La rilevazione di dati e informazioni necessari ad esprimere un giudizio motivato sugli indicatori di rischio, di cui al paragrafo precedente, viene coordinata dal RPCT.

Il PNA prevede che le informazioni possano essere “rilevate da soggetti con specifiche competenze o adeguatamente formati”, oppure attraverso modalità di autovalutazione da parte dei responsabili degli uffici coinvolti nello svolgimento del processo.

Qualora si applichi l'autovalutazione, il RPCT deve vagliare le stime dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della “prudenza”.

Le valutazioni devono essere suffragate dalla “motivazione del giudizio espresso”, fornite di “evidenze a supporto” e sostenute da “dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi” (Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

L'ANAC ha suggerito i seguenti “dati oggettivi”:

- i dati sui precedenti giudiziari e disciplinari a carico dei dipendenti, fermo restando che le fattispecie da considerare sono le sentenze definitive, i procedimenti in corso, le citazioni a giudizio relativi a: reati contro la PA; falso e truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate alla PA (artt. 640 e 640-bis CP); procedimenti per responsabilità contabile; ricorsi in tema di affidamento di contratti);
- le segnalazioni pervenute: *whistleblowing* o altre modalità, reclami, indagini di *customer satisfaction*, ecc.;
- ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (ad esempio: rassegne stampa, ecc.).

Infine, l'Autorità ha suggerito di “programmare adeguatamente l'attività di rilevazione individuando nel PTPCT tempi e responsabilità” e, laddove sia possibile, consiglia “di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l'elaborazione e la trasmissione dei dati e delle informazioni necessarie” (Allegato n. 1, pag. 30).

Sono quindi stati applicati gli indicatori di rischio proposti da ANAC.

### Misurazione del rischio

In questa fase, per ogni oggetto di analisi si è proceduto alla misurazione degli indicatori di rischio.

L'ANAC sostiene che sarebbe “opportuno privilegiare un'analisi di tipo qualitativo, accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un'impostazione quantitativa che prevede l'attribuzione di punteggi”.

Poiché la misurazione degli indicatori di rischio viene svolta con metodologia “qualitativa” è possibile applicare una scala di valutazione di tipo ordinale: alto,



medio, basso. "Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte" (PNA 2019, Allegato n. 1, pag. 30).

Attraverso la misurazione dei singoli indicatori si perviene alla valutazione complessiva del livello di rischio. Il valore complessivo ha lo scopo di fornire una "misurazione sintetica" e, anche in questo caso, può essere usata la scala di misurazione ordinale (basso, medio, alto).

L'ANAC, quindi, raccomanda quanto segue:

- qualora, per un dato processo, siano ipotizzabili più eventi rischiosi con un diverso livello di rischio, "si raccomanda di far riferimento al valore più alto nello stimare l'esposizione complessiva del rischio";
- evitare che la valutazione sia data dalla media dei singoli indicatori; è necessario "far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico".

In ogni caso, vige il principio per cui "ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte".

Pertanto, come da PNA, l'analisi viene svolta con **metodologia di tipo qualitativo** e sarà applicata una **scala ordinale** persino di maggior dettaglio rispetto a quella suggerita dal PNA (basso, medio, alto):

<b>Livello di rischio</b>	<b>Sigla corrispondente</b>
Rischio quasi nullo	N
Rischio molto basso	B-
Rischio basso	B
Rischio moderato	M
Rischio alto	A
Rischio molto alto	A+
Rischio altissimo	A++

### **3.4. La ponderazione**

La ponderazione del rischio è l'ultima delle fasi che compongono la macro-fase di valutazione del rischio.

Scopo della ponderazione è quello di "agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione" (Allegato n. 1, Par. 4.3, pag. 31).

Nella fase di ponderazione si stabiliscono: le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio; le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Per quanto concerne le azioni, al termine della valutazione del rischio, devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l'esposizione di processi e attività alla corruzione. "La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di

non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti”.

Un concetto essenziale per decidere se attuare nuove azioni è quello di “rischio residuo” che consiste nel rischio che permane una volta che le misure di prevenzione siano state correttamente attuate.

L’attuazione delle azioni di prevenzione deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un livello quanto più prossimo allo zero. Ma il rischio residuo non potrà mai essere del tutto azzerato in quanto, anche in presenza di misure di prevenzione, la probabilità che si verifichino fenomeni di malaffare non potrà mai essere del tutto annullata.

Per quanto concerne la definizione delle priorità di trattamento, nell’impostare le azioni di prevenzione si tiene conto del livello di esposizione al rischio e “procedere in ordine via via decrescente”, iniziando dalle attività che presentano un’esposizione più elevata fino ad arrivare al trattamento di quelle con un rischio più contenuto.

In questa fase, si provvede a:

- 1- assegnare la massima priorità agli oggetti di analisi che hanno ottenuto una valutazione complessiva di rischio A++ ("rischio altissimo") procedendo, poi, in ordine decrescente di valutazione secondo la scala ordinale;
- 2- prevedere "misure specifiche" per gli oggetti di analisi con valutazione A++, A+, A.

### **3.5. Trattamento del rischio**

Il trattamento del rischio è la fase finalizzata ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

In tale fase, si progetta l’attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili.

La fase di individuazione delle misure deve quindi essere impostata avendo cura di contemperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle misure stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

Le misure possono essere "generali" o "specifiche".

Le **misure generali** intervengono in maniera trasversale sull’intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione;

le **misure specifiche** agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano dunque per l’incidenza su problemi specifici.

L’individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano il “cuore” del PTPCT.

Tutte le attività fin qui effettuate sono propedeutiche alla identificazione e progettazione delle misure che rappresentano, quindi, la parte fondamentale del PTPCT.

È pur vero tuttavia che, in assenza di un'adeguata analisi propedeutica, l'attività di identificazione e progettazione delle misure di prevenzione può rivelarsi inadeguata.

In conclusione, il trattamento del rischio rappresenta la fase in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta (fase 1) e si programmano le modalità della loro attuazione (fase 2).

## **PARTE SECONDA**

### **MISURE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE**

Sono di seguito individuate tutte le misure obbligatorie atte a prevenire il rischio di corruzione.

Il Registro dei Rischi di cui al precedente art. 2 contiene, per i procedimenti ritenuti più rilevanti, una articolazione maggiormente dettagliata delle specifiche misure previste.

Le misure generali applicate sono le seguenti:

Codice di comportamento  
Rotazione del personale (ordinaria e straordinaria)  
Inconferibilità, incompatibilità, incarichi extraistituzionali  
Whistleblowing  
Formazione  
Trasparenza  
Svolgimento attività successiva cessazione lavoro  
Commissioni e conferimento incarichi in caso di condanna

Le misure specifiche previste sono classificate secondo le seguenti categorie:

Misure di controllo  
Misure di trasparenza  
Misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento  
Misure di regolamentazione  
Misure di semplificazione  
Misure di formazione  
Misure di rotazione  
Misure di disciplina del conflitto di interessi.

#### **Art. 3 – MISURE DI FORMAZIONE - Piano annuale unitario di formazione idoneo a prevenire il rischio della corruzione.**

Premesso che le funzioni inerenti il personale sono conferite all'Unione Reno Galliera e gestite tramite il Servizio Unico del Personale, al fine di rendere più efficienti, efficaci ed economici i processi di formazione del personale per la prevenzione del rischio, il Responsabile per la prevenzione della corruzione, sentiti tutti i Responsabili di Settore, in sede di conferenza con tutti i Responsabili per la prevenzione della corruzione dei singoli Enti appartenenti all'Unione Reno Galliera, di norma entro il 30 giugno di ogni anno elabora la proposta del piano annuale di formazione inerente le attività a rischio corruzione che verrà, una volta approvato, organizzato dal Servizio Unico del Personale entro il 31 dicembre, con le risorse finanziarie aggiuntive a quest'ultimo assegnate nel Bilancio di Previsione dell'Unione per le predette specifiche attività.

Il piano prevederà una formazione a livello specifico per coloro che sono coinvolti a vario titolo nel monitoraggio e nella attuazione del presente piano di prevenzione della corruzione, mirato a valorizzare le politiche, i programmi e gli strumenti utilizzati per la prevenzione e ad approfondire tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'Amministrazione, nonché una formazione a livello generale, con approccio a livello contenutistico e valoriale,

per tutti i destinatari del piano stesso, mirato all'aggiornamento delle competenze ed alle tematiche dell'etica e della legalità.

In particolare, nel piano di formazione si indicano:

- le materie oggetto di formazione corrispondenti alle attività indicate nell'art. 2, nonché sui temi della legalità e dell'etica;
- i dipendenti ed i Responsabili di Settore che svolgono attività nell'ambito delle materie sopra citate;
- le metodologie formative, prevedendo la formazione applicata ed esperienziale (analisi dei rischi amministrativi), con vari meccanismi di azione (analisi dei problemi da visionare, approcci interattivi, soluzioni pratiche ai problemi, ecc.);
- le attività di monitoraggio al fine di verificare i risultati conseguiti.

Il bilancio di previsione dell'Unione deve prevedere le risorse finalizzate a garantire la formazione di cui al precedente comma.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, con la definizione del piano di formazione alla cui proposta concorre, assolve la definizione delle procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, ai sensi del terz'ultimo periodo del comma 8 dell'art. 1 della L. 190/2012.

#### **Art. 4 – MISURE DI CONTROLLO - I meccanismi di attuazione e controllo delle decisioni, idonei a prevenire il rischio di corruzione – disciplina del conflitto di interessi.**

Costituiscono misure idonee a prevenire i fenomeni di corruzione le seguenti procedure amministrative:

##### **4.1. Misure comuni a tutte le attività di rischio, cui devono attenersi i Responsabili nello svolgimento delle stesse:**

A: rispetto del principio di distinzione tra attività degli organi politici e attività gestionale;

B: DISCIPLINA DEL CONFLITTO DI INTERESSI - astensione dall'adozione di pareri, di valutazioni tecniche, di atti endoprocedimentali e del provvedimento finale da parte del Responsabile del procedimento e dei titolari degli uffici competenti che si trovino in situazioni nelle quali vi sia conflitto di interesse, anche potenziale, secondo quanto disposto dall'art. 6 bis della Legge 241/90, ed anche per gravi ragioni di convenienza, come previsto dall'art. 7 del D.P.R. 62/2013; il dipendente deve astenersi, inoltre, dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero dei suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore od agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore, o gerente o dirigente; il dipendente si astiene in ogni altro caso

in cui sussistano gravi ragioni di convenienza; l'inosservanza dell'obbligo di astensione, oltre a costituire causa di illecito disciplinare, può costituire causa di illegittimità dell'atto;

C: dovere di comunicare in forma scritta la sussistenza di conflitti di interesse, anche potenziali, di cui alla lettera precedente;

D: TRASPARENZA - rispettare, di norma, l'ordine cronologico di protocollo nelle istanze;

E: assegnare le pratiche ai collaboratori, secondo criteri di imparzialità e trasparenza;

F: redigere gli atti in modo chiaro e comprensibile con un linguaggio semplice;

G: rispettare il divieto di aggravio del procedimento;

H: nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa, motivare adeguatamente l'atto, indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria; tale motivazione dovrà essere espressa con stile semplice e diretto, in modo da consentire a chiunque di comprendere appieno il contenuto dei provvedimenti;

I: INCONFERIBILITA' – INCOMPATIBILITA' - attestare l'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi, nei confronti di collaboratori esterni e di soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, ai sensi dell'art. 53, comma 14, del d.lgs n. 165/2001.

#### **Art. 5 – Il codice comportamentale - (avvalendosi del Servizio Unico del Personale).**

Premesso che le funzioni inerenti il personale sono conferite all'Unione Reno Galliera e gestite tramite il Servizio Unico del Personale, si applica nell'Ente il Codice di comportamento aziendale, con integrazione e specificazione del Codice Nazionale, approvato con deliberazione della Giunta dell'Unione Reno Galliera n. 2 del 14/01/2014, modificato ed integrato con deliberazione n. 72 del 02/08/2016, che, tra l'altro, prevede:

A: Individuazione puntuale dei soggetti destinatari dei codici comportamentali;

B: Declinazione delle fattispecie, delle modalità e del tetto valoriale per la percezione delle regalie nell'ambito lavorativo;

C: Individuazione di termini a carattere perentorio per la comunicazione da parte dei dipendenti di attività o informazioni, previste dal Codice nazionale, che potrebbero interferire con l'attività lavorativa;

D: Specificazione delle responsabilità e delle funzioni di vigilanza e monitoraggio sull'attuazione dei Codici comportamentali.

Il suddetto Codice verrà monitorato, per l'anno 2021, con particolare riferimento alla messa in conoscenza dello stesso per i collaboratori o consulenti con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, e per i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni, servizi o opere, i quali svolgono la loro attività nelle strutture comunali.

ANAC ha emanato, con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020, nuove linee guida di carattere generale con il fine di "promuovere un sostanziale rilancio dei codici di comportamento, proprio per il valore che essi hanno sia nel guidare le condotte di chi lavora nell'amministrazione e per l'amministrazione verso il miglior perseguimento dell'interesse pubblico, sia come strumento di

prevenzione dei rischi di corruzione da armonizzare e coordinare con i PTCPT di ogni Amministrazione”; sarà compito del Servizio Personale adeguare il Codice di Comportamento, tenendo conto delle nuove Linee Guida ANAC.

**5.1. Misure specifiche relative al personale INCONFERIBILITA’ – INCOMPATIBILITA’ – INCARICHI EXTRAISTITUZIONALI – DIVIETO DI PANTOUFLAGE (avvalendosi del Servizio Unico del Personale):**

A: Utilizzo di griglie analitiche per la valutazione dei candidati di procedure selettive, ovvero di strumenti informatici per la correzione di prove a risposta multipla;

B: Aggiornamento dei criteri regolamentari per la composizione delle Commissioni e verifica delle incompatibilità, assicurando la rotazione dei ruoli in particolare sulla presidenza dell’organo;

C: Controlli su richiesta o a campione, ex ante o ex post, anche con l’ausilio dell’Ufficio ispettivo, in riferimento ai soggetti partecipanti a procedure selettive o richiedenti incarichi extraistituzionali o part time;

D: Attivazione di verifiche, anche con l’ausilio dell’Ufficio ispettivo, circa l’eventuale assunzione di cariche societarie o attività professionali in conflitto di interesse, su incarichi amministrativi di vertice e dirigenziali, con particolare attenzione alla veridicità delle dichiarazioni rese degli interessati sull’insussistenza di cause di inconferibilità ex D.Lgs. 39/2013;

E: Riesame delle autorizzazioni nei confronti dei dipendenti che già svolgono incarichi precedentemente conferiti/autorizzati per la verifica di possibili cause di incompatibilità o di inconferibilità dell’incarico (D.Lgs. 39/2013);

F: Attività successive alla cessazione dal servizio (art. 53 comma 16 ter del D.Lgs. 165/2001) nelle procedure di scelta del contraente, acquisizione o dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà delle imprese interessate, in relazione al fatto di non avere concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e di non avere attribuito incarichi a ex dipendenti, che abbiano esercitato poteri autoritativi negoziali per conto del Comune nei loro confronti, nel triennio successivo alla cessazione del rapporto.

**Art. 6 - Misure DI REGOLAMENTAZIONE specifiche relative alle procedure di scelta del contraente (avvalendosi, per quanto di competenza, della C.U.C. centrale unica di committenza dell’Unione Reno Galliera):**

Si procede alla scomposizione del sistema di affidamento nelle seguenti fasi:

- programmazione e progettazione della gara,
- selezione del contraente,
- aggiudicazione, stipula del contratto, esecuzione.

All’interno di ciascuna fase sono enucleate le relative misure obbligatorie.

**Programmazione e progettazione della gara**

- Obbligo di adeguata motivazione in fase di programmazione in relazione a natura, quantità e tempistica della prestazione;

- indizione, almeno tre mesi prima della scadenza di contratti aventi per oggetto la fornitura di beni e servizi, delle procedure di aggiudicazione;
- attestazione, da parte del responsabile del procedimento, della ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto che legittimano eventuali affidamenti d'urgenza o proroghe o nuovi affidamenti di lavori, servizi e forniture alle ditte già affidatarie del medesimo od analogo appalto, tenuto conto del Comunicato del Presidente ANAC del 4 novembre 2015 avente ad oggetto "Utilizzo improprio delle proroghe/rinnovi di contratti pubblici";
- obbligo di motivazione nella determina a contrarre in ordine sia alla scelta della procedura sia alla scelta del sistema di affidamento adottato ovvero della tipologia contrattuale (ad esempio appalto vs. concessione);
- Aggiornamento almeno annuale di bandi e capitolati per verificarne la conformità ai bandi tipo redatti dall'ANAC e il rispetto della normativa anticorruzione;
- Determinazione delle clausole dei bandi di gara nel rispetto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza alla tipologia ed all'oggetto della prestazione per la quale la gara è indetta, senza effettuare alcuna indebita limitazione dell'accesso delle imprese interessate presenti sul mercato, favorendo i principi di massima partecipazione e concorrenzialità, e par condicio dei concorrenti;
- Sottoscrizione da parte dei soggetti coinvolti nella redazione della documentazione di gara di dichiarazioni in cui si attesta l'assenza di interessi personali in relazione allo specifico oggetto della gara;
- Utilizzo di clausole standard conformi alle prescrizioni normative con riguardo a garanzie a corredo dell'offerta, tracciabilità dei pagamenti e termini di pagamento agli operatori economici;
- Previsione in tutti i bandi, gli avvisi, le lettere di invito o nei contratti adottati di una clausola risolutiva del contratto a favore della stazione appaltante in caso di gravi inosservanze della normativa anticorruzione e dei codici di comportamento.

### **Progettazione con specifico riguardo alle procedure negoziate, affidamenti diretti, o comunque sotto soglia comunitaria**

- Adeguata motivazione delle procedure atte ad attestare il ricorrere dei presupposti legali per indire procedure negoziate o procedere ad affidamenti diretti da parte del responsabile procedimento;
- Adeguata motivazione del rispetto dei principi di rotazione, non discriminazione, parità di trattamento ed adeguata pubblicità tra le imprese affidatarie dei contratti affidati in economia;
- Adeguata motivazione della verifica della congruità dei prezzi di acquisto di beni e servizi effettuati al di fuori del mercato elettronico/Consip;
- Predeterminazione nella determina a contrarre dei criteri che saranno utilizzati per l'individuazione delle imprese da invitare;
- Obbligo di comunicare al Responsabile della prevenzione della corruzione la presenza di ripetuti affidamenti ai medesimi operatori economici in un arco temporale annuale.

### **Selezione del contraente**

- Menzione nei verbali di gara delle specifiche cautele adottate a tutela dell'integrità e della conservazione delle buste contenenti l'offerta;
- Rispetto degli obblighi di tempestiva segnalazione all'ANAC in caso di accertata insussistenza dei requisiti di ordine generale e speciale in capo all'operatore economico;



- Attivazione di verifiche di secondo livello in caso di paventato annullamento e/o revoca della gara;
- Obbligo di segnalazione agli organi di controllo interno di gare in cui sia presentata un'unica offerta valida/credibile;

### **Aggiudicazione, stipula ed esecuzione del contratto**

- Verifica puntuale dei requisiti soggettivi;
- Dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà quando obbligatoria ai sensi dell'art. 26, comma 3 e 3 bis, Legge n. 488/1999 ss.mm.ii. (utilizzando lo schema allegato alla circolare del Segretario Generale prot. n. 12641/2014 o inserendola nel testo della determinazione);
- Utilizzo di schemi di contratti aggiornati;
- Pubblicazione dei risultati della procedura di aggiudicazione entro 30 giorni dall'aggiudicazione del contratto (ossia dalla data della determinazione di aggiudicazione definitiva);
- Costante verifica del rispetto dei tempi di esecuzione;
- Controllo sull'applicazione di eventuali penali per il ritardo;
- Assolvimento dell'obbligo di trasmissione all'ANAC delle varianti;
- Osservanza degli adempimenti in materia di subappalto;
- Esclusione della clausola compromissoria ai sensi dell'art. 209 comma 2 del Codice dei contratti pubblici.

### **Art. 7 – Misure DI REGOLAMENTAZIONE specifiche in materia di governo del territorio E DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA.**

Si prendono in considerazione i diversi livelli di pianificazione urbanistica che interessano l'attività dell'Ente, indicando, per ciascuno di essi, le seguenti misure organizzative di prevenzione della corruzione.

#### **a) processo di pianificazione comunale generale**

- verifica della assenza di cause di incompatibilità o casi di conflitto di interessi per i tecnici progettisti incaricati;
- attenta verifica del rispetto di tutti gli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. 33/2013 da parte del responsabile del procedimento;
- formale attestazione di avvenuta pubblicazione del piano e dei suoi elaborati, da allegare al provvedimento di approvazione;
- motivazione puntuale delle decisioni di accoglimento delle osservazioni che modificano il piano adottato;
- monitoraggio sugli esiti dell'attività istruttoria delle osservazioni presentate dai privati;
- rafforzamento delle misure di controllo attraverso il monitoraggio interno, anche a campione, dei tempi procedurali e dei contenuti degli atti.

#### **b) processi di pianificazione attuativa (Piani attuativi)**

##### **b.1) piani attuativi di iniziativa privata**

- definizione di obiettivi generali in relazione alle proposte del soggetto attuatore con incontri preliminari tra Settore tecnico e organi politici dell'Amministrazione;

- richiesta ai promotori della presentazione di un programma economico finanziario relativo sia alle trasformazioni edilizie che alle opere di urbanizzazione da realizzare, che possa consentire la verifica della fattibilità dell'intervento e la adeguatezza degli oneri economici;
- acquisire informazioni dirette ad accertare il livello di affidabilità dei privati promotori;
- formale attestazione di avvenuta pubblicazione del piano e dei suoi elaborati, da allegare al provvedimento di approvazione;
- motivazione puntuale delle decisioni di accoglimento delle osservazioni che modificano il piano adottato;
- monitoraggio sugli esiti dell'attività istruttoria delle osservazioni presentate dai privati;
- rafforzamento delle misure di controllo attraverso il monitoraggio interno, anche a campione, dei tempi procedurali e dei contenuti degli atti.

## **b.2 piani attuativi di iniziativa pubblica**

- attento monitoraggio dei piani in variante, quando risultino in riduzione di aree assoggettate a vincoli ablatori.

## **b.3 convenzioni urbanistiche**

- puntuale verifica degli impegni assunti dal privato per la realizzazione delle opere di urbanizzazione connesse all'intervento, con particolari attività di controllo dei seguenti processi: calcolo degli oneri, individuazione delle opere di urbanizzazione, cessione delle aree necessarie per opere di urbanizzazione primaria e secondaria, monetizzazione delle aree a standard.

### **b.3.1. calcolo degli oneri**

- formale attestazione dell'ufficio comunale competente circa l'aggiornamento delle tabelle parametriche e che la determinazione degli oneri è stata effettuata sui valori di legge;
- controllo degli oneri dovuti.

### **- b.3.2. individuazione delle opere di urbanizzazione**

- calcolo del valore delle opere da scomputare utilizzando i prezzi regionali e tenendo conto dei prezzi che l'Amministrazione ottiene solitamente in esito a procedure di appalto per la realizzazione di opere analoghe;
- redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica delle opere di urbanizzazione, previsto dall'art. 1 comma 2 lett. e) D.Lgs. 50/2016, da porre a base di gara, per tutte le opere per cui è ammesso lo scomputo;
- acquisizione di garanzie analoghe a quelle richieste in caso di appalto di opere pubbliche.

### **b.3.3. cessione delle aree necessarie per opere di urbanizzazione primaria e secondaria.**

- esame delle caratteristiche delle aree dal punto di vista ambientale;
- monitoraggio di tempi ed adempimenti connessi alla acquisizione gratuita delle aree.

### **b.3.4. Monetizzazione delle aree a standard**

- adozione di criteri generali per la individuazione dei casi specifici in cui procedere alla monetizzazione;
- adozione dei criteri generali per la definizione dei valori da attribuire alle aree, da aggiornare periodicamente;
- pagamento della monetizzazione contestuale alla stipula della convenzione e, in caso di rateizzazione, prevedere in convenzione idonee garanzie.

### **b.3.5. Esecuzione delle opere di urbanizzazione**

- Verifica puntuale della correttezza dell'esecuzione delle opere previste in convenzione, ivi compreso l'accertamento delle qualificazioni delle imprese utilizzate;
- prevedere in convenzione l'obbligo della comunicazione, da parte del soggetto attuatore, delle imprese utilizzate per la realizzazione delle opere;
- verifica, secondo tempi programmati, del crono programma e dello stato di avanzamento dei lavori;
- prevedere in convenzione che la nomina del collaudatore sia effettuata dal Comune, con oneri a carico del privato attuatore;
- prevedere in convenzione apposite misure sanzionatorie, in caso di ritardata o mancata esecuzione delle opere dedotte in obbligazione.

## **c) Rilascio e controllo dei titoli edilizi abilitativi**

### **c.1 Assegnazione delle pratiche per l'istruttoria**

- obbligo di dichiarare, da parte dei dipendenti interessati, ogni situazione di potenziale conflitto di interessi.

### **c.2 Richiesta di integrazioni documentali**

- controllo a campione delle richieste;
- monitoraggio delle cause del ritardo nella conclusione formale dell'istruttoria e verifica di quelle pratiche che, in astratto, non presentano oggettiva complessità.

### **c.3 Calcolo del contributo di costruzione**

- verifica a campione di scostamenti delle somme quantificate a parità di dimensione dell'opera.

### **c.4 Controllo dei titoli rilasciati**

- controllo sulle pratiche edilizie che abbiano interessato un determinato ambito urbanistico, al fine di verificare la omogeneità di applicazione della normativa.

### **c.5 Vigilanza**

- definizione dei criteri e modalità di calcolo delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle somme da corrispondere a titolo di oblazione, in caso di sanatoria;
- verifica a campione del calcolo delle sanzioni, con riferimento a tutte le fasce di importo.

**Art. 8 - Misure DI REGOLAZIONE specifiche relative alle procedure di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.**

8.1 Predeterminare ed enunciare nell'atto i criteri di erogazione e delle modalità cui l'Amministrazione deve attenersi, a garanzia della par condicio tra i possibili destinatari delle sovvenzioni ed a tutela dell'affidamento dei richiedenti i benefici in questione; tanto la predeterminazione di detti criteri quanto la dimostrazione del loro rispetto in sede di concessione sono rivolti ad assicurare la correttezza e la trasparenza dell'azione amministrativa.

8.2 Ogni provvedimento di attribuzione/elargizione è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente nella Sezione Amministrazione Trasparente, e comunque prima della liquidazione delle somme che costituiscono il contributo.

8.3 In data 3 agosto 2017 è entrato in vigore, a seguito dell'emanazione del D.Lgs. n. 117/2017, il Codice del Terzo Settore. L'art. 56 del Codice consente alle Amministrazioni pubbliche di sottoscrivere, con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, "convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato". Allo scopo di omogeneizzare il contenuto degli atti disciplinanti i termini, le modalità e le condizioni di rapporto di collaborazione tra questo Ente e le organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, anche ai fini di un possibile riconoscimento di contributi, è stato diffuso uno schema di convenzione, che assicuri il rispetto di tutti i requisiti previsti dalla nuova disciplina introdotta dal citato decreto legislativo.

**Art. 9 - Procedure da seguire nei rapporti con cittadini ed imprese – monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione ed i soggetti esterni.**

Costituiscono misure idonee a prevenire i fenomeni di corruzione le seguenti procedure da seguire nei rapporti con i cittadini e le imprese:

A: Il Comune comunica al cittadino, imprenditore, utente, che chiede il rilascio di provvedimenti autorizzativi, abilitativi, concessori, oppure qualsiasi altro provvedimento od atto, il nome del responsabile del procedimento, il termine entro il quale il procedimento sarà concluso, l'email ed il sito web del Comune; nel predetto sito sono resi pubblici i dati più rilevanti riguardanti i procedimenti amministrativi, ed in particolare quelli relativi alle attività indicate all'art. 2 del presente Piano.

B: Gli imprenditori che si rivolgono al Comune per ottenere un provvedimento di autorizzazione, concessione od erogazione di vantaggio economico devono rilasciare una dichiarazione ove si impegnano a:

- comunicare ogni variazione delle informazioni riportate nei certificati camerali concernenti la compagine sociale;

- richiedere le informazioni al Prefetto di cui all'art. 10 del D.P.R. n. 252/1998 per le imprese fornitrici od appaltatrici con cui si stipulano, per l'esecuzione di lavori o per la prestazione di servizi o forniture connessi ai provvedimenti autorizzativi oppure abilitativi oppure concessori, contratti privati di importo superiore ad euro 150.000,00;
- indicare eventuali relazioni di parentela od affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti ed i Responsabili di Settore/Servizio ed i dipendenti dell'Amministrazione.

**Art. 10 - Monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali.**

Il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti costituirà espresso oggetto del controllo di regolarità amministrativa, realizzato ai sensi del Regolamento vigente, ma anche di verifica della qualità dei servizi comunali.

Il monitoraggio avrà cadenza semestrale ed avverrà nei termini previsti per la verifica della performance e degli obiettivi di PEG/PDO.

Sono esclusi dal monitoraggio i processi, di cui al precedente art. 2.1, a risposta istantanea o per i quali non è stato rilevato alcun livello di rischio.

Si procederà, per l'anno 2022, al monitoraggio dei seguenti processi concordati con i Responsabili di Settore, nella maggior parte dei casi già avviato in passato:

a. SETTORE AFFARI GENERALI E SERVIZI ISTITUZIONALI:

1. Accesso agli atti generalizzato;
1. Accesso atti Consiglieri comunali,
2. Notificazione atti,
3. Pratica di immigrazione
4. Pratica di emigrazione
5. Trascrizioni atti di nascita
6. Trascrizioni atti di morte,
7. Pratiche di irreperibilità;

b. SETTORE SERVIZI FINANZIARI:

2. pagamenti fatture e note,
3. gestione contenzioso tributario,
4. accertamento imposte e tasse,
5. formazione ruoli coattivi,
6. gestione rimborsi,
7. discarico somme iscritte a ruolo,
8. diritto interpello in materia tributaria,
9. autotutela in materia tributaria,
10. accertamento con adesione;

c. SETTORE LAVORI PUBBLICI E AMBIENTE:

1. Autorizzazione abbattimenti alberi di proprietà privata,
2. Concessione occupazione suolo pubblico,
3. Autorizzazione allo scarico in fognatura;

d. SETTORE EDILIZIA E URBANISTICA:

1. Permesso di costruire,
2. Certificato di conformità edilizia e agibilità,

3. Progetto Unitario in corte agricola,
4. Insegne e altri mezzi pubblicitari,
5. Scheda tecnica descrittiva,
6. Attribuzione numerazione civica,
7. Richiesta accesso agli atti
8. Messa in esercizio ascensori montacarichi e piattaforme,
9. Autorizzazione apertura o regolarizzazione passo carraio,
10. Parere preventivo Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio,
11. Valutazioni preventive,
12. Attestato di idoneità alloggio,
13. Comunicazione di inizio lavori – CIL,
14. Segnalazione di inizio attività – SCIA,
15. PEEP - Trasformazione da diritto di superficie in proprietà,
16. PEEP - Rivalutazione prezzo iniziale cessione alloggio (PICA),
17. PEEP - Esercizio diritto di prelazione,
18. Accertamento presunto abuso edilizio,
19. Certificato destinazione urbanistica,
20. Autorizzazioni Paesaggistiche,
21. Attestazione di conformità igienico sanitaria e di idoneità abitativa all'alloggio,

Il monitoraggio dei suddetti processi verrà svolto indicando per ogni procedimento:

- il termine normato nel periodo di riferimento;
- la media durata netta (al lordo delle interruzioni e delle sospensioni).

## **Art. 11 - Rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione.**

### **Art. 11.1 – Rotazione ordinaria**

Il Responsabile della prevenzione della corruzione procede con cadenza triennale:

- alla verifica, con il Responsabile del Settore competente, della sussistenza dei presupposti della rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione.
- alla verifica della proponibilità al Sindaco di un piano di rotazione degli incarichi relativi alle attività nel cui ambito è più elevato il rischio di corruzione, per i Responsabili di Settore coinvolti nelle attività a più elevato rischio di corruzione, assicurando la continuità dell'azione amministrativa e facendo salvi impedimenti motivati legati alle caratteristiche dell'organizzazione dell'Amministrazione.

La rotazione è comunque improcedibile se non si rilevano al momento della verifica all'interno dell'Amministrazione almeno due professionalità inquadrare nello stesso profilo dell'incarico oggetto di rotazione, e aventi tutti i titoli culturali e professionali richiesti per ricoprire detto incarico.

La rotazione, salvi casi eccezionali, non potrà avvenire con cadenza inferiore ad anni tre.

In relazione alle ridotte dimensioni dell'Ente ed alla carenza di figure specialistiche fungibili, non è possibile prevedere un sistema di rotazione ordinario, senza arrecare pregiudizio all'efficienza dei servizi, in quanto ogni Responsabile di Settore possiede specifici requisiti e competenze per coordinare il Settore a lui affidato (in conformità con il comma 221, art. 1, Legge n. 208/2015).

### **Art. 11.2 Rotazione straordinaria**

La rotazione straordinaria, di cui all'art. 16 comma 1 del D.Lgs. 165/2001, è una misura di carattere successivo, al verificarsi di fenomeni corruttivi, nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

I reati presupposto per l'applicazione della misura sono individuati in quelli indicati dall'art. 7 della L. 69/2015, ovvero gli articoli, 317, 318, 319, 319 bis, 319 ter, 319 quater, 320, 321, 322, 322 bis, 346 bis, 353 e 353 bis del codice penale.

Il momento del procedimento penale in cui l'Amministrazione deve adottare il provvedimento motivato di eventuale applicazione della misura è individuato nel momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p..

Tutti i dipendenti, qualora fossero interessati da procedimenti penali, sono tenuti a segnalare immediatamente all'amministrazione l'avvio di tali procedimenti.

Resta ferma la necessità, da parte dell'Amministrazione, prima dell'avvio del procedimento di rotazione, di acquisire sufficienti informazioni atte a valutare l'effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente.

### **Art. 12 – Tutela del soggetto che segnala illeciti (*whistleblowing*) (avvalendosi dei Servizi Informativi).**

Nella Gazzetta Ufficiale n. 291 del 14 dicembre 2017, è stata pubblicata la Legge 30 novembre 2017, n. 179 recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato". La legge n. 179/2017 è entrata in vigore il 29 dicembre 2017.

Con la nuova normativa in tema di "segnalante" è stato riscritto l'articolo 54 – bis (Tutela del dipendente pubblici che segnala illeciti) del decreto legislativo n. 165/2001.

Questo Ente si è dotato di un sistema informatizzato che consente, tra l'altro, l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima. Con deliberazione della Giunta Comunale n. 131 del 18/12/2015 si è proceduto alla Individuazione di un sistema informatico riservato di ricezione delle segnalazioni, che consenta di indirizzare la segnalazione in oggetto al destinatario competente, assicurando la copertura dei dati identificativi del denunciante, nonché la protocollazione riservata della segnalazione.

Vi è obbligo di riservatezza in capo al Responsabile della Prevenzione della Corruzione ed al Responsabile ed agli addetti del servizio di protocollo.

Con l'adozione della misura in analisi, si è quindi ottemperato ai contenuti della determinazione ANAC n. 6/2015 recante le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (*whistleblower*)".

Con Legge n. 179/2017 sono state approvate disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati od irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, volta ad assicurare un ancor più ampio ricorso allo strumento di segnalazione di illeciti e gravi irregolarità da parte dei dipendenti, ai fini di combattere i fenomeni di corruzione.

La nuova Legge ha quindi riscritto l'art. 54 bis sopra richiamato, accordando al *whistleblower* le garanzie di tutela dell'anonimato, di divieto di discriminazione e la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso.

Le misure di cui sopra sono state adottate sin dal 2015, in conformità alle prescrizioni normative vigenti.

A seguito dell'adozione, da parte di ANAC, del nuovo Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio (pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 205 del 18/08/2020, in vigore dal 03/09/2020), l'Ente si è dotato di un software per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni di illeciti, conforme a quanto previsto dal comma 5 dell'art. 54 del D.Lgs. 165/2001, aderendo al progetto gratuito denominato "WhistleblowingPA", dell'organizzazione Hermes Center for Transparency and Digital Human Rights, già in uso presso numerose pubbliche amministrazioni, e che mette a disposizione delle stesse numerose funzionalità, tra le quali: disponibilità 24x7 del sistema informativo di whistleblowing, materiali formativi in modalità e-learning, disponibilità di un forum di assistenza e di scambio di *best practice*, esportazione dati e configurazioni per migrazione su sistemi informativi autonomi, codice sorgente disponibile per personalizzazioni.

### **Art. 13 – Previsioni per le società partecipate**

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, con propria determina n. 8 del 17 giugno 2015, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 152 del 3 luglio 2015 – pagg. 20 e ss, ha emanato "Linee Guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privati controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni" e con Comunicato del Presidente del 25/11/2015 ha chiarito le modalità di "Attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici."

Le suddette Linee guida attribuiscono alle Amministrazioni pubbliche partecipanti il compito di promuovere l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza da parte degli Enti e delle Società partecipate, con particolare riferimento alle società in house, ad esclusione delle società quotate in borsa.

Successivamente l'ANAC, con propria deliberazione n. 1134 del 08/11/2017, ha adottato "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli Enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici".



Si richiede pertanto che i predetti enti e società, in particolare:

- in tema di trasparenza: assicurino la corretta pubblicazione delle informazioni che sono tenute a pubblicare, sul proprio sito web nella apposita sezione denominata “Società trasparente”, ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013;

- in materia di prevenzione della corruzione:

1. provvedano alla nomina del RPCT;

2. adottino misure di prevenzione anche integrative del “modello 231”, ove adottato;

3. si attengano alla normativa in materia di inconferibilità e incompatibilità specifiche per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali di cui al D.Lgs. 39/2013 e comunichino al Comune l'esistenza o l'insorgere di situazioni di inconferibilità od incompatibilità ex D.Lgs. 39/2013 eventualmente sollevate;

4. sottoscrivano un protocollo di legalità.

Entro 30 giorni da ogni aggiornamento del Piano comunale, i predetti soggetti sono tenuti ad inviare comunicazione al Comune del rispetto degli adempimenti.

## **PARTE TERZA COMPITI DEGLI UFFICI**

### **Art. 14 – I compiti del Responsabile della prevenzione della corruzione.**

Il Responsabile della prevenzione della corruzione:

- propone gli aggiornamenti al Piano triennale di prevenzione della corruzione;
- redige, entro il 15/12, o altra data stabilita dall'An, per quanto di competenza, la relazione annuale; la relazione si basa sui rendiconti presentati dai Responsabili di Settore/Servizio sui risultati realizzati, in esecuzione del Piano triennale;
- sottopone la relazione annuale al controllo del Nucleo di Valutazione per le attività di valutazione dei Responsabili;
- invia alla Giunta Comunale la relazione annuale, perché possa proporre azioni correttive a seguito di eventuali criticità emerse;
- cura gli adempimenti relativi alla proposta di rotazione degli incarichi relativi alle attività nei settori ad alto rischio di corruzione, con le modalità di cui al precedente art. 4.8;
- propone al Servizio Unico del Personale, secondo quanto disposto dal precedente art. 3, sentiti i Responsabili di Settore competenti, il personale da inserire nei programmi di formazione;
- svolge i compiti indicati nella circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1 del 2013 ed i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità ed incompatibilità di cui al D.Lgs. n. 39/2013.
- quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di Valutazione, e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico, e si occupa dei casi di "riesame" delle domande rigettate.

Al fine di svolgere le funzioni predette, al Responsabile della prevenzione della corruzione sono attribuiti poteri di acquisizione di ogni forma di conoscenza di tutte le attività in essere del Comune, anche in fase meramente informale e propositiva; tra le attività va data prevalenza obbligatoria a quelle ritenute sensibili alla corruzione, di cui al precedente art. 2.

#### **14.1 Misure di informazione del Responsabile della Prevenzione della Corruzione.**

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione riceve ogni semestre, nei termini previsti per la verifica della performance e degli obiettivi di PEG/PDO, da ogni Responsabile di Settore competente:

1. l'attestazione di aver rispettato le misure di cui al presente Piano, indicando i casi di scostamento e le relative ragioni;
2. il monitoraggio dei tempi medi dei procedimenti, secondo le modalità stabilite all'art. 9, indicando, per ciascun procedimento nel quale i termini non sono stati rispettati, le motivazioni che giustificano il ritardo, le azioni esplesate per eliminare eventuali anomalie, nonché l'elenco dei

procedimenti conclusi con un diniego, e l'elenco dei procedimenti per i quali si è resa necessaria una sospensione dei termini per integrazione documentale;

3. l'attestazione, in particolare, di avere adempiuto regolarmente, per la parte di loro competenza, agli obblighi di pubblicazione delle informazioni previsti nella parte del Piano relativa alla Trasparenza;

4. l'elenco dei contratti rinnovati o prorogati e le ragioni a giustificazione della proroga o del rinnovo.

Il Responsabile dei Servizi Finanziari comunica al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, ogni semestre, nei suddetti termini, l'elenco dei pagamenti effettuati oltre i termini di legge o di contratto.

Al fine di integrare il controllo successivo di regolarità amministrativa rispetto al complessivo sistema dei controlli interni, in coerenza con le Linee guida per il referto semestrale del Sindaco, il Responsabile dei Servizi Finanziari, qualora gli esiti del controllo di gestione, effettuato nell'anno precedente, e gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile, effettuato nell'anno precedente, abbiano portato ad individuare criticità in particolari settori di attività, lo comunica semestralmente al Segretario Generale.

#### **Art. 15 – I compiti dei dipendenti e dei Responsabili di Settore.**

I dipendenti destinati ad operare in Settori e/o attività particolarmente esposti alla corruzione e/o i Responsabili di Settore, con riferimento alle rispettive competenze previste dalla legge, sono posti a conoscenza del Piano di prevenzione della corruzione e provvedono alla sua esecuzione.

I dipendenti che istruiscono un atto o che adottano un provvedimento finale che rientri nelle aree di rischio, qualora riscontrino anomalie, devono darne informazione scritta al Responsabile del Settore, il quale informa immediatamente il Responsabile della prevenzione della corruzione.

I Responsabili del Settore assicurano, per i Settori di competenza, la vigilanza sulla osservanza del Codice di Comportamento e verificano le ipotesi di violazione, ed adottano le relative misure gestionali.

I Responsabili del Settore provvedono, nei termini previsti per la verifica sull'andamento degli obiettivi di PEG/PDO, alla rendicontazione prevista nell'art. 14.

I Responsabili del Settore sono tenuti a rilasciare al Responsabile della prevenzione della corruzione le dichiarazioni previste dal d.lgs n. 39/2013 e dal D.p.r. n. 62/2013, utilizzando la modulistica predisposta dal Segretario Generale.

#### **Art. 16 – I compiti del Nucleo di Valutazione - coordinamento con il ciclo della performance.**

Il Nucleo di Valutazione verifica la corretta applicazione del Piano di prevenzione della corruzione ed ottempera a tutti gli obblighi sanciti dalla Legge n. 190/2012 e posti specificamente in capo al Nucleo medesimo.

Verifica che tutti gli adempimenti, i compiti e le responsabilità inserite nel Piano siano inseriti nella programmazione strategica ed operativa dell'Ente e nel PEG/Piano della performance, anche quali obiettivi per la valutazione del Segretario Comunale e dei Responsabili del Settore.

#### **Art. 17 – Responsabilità.**

Il Responsabile della prevenzione della corruzione risponde nelle ipotesi previste ai sensi dell'art. 1 commi 12, 13 e 14 della Legge n. 190/2012.

Con riferimento alle rispettive competenze, costituisce elemento di valutazione della responsabilità dei dipendenti e dei Responsabili del Settore la mancata osservanza delle disposizioni contenute nel presente Piano.

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

## **PARTE QUARTA CONTROLLI**

Questa parte del Piano riguarda gli strumenti che consentono il controllo circa il rispetto delle misure previste nel Piano.

Il processo di gestione del rischio si completa con il monitoraggio finalizzato alla verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate e, quindi, alla eventuale individuazione e messa in atto di ulteriori strategie e misure.

Il monitoraggio compete ai medesimi soggetti che partecipano al processo di gestione del rischio, in stretta connessione con il sistema di programmazione e controllo di gestione.

Si tratta delle fase più complessa e delicata da gestire, in quanto permette di verificarne lo stato di attuazione, per renderlo uno strumento utile e concreto per la buona amministrazione e per la prevenzione di fenomeni corruttivi.

Il controllo è quindi una azione congiunta e simultanea di più soggetti e strumenti, e si basa su due livelli di controllo.

### **Art. 18 – Controllo di primo livello.**

Ciascun Responsabile di Settore è responsabile dell'applicazione e del controllo, nella struttura organizzativa diretta, delle misure previste nel presente Piano e relativi allegati.

L'applicazione ed il controllo di primo livello delle misure previste dagli articoli 3, 5 e 5.1 spettano al Responsabile del Servizio Unico del Personale.

Ciascun Responsabile di Settore è responsabile del controllo sui procedimenti penali a carico dei soggetti cui intenda conferire incarichi.

### **Art. 19 – Controlli di secondo livello.**

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione attua i seguenti strumenti di controllo di secondo livello, che integrano il sistema e favoriscono l'uniformità dei comportamenti all'interno dell'Ente:

- Controllo a campione sui provvedimenti dirigenziali secondo il sistema di controllo successivo di regolarità amministrativa, posto sotto la direzione del Segretario Generale, volto a verificare ex post la correttezza e la regolarità dell'azione amministrativa. Il predetto controllo è disciplinato dal Regolamento per l'attuazione dei controlli interni, approvato con deliberazione consiliare n. 2 del 30/01/2013, e dai successivi atti di indirizzo disposti dal Segretario Generale;
- Analisi delle relazioni periodiche dei Responsabili del Settore per l'attuazione delle previsioni del Piano e del monitoraggio del rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti, che potranno essere oggetto di verifiche a campione;
- Analisi puntuale delle segnalazioni di illeciti di cui all'art. 12;
- Analisi della sezione del sito web Amministrazione trasparente, di concerto con il Nucleo di Valutazione;
- Controllo circa l'avvenuta dichiarazione in merito alla insussistenza di eventuali incompatibilità e inconferibilità in capo ai Responsabili del Settore;

- Comunicazione con gli enti e le società partecipate del Piano, affinché diano riscontro dell'attuazione delle previsioni normative in questione e delle soluzioni adottate, come indicato nell'art. 13.

## PARTE QUINTA TRASPARENZA

### Art. 20 – Obiettivi strategici di trasparenza

L'amministrazione ritiene la trasparenza sostanziale della PA e l'accesso civico le misure principali per contrastare i fenomeni corruttivi. Pertanto, intende realizzare i seguenti obiettivi di *trasparenza sostanziale*:

1. la *trasparenza* quale reale ed effettiva accessibilità alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;
2. l'esercizio dell'*accesso civico*, come potenziato dal decreto legislativo 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

Gli obiettivi di *trasparenza sostanziale* sono stati formulati coerentemente con la programmazione strategica e operativa e negli strumenti di programmazione di medio periodo e annuale.

Il programma di mandato del Sindaco, approvato dal Consiglio Comunale con la deliberazione n. 49 del 08/10/2019 individua fra gli obiettivi strategici la promozione della cultura della legalità, con la messa in campo di azioni atte a prevenire il fenomeno delle infiltrazioni malavitose nel tessuto produttivo e sociale locale, continuando a farsi promotore della educazione e della cultura della legalità come garanzia per i cittadini, per le imprese e per l'Amministrazione stessa. In quest'ambito rientra anche la diffusione della trasparenza, come strumento di controllo e di miglioramento dell'efficacia della struttura comunale, attraverso forme da definirsi nei Piani esecutivi di gestione.

### Art. 21 – L'impatto sul PTPCT della nuova disciplina della tutela dei dati personali

A seguito dell'applicazione, dal 25 maggio 2018, del **Regolamento (UE) 2016/679** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)» (si seguito RGPD) e, dell'entrata in vigore, il 19 settembre 2018, del **decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101** che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 – alle disposizioni del citato Regolamento, si conferma che il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

Pertanto, come esplicitato nell'Aggiornamento 2018 al PNA (cap. 7):

- *“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”.*

- *“l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di “responsabilizzazione” del titolare del trattamento. In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d)”.*

Il Comune di Castel Maggiore, a tal fine:

- *adotta le accortezze e le cautele per il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali nell'attività di pubblicazione sui siti istituzionali per finalità di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, coerentemente con quanto previsto dal d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, co. 4, («Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione»);*
- *ha individuato un Responsabile della Protezione dei Dati (RPD/DPO) esterno all'ente (Sistema Susio srl) del quale si avvale per il supporto, la consulenza e la sorveglianza in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).*

## **Art. 22 – Comunicazione**

Il sito web istituzionale dell'ente è il mezzo primario di comunicazione attraverso il quale l'amministrazione garantisce un'informazione trasparente ed esauriente circa il suo operato, promuove nuove relazioni con i cittadini, le imprese le altre PA, pubblicizza e consente l'accesso ai propri servizi, consolida la propria immagine istituzionale, nel rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali.

Ai fini dell'applicazione dei principi di trasparenza e integrità, l'ente ha da tempo realizzato un sito internet istituzionale costantemente aggiornato.

L'ente potrà individuare strumenti di rilevazione dei dati sull'accesso degli utenti alla sezione “Amministrazione Trasparente”.



### **Art. 23 – Attuazione degli obblighi di pubblicazione**

Le tabelle riportate nell'ALLEGATO ripropongono i contenuti, puntuali e dettagliati, dell'Allegato numero 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 numero 1310.

Rispetto alla deliberazione 1310/2016, le tabelle di questo Piano sono composte da otto colonne, anziché sei.

Infatti, è stata aggiunta la “colonna G” (a destra) per poter indicare, in modo chiaro, l'ufficio responsabile delle pubblicazioni previste nelle altre colonne. Inoltre è stata aggiunta la colonna “H” (destra) per l'inserimento di eventuali note esplicative.

Le tabelle recano i dati seguenti:

Colonna A: denominazione delle sotto-sezioni di primo livello;

Colonna B: denominazione delle sotto-sezioni di secondo livello;

Colonna C: disposizioni normative, aggiornate al d.lgs. 97/2016, che impongono la pubblicazione;

Colonna D: denominazione del singolo obbligo di pubblicazione;

Colonna E: contenuti dell'obbligo (documenti, dati e informazioni da pubblicare in ciascuna sotto-sezione secondo le linee guida di ANAC);

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;

Colonna G: ufficio responsabile della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti previsti nella colonna E secondo la periodicità prevista in colonna F;

Colonna H: eventuali note esplicative.

#### **Nota ai dati della Colonna F:**

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 quanto segue:

è tempestiva la pubblicazione di dati, informazioni e documenti quando effettuata entro n. 30 giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti.

#### **Nota ai dati della Colonna G:**

L'articolo 43 comma 3 del decreto legislativo 33/2013 prevede che “*i 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 responsabili della pubblicazione e dell'aggiornamento dei dati sono i Responsabili dei Settori del Comune.

#### **Art. 24 – Organizzazione**

Viene individuato quale Responsabile della Trasparenza il Segretario Comunale. Gli obblighi di comunicazione ricadenti sui Responsabili dei Settori competenti rientrano tra i doveri di comportamento compresi in via generale nel codice di cui al D.P.R. n. 62/2013, per cui sono assistiti da specifica responsabilità disciplinare.

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile della Trasparenza nello svolgimento delle attività previste dal decreto legislativo n. 33/2013, sono gli stessi Responsabili dei Settori del Comune.

Il PEG/Piano della performance contiene quale obiettivo permanente per ciascun Settore dell'Ente le azioni di realizzazione e di Mantenimento/Aggiornamento delle pubblicazioni sul Sito WEB come declinate nella parte di questo Piano relativa alla Trasparenza (ALLEGATO). La verifica semestrale del PEG/Piano della performance dovrà contenere specifici riferimenti in ordine all'attuazione degli obiettivi di trasparenza.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge attività periodica di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, verificando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, anche mediante richiesta di specifica attestazione da parte dei Responsabili di Settore, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di Valutazione, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal decreto legislativo 33/2013 e dal presente programma, sono, inoltre, oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa come normato dall'articolo 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal Regolamento comunale del sistema dei controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 del 30 gennaio 2013.

Il Responsabile del Settore Affari generali e servizi istituzionali è individuato quale "Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante" (RASA), incaricato della compilazione e dell'aggiornamento dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) istituita ai sensi dell'art. 33 della L. 221/2012. L'inserimento del nominativo del RASA all'interno del Piano è espressamente richiesto, come misura organizzativa di trasparenza in funzione della prevenzione della corruzione, dalla determinazione ANAC n. 831 del 3.8.2016. A seguito del comunicato del Presidente dell'ANAC del 20/12/2017, il RPCT ha verificato che il RASA si è attivato per l'abilitazione del profilo utente di RASA secondo le modalità operative indicate nel comunicato del 28/10/2013.

#### **Art. 25 – Accesso civico**

Il decreto legislativo 33/2013, del rinnovato articolo 5 attribuisce ad ogni cittadino il libero accesso ai dati elencati dal decreto legislativo 33/2013, oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento ("ulteriore") rispetto a quelli da pubblicare in "Amministrazione trasparente".

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

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

Del diritto all'accesso civico è stata data idonea informazione sul sito dell'Ente.

Con deliberazione di Consiglio Comunale n. 4 del 28 febbraio del 2017 è stato approvato il "Regolamento dell'accesso civico e dell'accesso agli atti", successivamente modificato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 27 del 26 luglio del 2017.

#### **Art. 26 – Dati ulteriori**

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal legislatore è ritenuta sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa di questo ente.

In ogni caso, i Responsabili dei Settori possono pubblicare ulteriori dati e informazioni che ritengono necessari per assicurare la migliore trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa.

E' stato predisposto un apposito Registro degli Accessi online, automatizzato e gestito partendo dal programma del protocollo, elaborato dal CED dell'Unione Reno Galliera, che contempla le tre casistiche dell'accesso documentale, accesso civico ed accesso generalizzato.

## **PARTE SESTA NORME FINALI**

### **Art. 27 – Recepimento dinamico modifiche alla Legge 190/2012.**

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

### **Art. 28 – Forme di pubblicità.**

Il presente Piano viene tempestivamente pubblicato sul sito istituzionale dell'Amministrazione, all'interno della sezione "Amministrazione trasparente – altri contenuti – corruzione", ed entro 30 giorni dalla sua approvazione il Responsabile della prevenzione della corruzione provvede a darne conoscenza a tutti i dipendenti in servizio.

Analoga procedura segue ad ogni revisione del Piano.

Il Servizio Associato del Personale provvede a consegnare ad ogni dipendente neoassunto copia del Piano per la prevenzione della corruzione unitamente al Codice di Comportamento.