



COMUNE DI FORMIGINE

**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA
(2021-2023)**

Sommario

1. PREMESSA	4
2. IL CONTESTO ESTERNO	7
2.1 LA POPOLAZIONE	7
2.2 IL QUADRO MACROECONOMICO DI RIFERIMENTO NAZIONALE E LOCALE	12
2.3 PROFILO CRIMINOLOGICO DEL TERRITORIO REGIONALE	22
3. IL CONTESTO INTERNO: LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL COMUNE DI FORMIGINE	27
4. I REFERENTI	29
5. PRINCIPIO DI DELEGA – OBBLIGO DI COLLABORAZIONE – CORRESPONSABILITÀ	30
6. L'APPROCCIO METODOLOGICO ADOTTATO PER LA COSTRUZIONE DEL PIANO	30
7. IL PERCORSO DI COSTRUZIONE DEL PIANO	31
7.1 LE FASI DEL PERCORSO	31
7.2 SENSIBILIZZAZIONE DEI DIRIGENTI E DEI RESPONSABILI DI SERVIZIO E CONDIVISIONE DELL'APPROCCIO	32
7.3 INDIVIDUAZIONE E MAPPATURA DEI PROCESSI PIÙ A RISCHIO E DEI POSSIBILI RISCHI	32
7.4 INDIVIDUAZIONI METODOLOGICHE PER LA GESTIONE DEI RISCHI CORRUTTIVI DI CUI AL PNA 2019	33
7.5 ASPETTI METODOLOGICI DELLA NUOVA MAPPATURA PER LA GESTIONE DEI RISCHI CORRUTTIVI	35
A) LA MAPPATURA DEI PROCESSI	35
B) LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO	37
C) IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO	40
8. MONITORAGGIO E REVISIONE	41
9. LE MISURE ORGANIZZATIVE DI CARATTERE GENERALE / MISURE DI TRATTAMENTO TRASVERSALI	42
9.1 LE INIZIATIVE PREVISTE IN TEMA DI CONTRASTO DELLE ATTIVITÀ DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO	43
9.2 L'IMPATTO SUL PTPCT DELLA NUOVA DISCIPLINA DELLA TUTELA DEI DATI PERSONALI	45
9.3 FORMAZIONE A TUTTI GLI OPERATORI INTERESSATI DALLE AZIONI DEL PIANO	45
9.4 ROTAZIONE ORDINARIA	45
9.5 ROTAZIONE STRAORDINARIA	47
9.6 TUTELA WHISTLEBLOWING	47
9.7 CODICE DI COMPORTAMENTO	49
9.8 ASTENSIONE IN CASO DI CONFLITTO DI INTERESSI	49
9.9 INCONFERIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ DEGLI INCARICHI ASSEGNATI	50
9.10 AUTORIZZAZIONE DI INCARICHI ESTERNI	51
9.11 LO SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ SUCCESSIVA ALLA CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO – C.D. PANTOUFLAGE – RESOLVING DOORS.	51
9.12 PATTI DI INTEGRITÀ	53
9.13 MONITORAGGIO DEI TEMPI PROCEDIMENTALI	54
9.14 CONTROLLI INTERNI	54
9.15 SOCIETÀ ED ENTI DI DIRITTO PRIVATO CONTROLLATI O PARTECIPATI	55
9.16 RICORSO ALL'ARBITRATO	55

10. MISURE DI TRATTAMENTO SPECIFICHE	55
11. SEZIONE TRASPARENZA	56
11.1 ACCESSO CIVICO	57
11.2 INDIVIDUAZIONE DATI DA PUBBLICARE E MODALITÀ	59
11.3 VIGILANZA SULL'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI	60
11.4 SANZIONI	61
11.5 INIZIATIVE DI COMUNICAZIONE E DIFFUSIONE DELLA TRASPARENZA	61

1. PREMESSA

Le disposizioni normative di questi ultimi anni volte a combattere i fenomeni di corruzione nella Pubblica Amministrazione prevedono una serie di specifiche misure di prevenzione che ricadono in modo notevole e incisivo sull'organizzazione e sui rapporti di lavoro di tutte le amministrazioni pubbliche e degli enti territoriali.

I temi della **trasparenza** e della **integrità dei comportamenti** nella Pubblica Amministrazione appaiono sempre più urgenti, anche in relazione alle richieste della comunità internazionale (OCSE, Consiglio d'Europa, ecc.).

Nel 2012 la L. n. **190** (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione) ha imposto che anche i Comuni si dotino di **Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione**, strumenti atti a dimostrare come l'ente si sia organizzato per prevenire eventuali comportamenti non corretti da parte dei propri dipendenti. Tale intervento legislativo mette a frutto il lavoro di analisi avviato dalla Commissione di Studio su trasparenza e corruzione istituita dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, e costituisce segnale forte di attenzione del Legislatore ai temi dell'integrità e della trasparenza dell'azione amministrativa a tutti i livelli, come presupposto per un corretto utilizzo delle pubbliche risorse.

In particolare sono previste:

- a) la definizione, da parte di ciascuna Amministrazione, del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, a partire da quello relativo agli anni 2014-2016;
- b) l'adozione, da parte di ciascuna Amministrazione, di norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici;
- c) l'adozione, da parte di ciascuna Amministrazione, del codice di comportamento in linea con i principi sanciti recentemente dal DPR 62/2013.

In data 11 settembre 2013 la CIVIT (Commissione Indipendente per la Valutazione e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche) – ora ANAC (Autorità Nazionale AntiCorruzione) – ha approvato la proposta di Piano Nazionale Anticorruzione elaborata dal Dipartimento della Funzione Pubblica sulla base delle Linee di indirizzo del Comitato interministeriale per il contrasto alla corruzione; il Piano Nazionale Anticorruzione è stato aggiornato il 28 ottobre 2015 (Determinazione n. 12 dell'ANAC). Successivamente, con la Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, è stato approvato dall'ANAC il Piano Nazionale Anticorruzione 2016, con la delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 l'Aggiornamento 2017 e con la successiva delibera n. 1074 del 21 novembre 2018 l'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione, con delibera n. 1064 del 13.11.2019 è stato infine approvato il PNA 2019.

Relativamente alla definizione di corruzione il PNA 2019 chiarisce:

Sia per la Convenzione ONU che per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali, (es. OCSE e Consiglio d'Europa) firmate e ratificate dall'Italia, la corruzione consiste in comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri

d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli. Questa definizione, che è tipica del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi, volto ad evitare comportamenti soggettivi di funzionari pubblici (intesi in senso molto ampio, fino a ricomprendere nella disciplina di contrasto anche la persona incaricata di pubblico servizio), delimita il fenomeno corruttivo in senso proprio. Nell'ordinamento penale italiano la corruzione non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come "condotte di natura corruttiva". L'Autorità, con la propria delibera n. 215 del 2019, sia pure ai fini dell'applicazione della misura della rotazione straordinaria (di cui alla Parte III, § 1.2. "La rotazione straordinaria"), ha considerato come "condotte di natura corruttiva" tutte quelle indicate dall'art. 7 della Comune di Formigine Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2020-2022 4 legge n. 69 del 2015, che aggiunge ai reati prima indicati quelli di cui agli art. 319-bis, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis del codice penale. Con questo ampliamento resta ulteriormente delimitata la nozione di corruzione, sempre consistente in specifici comportamenti soggettivi di un pubblico funzionario, configuranti ipotesi di reato. (...)

Con la legge 190/2012, è stata delineata una nozione ampia di "prevenzione della corruzione", che comprende una vasta serie di misure con cui si creano le condizioni per rendere sempre più difficile l'adozione di comportamenti di corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nei soggetti, anche privati, considerati dalla legge 190/2012. L'Autorità ritiene opportuno precisare, pertanto, che naturalmente con la legge 190/2012 non si modifica il contenuto tipico della nozione di corruzione ma per la prima volta in modo organico si introducono e, laddove già esistenti, si mettono a sistema misure che incidono laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio. L'art. 1, co. 36, della l. 190/2012, laddove definisce i criteri di delega per il riordino della disciplina della trasparenza, si riferisce esplicitamente al fatto che gli obblighi di pubblicazione integrano livelli essenziali delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare anche a fini di prevenzione e contrasto della "cattiva amministrazione" e non solo ai fini di trasparenza e prevenzione e contrasto della corruzione. Il collegamento tra le disposizioni della l. 190/2012 e l'innalzamento del livello di qualità dell'azione amministrativa, e quindi al contrasto di fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione, è evidenziato anche dai più recenti interventi del legislatore sulla l. 190/2012. In particolare nell'art. 1, co 8-bis della legge suddetta, in cui è stato fatto un esplicito riferimento alla verifica da parte dell'organismo indipendente di valutazione alla coerenza fra gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategica gestionale e i piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Nel 2013 è stato inoltre adottato il D.lgs. n. 33 con il quale si sono riordinati gli obblighi di pubblicità e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni, cui ha fatto seguito, sempre come costola della Legge Anticorruzione, il Decreto Legislativo n. 39/2013, finalizzato all'introduzione di griglie di incompatibilità negli incarichi "apicali" sia nelle Amministrazioni dello Stato che in quelle locali (Regioni, Province e Comuni), ma anche negli Enti di diritto privato che sono controllati da una Pubblica Amministrazione. Nel 2016 il decreto legislativo n. 97 "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" ha in parte modificato quanto previsto dal D. Lgs n. 33/2013, prevedendo tra l'altro l'integrazione tra Programma Triennale per la Trasparenza e

l'integrità e PTPC e la sovrapposizione delle figure di Responsabile per la prevenzione della corruzione e Responsabile della trasparenza. Inoltre con il decreto legislativo del 18 Aprile 2016 n. 50 si è riscritto il Codice dei contratti pubblici inserendo un nuovo codice degli appalti, che modifica sensibilmente le modalità attuative in quei settori.

Ribadendo quanto già espresso nei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione precedenti, con il presente Piano, relativo al triennio 2021-2023, il Comune di Formigine intende percorrere in modo serio ed efficace il percorso previsto dalla normativa, non affrontando la tematica in modo adempimentale ma cercando di costruire un efficace modello organizzativo in grado di rendere la struttura sempre più impermeabile ai rischi di corruzione in senso ampio.

Il presente Piano si collega altresì – come previsto dalla normativa – con la programmazione strategica e operativa dell'amministrazione. Si evidenzia infatti come per l'Ente il PTPCT rappresenti un documento strategico e fortemente integrato con gli altri documenti di programmazione (in primis il DUP e il piano della performance); gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza richiesti dall'art 1,co 8,come novellato dall'art. 41del d.lgs. 97/2016 possono pertanto essere riassunti in:

- massimo coinvolgimento della struttura a tutti i livelli e attenzione affinché l'organizzazione sia sempre più integra e etica nei comportamenti;
- chiarezza operativa e procedurale, attraverso la mappatura e successiva informatizzazione di tutti i processi, partendo da quelli caratterizzati da un più alto indice di rischio;
- promozione di maggiori livelli di trasparenza.

2. IL CONTESTO ESTERNO

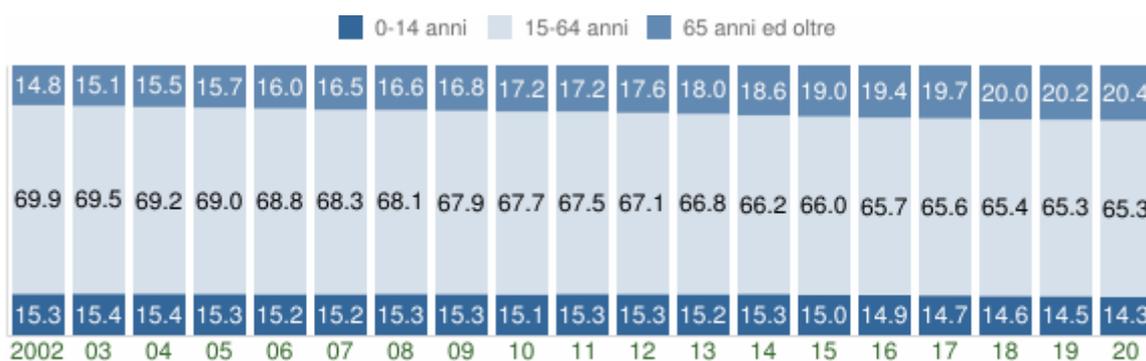
Come indicato nell'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione, l'analisi del contesto esterno ha lo scopo di "evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno".

Appare pertanto utile rilevare i fattori legati al territorio di riferimento e le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni, in quanto la conoscenza e la comprensione delle dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui una struttura è sottoposta possono consentire di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio.

2.1 POPOLAZIONE

L'analisi della struttura per età di una popolazione considera tre fasce di età: **giovani** 0-14 anni, **adulti** 15-64 anni e **anziani** 65 anni ed oltre. In base alle diverse proporzioni fra tali fasce di età, la struttura di una popolazione viene definita di tipo *progressiva*, *stazionaria* o *regressiva* a seconda che la popolazione giovane sia maggiore, equivalente o minore di quella anziana.

Lo studio di tali rapporti è importante per valutare alcuni impatti sul sistema sociale, ad esempio sul sistema lavorativo o su quello sanitario.



Struttura per età della popolazione (valori %)

COMUNE DI FORMIGINE (MO) - Dati ISTAT al 1° gennaio di ogni anno - Elaborazione TUTTITALIA.IT

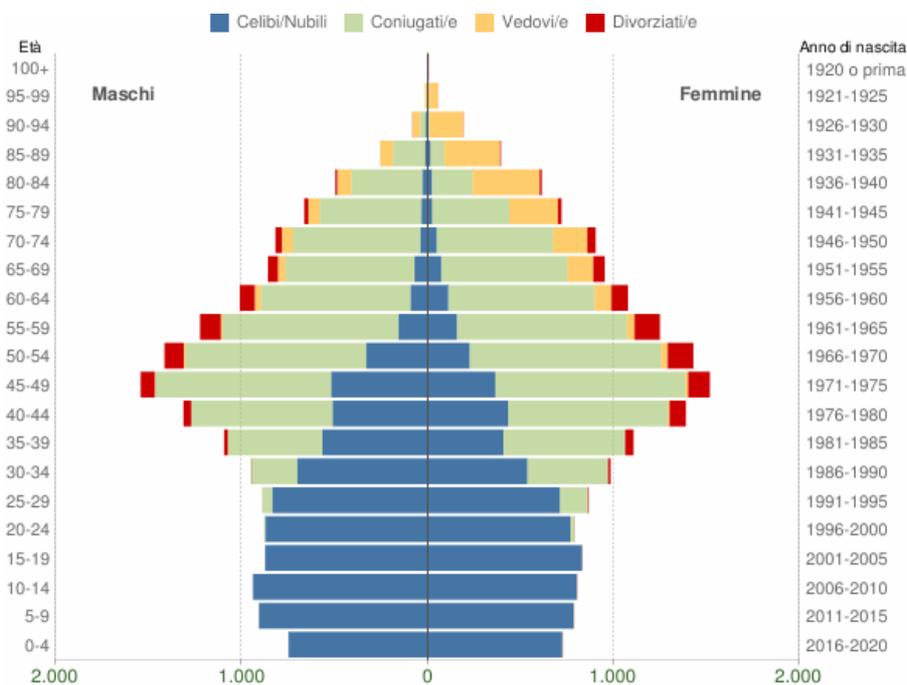
Anno 1° gennaio	0-14 anni	15-64 anni	65+ anni	Totale residenti	Età media
2002	4.608	21.015	4.442	30.065	40,0
2003	4.659	21.058	4.582	30.299	40,3
2004	4.705	21.212	4.738	30.655	40,6
2005	4.732	21.305	4.856	30.893	40,7
2006	4.775	21.597	5.030	31.402	40,9
2007	4.845	21.745	5.247	31.837	41,1
2008	4.964	22.090	5.387	32.441	41,3
2009	5.048	22.466	5.577	33.091	41,4

2010	5.064	22.637	5.739	33.440	41,7
2011	5.183	22.842	5.807	33.832	41,8
2012	5.143	22.606	5.931	33.680	42,0
2013	5.150	22.609	6.106	33.865	42,3
2014	5.243	22.692	6.362	34.297	42,6
2015	5.152	22.609	6.511	34.272	43,0
2016	5.116	22.535	6.672	34.323	43,2
2017	5.050	22.511	6.766	34.327	43,5
2018	5.003	22.466	6.878	34.347	43,7
2019*	4.981	22.468	6.944	34.393	43,9
2020*	4.908	22.433	7.025	34.366	44,1

(*) popolazione da censimento con interruzione della serie storica

Il grafico in basso, detto **Piramide delle Età**, rappresenta la distribuzione della popolazione residente a Formigine per età, sesso e stato civile al 1° gennaio 2020 e tiene conto dei risultati del Censimento permanente della popolazione.

La popolazione è riportata per **classi quinquennali** di età sull'asse Y, mentre sull'asse X sono riportati due grafici a barre a specchio con i maschi (a sinistra) e le femmine (a destra). I diversi colori evidenziano la distribuzione della popolazione per stato civile: celibi e nubili, coniugati, vedovi e divorziati.



Popolazione per età, sesso e stato civile - 2020

COMUNE DI FORMIGINE (MO) - Dati ISTAT 1° gennaio 2020 - Elaborazione TUTTITALIA.IT

In generale, la **forma** di questo tipo di grafico dipende dall'andamento demografico di una popolazione, con variazioni visibili in periodi di forte crescita demografica o di cali delle nascite per guerre o altri eventi.

In Italia ha avuto la forma simile ad una **piramide** fino agli anni '60, cioè fino agli anni del boom demografico.

Gli individui in unione civile, quelli non più uniti civilmente per scioglimento dell'unione e quelli non più uniti civilmente per decesso del partner sono stati sommati rispettivamente agli stati civili 'coniugati', 'divorziati' e 'vedovi'.

Distribuzione della popolazione 2020 - Formigine

Età	Celibi /Nubili	Coniugati /e	Vedovi /e	Divorziati /e	Maschi	Femmine	Totale	
								%
0-4	1.473	0	0	0	749 50,8%	724 49,2%	1.473	4,3%
5-9	1.693	0	0	0	908 53,6%	785 46,4%	1.693	4,9%
10-14	1.742	0	0	0	940 54,0%	802 46,0%	1.742	5,1%
15-19	1.706	0	0	0	875 51,3%	831 48,7%	1.706	5,0%
20-24	1.641	29	0	0	880 52,7%	790 47,3%	1.670	4,9%
25-29	1.548	202	0	4	891 50,8%	863 49,2%	1.754	5,1%
30-34	1.239	677	1	14	949 49,1%	982 50,9%	1.931	5,6%
35-39	973	1.163	1	64	1.095 49,8%	1.106 50,2%	2.201	6,4%
40-44	944	1.617	10	130	1.313 48,6%	1.388 51,4%	2.701	7,9%

45-49	884	1.966	19	193	1.544 50,4%	1.518 49,6%	3.062	8,9%
50-54	557	2.001	45	242	1.416 49,8%	1.429 50,2%	2.845	8,3%
55-59	316	1.860	51	248	1.225 49,5%	1.250 50,5%	2.475	7,2%
60-64	203	1.592	123	170	1.011 48,4%	1.077 51,6%	2.088	6,1%
65-69	145	1.373	178	116	860 47,5%	952 52,5%	1.812	5,3%
70-74	89	1.311	243	80	820 47,6%	903 52,4%	1.723	5,0%
75-79	60	962	322	41	665 48,0%	720 52,0%	1.385	4,0%
80-84	51	601	437	21	497 44,8%	613 55,2%	1.110	3,2%
85-89	31	245	368	4	256 39,5%	392 60,5%	648	1,9%
90-94	15	34	223	2	82 29,9%	192 70,1%	274	0,8%
95-99	5	4	58	0	14 20,9%	53 79,1%	67	0,2%
100+	0	2	4	0	2 33,3%	4 66,7%	6	0,0%
Totale	15.315	15.639	2.083	1.329	16.992 49,4%	17.374 50,6%	34.366	100,0%

Principali indici demografici calcolati sulla popolazione residente a Formigine.

Anno	<i>Indice di vecchiaia</i>	<i>Indice di dipendenza strutturale</i>	<i>Indice di ricambio della popolazione attiva</i>	<i>Indice di struttura della popolazione attiva</i>	<i>Indice di carico di figli per donna feconda</i>	<i>Indice di natalità (x 1.000 ab.)</i>	<i>Indice di mortalità (x 1.000 ab.)</i>
	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1 gen-31 dic	1 gen-31 dic
2002	96,4	43,1	117,1	90,4	20,8	10,6	8,1
2003	98,3	43,9	119,2	93,2	20,9	10,6	6,7
2004	100,7	44,5	119,8	95,4	21,2	10,9	7,8
2005	102,6	45,0	115,9	98,3	21,3	10,7	7,8
2006	105,3	45,4	108,6	99,3	21,4	10,5	5,9
2007	108,3	46,4	109,6	102,3	21,4	10,9	7,4
2008	108,5	46,9	116,3	105,5	22,1	10,4	6,7
2009	110,5	47,3	117,8	106,3	21,7	10,3	7,2
2010	113,3	47,7	121,5	109,3	21,5	11,0	8,7
2011	112,0	48,1	131,5	113,0	21,9	10,8	7,7
2012	115,3	49,0	127,7	116,2	22,0	9,3	8,0
2013	118,6	49,8	123,1	119,7	21,7	9,0	8,0
2014	121,3	51,1	123,6	124,6	21,7	7,6	8,7
2015	126,4	51,6	120,9	130,7	20,9	9,2	8,6
2016	130,4	52,3	117,7	135,7	20,4	8,7	8,8
2017	134,0	52,5	122,5	139,3	19,9	8,4	9,3
2018	137,5	52,9	125,0	141,0	19,6	8,9	8,6
2019	139,4	53,1	121,0	141,4	19,9	7,8	9,3
2020	143,1	53,2	122,4	142,2	19,7	-	-

Glossario

Indice di vecchiaia

Rappresenta il grado di invecchiamento di una popolazione. È il rapporto percentuale tra il numero degli ultrassessantacinquenni ed il numero dei giovani fino ai 14 anni. *Ad esempio, nel 2020 l'indice di vecchiaia per il comune di Formigine dice che ci sono 143,1 anziani ogni 100 giovani.*

Indice di dipendenza strutturale

Rappresenta il carico sociale ed economico della popolazione non attiva (0-14 anni e 65 anni ed oltre) su quella attiva (15-64 anni). *Ad esempio, teoricamente, a Formigine nel 2020 ci sono 53,2 individui a carico, ogni 100 che lavorano.*

Indice di ricambio della popolazione attiva

Rappresenta il rapporto percentuale tra la fascia di popolazione che sta per andare in pensione (60-64 anni) e quella che sta per entrare nel mondo del lavoro (15-19 anni). La popolazione attiva è tanto più giovane quanto più l'indicatore è minore di 100. *Ad esempio, a Formigine nel 2020 l'indice di ricambio è 122,4 e significa che la popolazione in età lavorativa è molto anziana.*

Indice di struttura della popolazione attiva

Rappresenta il grado di invecchiamento della popolazione in età lavorativa. È il rapporto percentuale tra la parte di popolazione in età lavorativa più anziana (40-64 anni) e quella più giovane (15-39 anni).

Carico di figli per donna feconda

È il rapporto percentuale tra il numero dei bambini fino a 4 anni ed il numero di donne in età feconda (15-49 anni). Stima il carico dei figli in età prescolare per le mamme lavoratrici.

Indice di natalità

Rappresenta il numero medio di nascite in un anno ogni mille abitanti.

Indice di mortalità

Rappresenta il numero medio di decessi in un anno ogni mille abitanti.

Età media

È la media delle età di una popolazione, calcolata come il rapporto tra la somma delle età di tutti gli individui e il numero della popolazione residente. Da non confondere con l'aspettativa di vita di una popolazione.

2.2 IL QUADRO MACROECONOMICO DI RIFERIMENTO NAZIONALE E LOCALE

(tratto dal Documento Unico di Programmazione (DUP) 2021-2023 dell'Ente approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 124 del 17/12/2020).

Il Documento di Economia e Finanza 2020, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal ministro dell'Economia e delle Finanze, fornisce il quadro macroeconomico di riferimento, i risultati conseguiti e definisce le priorità di intervento. Di seguito si riportano alcuni stralci dell'analisi del quadro complessivo e obiettivi di politica economica contenuti nel Documento di Economia e Finanza 2020:

“L'epidemia causata dal nuovo Coronavirus (COVID-19) ha cambiato in modo repentino e drammatico la vita degli italiani e le prospettive economiche del Paese.

L'Italia ne è stata investita prima di altre nazioni europee ed ha aperto la strada sia in termini di misure di controllo dell'epidemia e di distanziamento sociale, sia nell'ampliamento della capacità ricettiva delle strutture ospedaliere e nell'attuazione di misure economiche di sostegno. Queste ultime sono diventate viepiù necessarie mano a mano che si è dovuto disporre la chiusura di molteplici attività nella manifattura e nel commercio, nella ristorazione e nei comparti dell'alloggio, dell'intrattenimento e dei servizi alla persona. ...omissis

Da tutto ciò discende che il crollo dell'attività economica che si è registrato soprattutto dall'11 marzo in poi è non solo senza precedenti, ma non verrà pienamente recuperato nel breve termine. Il valore aggiunto rimarrà dunque inferiore al livello di inizio d'anno per molti mesi, pur recuperando

rispetto ai minimi di aprile. Ciò anche perché le misure precauzionali e di distanziamento sociale resteranno pure in vigore nei paesi partner commerciali dell'Italia, rallentando la ripresa delle nostre esportazioni di beni e servizi.

In considerazione della caduta della produzione e dei consumi già registrata e di queste difficili prospettive di breve termine, la previsione ufficiale del PIL per il 2020, che risaliva alla Nota di Aggiornamento del DEF del settembre scorso, è stata abbassata da un aumento dello 0,6 per cento ad una contrazione dell'8 per cento. Questa nuova previsione sconta una caduta del PIL di oltre il 15 per cento nel primo semestre ed un successivo rimbalzo nella seconda metà dell'anno.

Il recupero del PIL previsto per il 2021 è del 4,7 per cento, una valutazione prudentiale che sconta il rischio che la crisi pandemica non venga superata fino all'inizio del prossimo anno. Come richiesto dalle linee guida concordate a livello europeo, il presente documento presenta anche uno scenario di rischio, in cui l'andamento e la durata dell'epidemia sarebbero più sfavorevoli, causando una maggiore contrazione del PIL nel 2020 (10,6 per cento) e una ripresa più debole nel 2021 (2,3 per cento), nonché un ulteriore aggravio sulla finanza pubblica.

Di fronte a questa difficile situazione, il Governo ha varato una serie di misure per limitare le conseguenze economiche e sociali della chiusura delle attività produttive e del crollo della domanda interna e mondiale. L'approccio si è concentrato anzitutto sul rafforzamento del sistema sanitario e della protezione civile, nonché su sospensioni dei versamenti d'imposta e contributi nelle aree del Paese soggette a chiusure totali. ...omissis...

I sacrifici che gli italiani stanno sostenendo sono elevatissimi, le perdite umane assai dolorose, l'impegno di finanza pubblica senza precedenti. Verranno sicuramente tempi migliori e l'Italia dovrà allora cogliere appieno le opportunità della ripresa mondiale con tutta la maturità, coesione, generosità e inventiva che ha mostrato in queste difficili settimane.

(...)

ECONOMIA ITALIANA: PROSPETTIVE

Scenario a legislazione vigente

Dall'analisi delle informazioni più recenti emerge con chiara evidenza l'inversione del ciclo economico determinata dall'insorgere dell'emergenza legata all'epidemia di Covid-19 alla fine del mese di febbraio 2020. Infatti, le statistiche quantitative e le indagini congiunturali per i primi due mesi dell'anno sono risultate moderatamente positive, soprattutto sul versante delle imprese manifatturiere, avvalorando l'aspettativa di un rimbalzo del PIL a inizio d'anno. Di contro, tutti i segnali provenienti dagli indicatori soft, tra cui le indagini sul clima di fiducia di imprese e consumatori, tracciano una brusca inversione di rotta a partire dal mese di marzo, con un drastico peggioramento delle valutazioni sulla situazione corrente e delle aspettative per i mesi a venire.

Sul fronte dei consumatori, l'indagine ISTAT di gennaio segnalava un deciso miglioramento del clima di fiducia in tutte le sue componenti, facendo raggiungere all'indice complessivo il livello di 111,8. La condizione delle famiglie appariva supportata anche dall'andamento ancora favorevole del mercato del lavoro. L'avanzamento della fiducia si era solo in parte ridimensionato nel mese successivo (111,4 il livello di febbraio), quando, a fronte di valutazioni ancora positive per la situazione personale e corrente, avevano iniziato a prospettarsi aspettative più deboli per la situazione futura.

Appare dunque evidente che se non si fosse materializzato il cigno nero della crisi epidemica, l'economia italiana avrebbe potuto registrare un ritmo di crescita in graduale miglioramento nell'anno in corso. Tale ripresa avrebbe condotto ad una modesta espansione nel primo trimestre dell'anno, rendendo raggiungibile la previsione di crescita annua dello 0,6 per cento formulata nella NADEF di settembre 2019.

L'incombere dell'emergenza epidemiologica ha completamente alterato il normale corso della vita sociale e produttiva del Paese: l'esigenza prioritaria di limitare i contagi ha portato il Governo ad adottare misure di contenimento sempre più stringenti.

Ciò ha determinato dal lato dell'offerta un brusco arresto dell'attività in molti settori, solo parzialmente mitigato dal ricorso al lavoro agile da parte delle imprese la cui attività rendesse tale alternativa percorribile. L'arresto delle attività e le misure di distanziamento sociale hanno prodotto un impatto estremamente forte soprattutto sul settore dei servizi ed in particolare su quelli rientranti negli ambiti del trasporto passeggeri (in primis il trasporto aereo), del turismo (alloggio, ristorazione e servizi connessi) e delle attività ricreative, del commercio al dettaglio e di molti servizi alla persona.

Sul fronte dell'industria, l'impatto inizialmente più contenuto di quello subito dai servizi, è comunque divenuto rilevante nel momento in cui è stato necessario adottare le ulteriori misure.

Dal lato della domanda, le stesse misure di distanziamento sociale stanno comportando un'inevitabile contrazione di alcune categorie di consumo, che potrebbe in parte continuare anche dopo il ripristino di condizioni di normalità a causa della diminuzione del reddito disponibile e di cambiamenti nei comportamenti dei consumatori. Inoltre, anche le esportazioni di beni e servizi risentiranno pesantemente dell'emergenza in corso, ormai diffusa su scala globale. In ogni caso, i volumi di spesa non effettuata in questa fase potrebbero non essere pienamente recuperabili in futuro (ad esempio, le attività turistiche perse durante la primavera 2020).

Si riporta alcuni stralci della rilevazione sulla situazione e prospettive delle imprese nell'emergenza covid 19 effettuata dall'Istat¹

“Micro e piccole imprese le più “sospese”

nel lockdown Nella fase 1 dell'emergenza sanitaria (tra il 9 marzo e il 4 maggio) il 45,0% delle imprese con 3 e più addetti (458 mila, che assorbono il 27,5% degli addetti e realizzano il 18,0% del fatturato) ha sospeso l'attività. Per il 38,3% (390 mila imprese) la decisione è stata presa a seguito del decreto del Governo mentre il 6,7% (68 mila) lo ha fatto di propria iniziativa. Sono invece il 22,5% (229 mila, che rappresentano il 24,2% degli addetti e il 21,2% del fatturato) le imprese che sono riuscite a riaprire prima del 4 maggio dopo un'iniziale chiusura, spiegando la decisione in diversi modi: a seguito di ulteriori provvedimenti governativi (8,8%), attraverso una richiesta di deroga (5,9%) o per decisione volontaria (7,7%). Oltre tre imprese su 10 (32,5%) sono rimaste sempre attive (331 mila); questa quota di imprese è la più rilevante dal punto di vista economico e dell'occupazione in quanto rappresenta il 48,3% degli addetti e il 60,9% del fatturato nazionale. Le microimprese (3-9 addetti), sono quelle più coinvolte nella sospensione delle attività: 48,7% contro 32,7% delle piccole (10-49 addetti), 19,2% delle medie (50-250 addetti) e 14,5% delle grandi (250 addetti e oltre), per una quota complessiva del 69,4%, considerando anche le imprese minori inizialmente “sospese” che poi hanno riaperto. Anche le piccole imprese risultano particolarmente interessate dalla sospensione delle attività (62,1% rispetto a 46,7% delle medie e al 36,0% delle grandi) ma si distinguono per un'elevata incidenza di riapertura nel corso del lockdown (29,4%); seguono le imprese di medie dimensioni (27,5% contro 20,7% delle micro e 21,5% delle grandi). Al contrario tra le medie e ancora di più tra le grandi imprese prevalgono le realtà rimaste sempre attive (rispettivamente 53,3% e 64,0% contro 30,6% delle micro e 37,9% delle piccole). Le chiusure delle attività economiche scandite dai diversi decreti hanno dunque determinato effetti di blocco operativo soprattutto per le imprese di minori dimensioni, che in Italia, più che in altri paesi europei, rappresentano quote elevate in termini di occupazione e di risultati economici del sistema produttivo. Per l'impatto immediato e la capacità di risposta, questa evidenza assume grande rilevanza, con implicazioni dal punto di vista sia della resilienza del sistema economico allo shock e sia delle misure legate alla gestione dell'emergenza e al supporto alla ripresa.

(...)

¹ Dal sito <https://www.istat.it/it/files/2020/06/Imprese-durante-Covid-19.pdf>

Il Documento di Economia e Finanza Regionale 2021, approvato con delibera 788 del 29/06/2020 dalla Giunta Regionale, e presentato all'Assemblea Legislativa per le conseguenti deliberazioni, fornisce preziosi spunti sul contesto e sulle aspettative di sviluppo del territorio della Regione.

“Scenario regionale”

Lo scoppio dell'epidemia Covid-19 ha generato impatti sulle variabili macroeconomiche dell'economia regionale che, secondo le previsioni, saranno di grande rilievo.

Secondo le stime disponibili, infatti, il PIL della nostra regione nel 2020 dovrebbe subire un drastico calo rispetto al 2019.

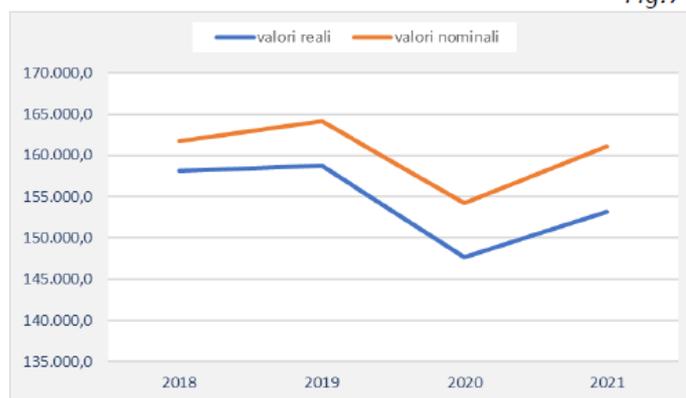
Prometeia, nel mese di aprile, stimava per il PIL emiliano-romagnolo un calo di 11,1 miliardi di euro. Il PIL, in termini reali, passerebbe infatti da quasi 158,7 miliardi di euro nel 2019 a 147,6 miliardi di euro del 2020, con un calo quindi del 7%², anche se elaborazioni più recenti, porterebbero a quantificare il calo del PIL regionale nell'ordine del 10,6%.

La tabella che segue mostra i valori sia reali che nominali del PIL della nostra regione, riportando i dati storici per gli anni passati e le previsioni per l'anno in corso e il 2021 (dati in milioni di euro).

Tab. 13

PIL RER		
	valori reali	valori nominali
2018	158.085,3	161.705,8
2019	158.739,5	164.137,0
2020	147.618,1	154.272,8
2021	153.193,9	161.079,2

Fig.7



Analizzando le componenti del PIL³, osserviamo che la domanda interna registrerebbe, sempre secondo le previsioni di Prometeia, un calo complessivo del 5,7%. La contrazione più significativa riguarda gli investimenti, con un calo di oltre 4 miliardi di euro, pari a una flessione di circa 13 punti percentuali. Anche i consumi finali delle famiglie sono previsti in diminuzione, in una misura pari al 5%.

² Si ricorda che le stime di Prometeia rilasciate nello stesso mese di aprile prevedevano per il PIL nazionale un calo del 6,5%, contro il 9,5% stimato dalla Commissione Europea nel mese di maggio e il 14% stimato da OCSE nel mese di giugno. E' quindi verosimile che le stime di aprile siano eccessivamente ottimiste e che il calo del PIL regionale, e delle varie componenti della domanda, possa essere più accentuato, in una misura potenzialmente anche molto significativa. Per una rassegna più esaustiva della evoluzione temporale delle stime formulate da diversi Istituti di ricerca si veda la sezione relativa allo scenario nazionale.

³ Dati espressi in milioni di euro.

Tab. 14

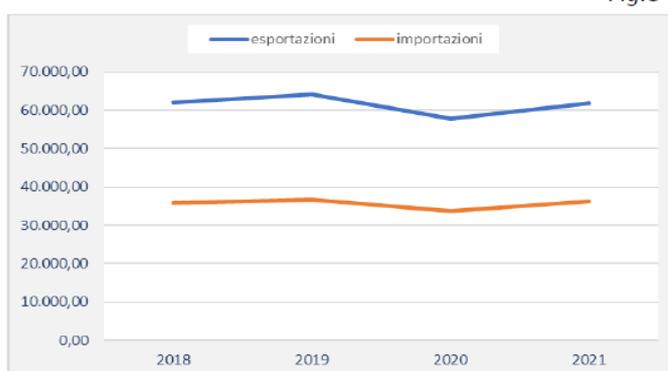
Domanda interna RER e sue componenti valori reali				
	consumi finali famiglie	investimenti fissi lordi	consumi finali PA	domanda interna
2018	91.818,76	30.756,92	23.669,86	146.245,55
2019	92.588,34	31.686,91	23.612,36	147.887,61
2020	87.795,58	27.520,82	24.091,61	139.408,00
2021	90.739,78	28.952,42	23.717,65	143.409,86

Anche relativamente alle esportazioni ed importazioni, le stime per il 2020 sono molto negative: per le esportazioni si prevede un calo di quasi il 10%, e per le importazioni un calo superiore all'8%. La tabella e la figura che seguono mostrano i dati storici e le previsioni per il periodo dal 2018 al 2021 (dati in milioni di euro).

Tab. 15

Esportazioni Importazioni RER		
	esportazioni	importazioni
2018	62.018,59	35.787,84
2019	64.177,32	36.708,91
2020	57.816,81	33.651,47
2021	61.764,64	36.278,19

Fig. 8

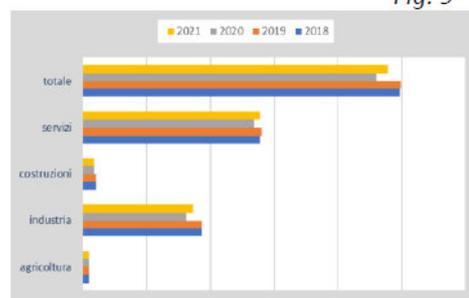


Considerando poi i diversi settori dell'economia, Prometeia prevedeva (sempre nelle sue stime del mese di aprile) per l'industria un calo del 13%, per le costruzioni dell'11%, per i servizi del 4,5% e per l'agricoltura del 2%⁴.

Tab.16

Valore aggiunto RER					
	agricoltura	industria	costruzioni	servizi	totale
2018	3.553,85	39.727,61	5.615,78	93.349,05	142.246,28
2019	3.469,31	39.768,10	5.718,40	93.780,86	142.736,67
2020	3.393,09	34.682,00	5.085,63	89.571,08	132.731,80
2021	3.419,62	36.763,34	5.236,81	92.376,58	137.796,35

Fig. 9



⁴ Dati espressi in milioni di euro

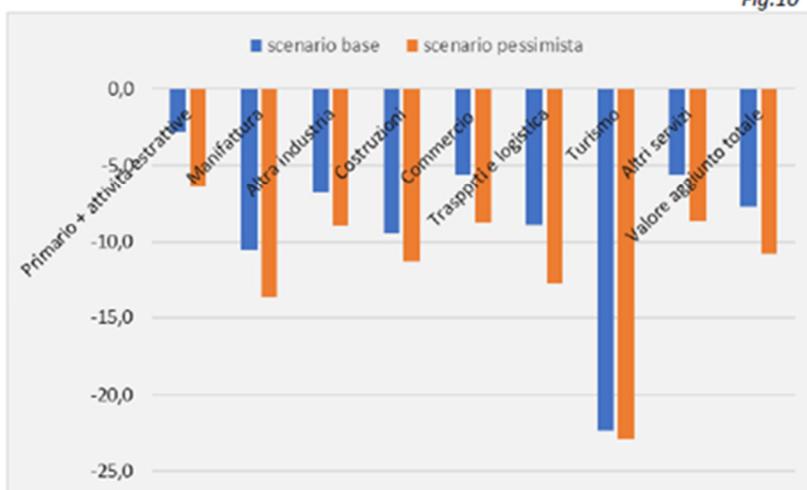
Per valutare l'impatto sui diversi settori dell'economia della nostra regione della crisi provocata dall'epidemia COVID-19, Art-Er e Prometeia hanno sviluppato un esercizio quantitativo basato su un modello input-output dell'economia emiliano-romagnola.

Il modello è in grado di simulare gli effetti settoriali di shock di domanda aggregata⁵. L'esercizio considera due scenari macroeconomici, uno di base e uno più pessimista. Lo scenario base considera una flessione della domanda finale a seguito del lockdown pari all'8,6%; lo scenario pessimista invece considera un calo pari all'11,4%. La tabella e il grafico che seguono mostrano gli impatti stimati di questi shock sul valore aggiunto di 8 macro-settori dell'economia, e poi, nell'aggregato, su fatturato, valore aggiunto e unità di lavoro.

Tab.17

IMPATTO COVID-19 ECONOMIA RER (variazioni percentuali)		
	scenario base	scenario pessimista
Primario + attività estrattive	-2,8	-6,4
Manifattura	-10,5	-13,6
Altra industria	-6,8	-9,0
Costruzioni	-9,5	-11,3
Commercio	-5,6	-8,8
Trasporti e logistica	-9,9	-12,7
Turismo	-22,4	-22,9
Altri servizi	-5,6	-8,6
Valore aggiunto totale	-7,7	-10,6

Fig.10



⁵ La sua applicazione alla crisi in corso va dunque presa con cautela, dal momento che la crisi è causata in prima istanza da uno shock di offerta che solo in un secondo momento si traduce in uno shock di domanda. L'esercizio di simulazione tiene conto di questo fatto solo indirettamente. Con questo caveat, i risultati sono comunque interessanti.

Ad un maggior livello di disaggregazione i settori che secondo le diverse stime sperimenterebbero le contrazioni più marcate sono riportati nelle tabelle che seguono.

Tab.18

VALORE AGGIUNTO SCENARIO BASE SETTORI CON LE CONTRAZIONI MAGGIORI	
BRANCA DI ATTIVITA' ECONOMICA	variazioni %
Attività creative artistiche e intrattenimento attività di biblioteche, archivi musei e altre culturali, scommesse e case da gioco	-26,2
Assistenza sociale	-25,3
Servizi di alloggio e ristorazione	-22,4
Fabbricazioni di altri mezzi di trasporto	-22,2
Attività sportive, di divertimento, di intrattenimento	-21,1
Altre attività di servizi personali	-19,1
Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	-19,1
Attività di servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator, servizi prenotazione e attività correlate	-16,7
Trasporti marittimi e per vie d'acqua	-13,7
Industrie tessili, confezione di articoli di abbigliamento e di articoli in pelle e simili	-13,4
Fabbricazione di mobili: altre industrie manifatturiere	-12,9
Fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	-12,9
Attività metallurgiche	-12,6
Fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	12,4
Industria del legno e dei prodotti in legno e sughero, esclusi i mobili; fabbricazione di articoli in paglia e materiali da intreccio	-12,0

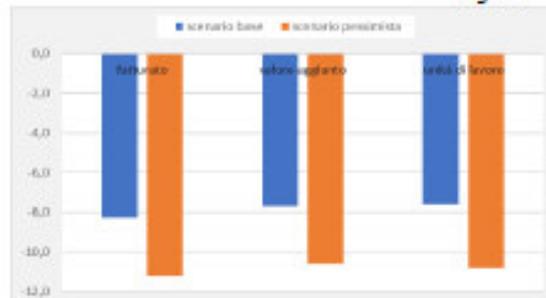
Tab.19

VALORE AGGIUNTO SCENARIO PESSIMISTA SETTORI CON LE CONTRAZIONI MAGGIORI	
BRANCA DI ATTIVITA' ECONOMICA	variazioni %
Altre attività di servizi personali	-28,6
Attività creative artistiche e intrattenimento attività di biblioteche, archivi musei e altre culturali, scommesse e case da gioco	-27,2
Assistenza sociale	-25,3
Fabbricazioni di altri mezzi di trasporto	-23,5
Servizi di alloggio e ristorazione	-22,9
Attività sportive, di divertimento, di intrattenimento	-22,5
Attività di servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator, servizi prenotazione e attività correlate	-21,0
Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	-20,6
Fabbricazione di macchinari e apparecchiature	-16,3
Attività metallurgiche	-15,7
Industrie tessili, confezione di articoli di abbigliamento e di articoli in pelle e simili	-15,5
Fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature	-15,5
Attività di organizzazioni associative	-15,4
Trasporti marittimi e per vie d'acqua	-15,0
Trasporto terrestre e mediante condotta	-14,3

Tab.20

IMPATTO COVID-19 ECONOMIA RER		
	scenario base	scenario pessimista
fatturato	-8,3	-11,2
valore aggiunto	-7,7	-10,6
unità di lavoro	-7,6	-10,8

Fig.11



(...)

1.1.6 Scenario congiunturale regionale

PRINCIPALI INDICATORI DI CONTESTO		E-R	IT	
	Gli occupati - Tasso di occupazione (15-64 anni) (Istat, 2019, %)	70,4	59,0	
	I disoccupati - Tasso di disoccupazione (Istat, 2019, %)	5,6	10,0	
	I precari - Occupati in lavori a termine da almeno 5 anni (Istat, 2019, %)	16,4	17,1	
	Le donne occupate con figli - Rapporto tra tassi di occupazione delle donne (25-49 anni) con figli in età prescolare e delle donne senza figli (Istat, 2019, %)	81,1	74,3	
	Le imprese - Imprese attive al 31/12 per 1.000 abitanti (Movimprese, RER, Istat, 2019)	89	85	
	Gli addetti - Addetti delle localizzazioni di impresa (media annua) per 100 abitanti in età lavorativa (15-64 anni) (Unioncamere E-R, RER, Istat, 2019, %)	61	49	
	Il turismo - Arrivi, variazione percentuale (Istat, 2019, %)	1,2	-0,5	
	Le esportazioni - Variazione percentuale (Istat, 2019, %)	4,0	2,3	
		I Neet - Giovani che non lavorano e non sono inseriti in un percorso di istruzione o formazione (15-29 anni) (Istat, 2019, %)	14,3	22,2
		I laureati - Giovani (30-34 anni) con istruzione terziaria (Istat, 2019, %)	34,1	27,6
		Gli abbandoni scolastici - Giovani (18-24enni) con al più la licenza media che non frequentano altri corsi scolastici o attività formative (Istat, 2019, %)	11,3	13,5
		Fruizione culturale – il cinema - Persone di 6 anni e più che sono andate al cinema almeno una volta negli ultimi 12 mesi (Istat, 2018, %)	52,4	48,8
		Fruizione culturale – i musei e le mostre - Persone di 6 anni e più che hanno visitato musei o mostre almeno una volta negli ultimi 12 mesi (Istat, 2018, %)	37,8	31,7
		Fruizione culturale – il teatro - Persone di 6 anni e più che sono andate a teatro almeno una volta negli ultimi 12 mesi (Istat, 2018, %)	22,0	19,2
	Il reddito - Reddito disponibile pro capite (Istat, 2018, euro)	22.942	18.902	
	La povertà - Incidenza povertà relativa (Istat, 2019, %)	4,2	11,4	
	La grave deprivazione materiale (Istat, 2018, %)	2,9	8,5	
	La bassa intensità lavorativa (Istat, 2018, %)	6,2	11,3	
	La speranza di vita alla nascita (Istat, 2018, n. medio anni)	83,5	83,0	
	La speranza di vita a 65 anni (Istat, 2018, n. medio anni)	21,2	20,9	
	L'eccesso di peso - Persone di 18 anni e più in sovrappeso o obese (Istat, 2019, %)	47,1	44,9	
	L'abuso di alcol - Persone di 14 anni e più con almeno un comportamento a rischio (Istat, 2019, %)	18,8	15,8	
	La sedentarietà - Persone di 14 anni e più che non praticano nessuna attività fisica (Istat, 2019, %)	27,8	35,5	
		La mobilità per studio - Studenti che si spostano abitualmente per raggiungere il luogo di studio solo con mezzi pubblici (Istat, 2019, %)	24,0	28,5
La mobilità per lavoro - Persone che si spostano abitualmente per raggiungere il luogo di lavoro solo con mezzi privati (Istat, 2019, %)		78,0	74,2	
Le difficoltà di collegamento - Famiglie che dichiarano difficoltà di collegamento con i mezzi pubblici nella zona in cui risiedono (Istat, 2019, %)		25,4	33,5	
L'impermeabilizzazione e il consumo di suolo pro capite (Ispra, 2018, m2/ab)		485	381	
La qualità dell'aria urbana - PM10 (Istat, 2018, %)		33,3	22,0	
La qualità dell'aria urbana - Biossido di azoto (Istat, 2018, %)		3,7	11,9	
Il verde urbano - m2 per 100 m2 sup. urbanizzata delle città (Istat 2018, %)		12,2	8,9	
La raccolta differenziata dei rifiuti urbani (Ispra, 2018, %)	67,3	58,2		

Icone: Freepik - www.flaticon.com

(...)

Il Mercato del lavoro

Nel primo trimestre del 2020 il numero di persone occupate in Emilia-Romagna è pari a 2 milioni e 14 mila, con una lieve flessione tendenziale (-0,1%) rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente. Alla tenuta dell'occupazione hanno contribuito l'estensione della cassa integrazione guadagni e il blocco dei licenziamenti.

I disoccupati risultano 118 mila, in calo di oltre il 10%, e il tasso di disoccupazione scende al 5,5%, dal 6,1% del primo trimestre del 2019. In leggera diminuzione anche il tasso di occupazione, che passa dal 69,9% al 69,6%, mantenendosi al secondo posto in ambito nazionale dopo il Trentino-Alto Adige (70,4%).

Nello stesso periodo, si registra una diminuzione delle forze lavoro (-0,7%) ed un aumento degli inattivi, il cui tasso raggiunge il 26,2% (+0,8 punti percentuali rispetto al primo trimestre 2019), pur restando il più basso tra le regioni italiane. Dalla lettura congiunta di queste dinamiche, emergono i primi segnali degli effetti dell'emergenza COVID-19, che ha avuto inizio nel periodo considerato.

La chiusura di molti settori produttivi, le limitazioni agli spostamenti e i maggiori carichi di cura, derivanti dalle misure adottate per fronteggiare l'emergenza, hanno, infatti, reso estremamente difficile sia la ricerca attiva di un lavoro sia la disponibilità ad iniziarne uno in tempi rapidi. Questo ha influito sulla diminuzione delle persone in cerca di occupazione (che devono soddisfare entrambe le condizioni) e sull'aumento degli inattivi (che non cercano lavoro e non sono disponibili a lavorare).

Tab. 32 Mercato del lavoro Emilia-Romagna (valori in migliaia)

Trimestre	Occupati	Disoccupati	Inattivi
2019 I	2.016	131	710
II	2.057	104	700
III	2.020	113	728
IV	2.038	129	701
2020 I	2.014	118	734
Var.% I 2020/I 2019	-0,1	-10,2	3,4

Fonte: Istat

Fig. 21 Andamento tasso di occupazione 15-64 anni (%)



Fonte: Istat

(...)

Le condizioni delle famiglie

Nell'affrontare la crisi derivata dall'emergenza sanitaria, le famiglie emiliano-romagnole partono da una condizione economico-finanziaria migliore rispetto alla media del Paese.

Secondo le analisi di Banca d'Italia, la ricchezza netta complessiva delle famiglie è pari a 9 volte il reddito disponibile e al di sopra del livello nazionale.

Anche i consumi mostrano valori più elevati rispetto alla media italiana. La spesa media mensile delle famiglie in Emilia-Romagna, nel 2019, è stata di 2.907 euro, contro i 2.790 euro del Nord Est e i 2.560 euro rilevati in Italia. Le spese per l'abitazione e le utenze rappresentano la voce più rilevante (35,1%), seguono i prodotti alimentari e bevande (15,8%) e i trasporti (12,2%), che includono le auto.

Per il 2020, i dati congiunturali disponibili fanno prevedere un effetto negativo dell'emergenza sul reddito disponibile e sui consumi delle famiglie.

La componente dei redditi da lavoro sarà influenzata dall'impatto su occupazione e retribuzioni delle misure di sospensione delle attività economiche non essenziali, che hanno coinvolto una quota di retribuzioni lorde dei lavoratori dipendenti pari al 35%, contro il 30% della media nazionale (Banca d'Italia su dati Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro 2019).

Per quanto riguarda i consumi, è prevista una decisa flessione degli acquisti di beni durevoli. Tra questi rientra il mercato dell'auto che, nei primi mesi del 2020, ha evidenziato un andamento fortemente negativo.

Le immatricolazioni di autovetture in Emilia-Romagna, nei primi cinque mesi dell'anno, sono diminuite del 49%, rispetto allo stesso periodo del 2019, con cali tendenziali pesantissimi durante il lockdown, quando le nuove iscrizioni sono scese dell'81,6% a marzo e del 97,5% ad aprile, rispetto agli stessi mesi dell'anno precedente.

Per quanto riguarda il risparmio finanziario delle famiglie emiliano-romagnole, nel primo trimestre 2020 è proseguita la fase di crescita dei depositi bancari, con un incremento dell'8,1%, mentre si è registrata una contrazione del 10,7% del valore dei titoli a custodia, probabilmente riconducibile, oltre che al calo delle quotazioni, anche all'esigenza di compensare la diminuzione dei redditi attesi.

Nel primo trimestre del 2020, anche l'indebitamento delle famiglie, in crescita da cinque anni, ha allentato. In particolare, il credito al consumo (-2 punti percentuali) ha risentito del calo degli acquisti di beni durevoli mentre la forte flessione delle nuove erogazioni di mutui (-11,1% rispetto allo stesso periodo 2019) è da ricondurre alla riduzione delle compravendite immobiliari di marzo, con l'avvio del lockdown.

Fig. 32 Immatricolazioni auto Emilia-Romagna (gen-mag 2019 e 2020)



Fonte: ACI

Tab. 36 Risparmio finanziario famiglie E-R (milioni di euro e var.%)

Voci	2019		Mar. 2020
	v.a.	var.	var.
Depositi	91.538	6,8	8,1
in c/c	67.537	9,4	11,8
a risparmio	23.967	0,4	-1,0
Titoli a custodia	87.483	4,8	-10,7

Fonte: Banca d'Italia

2.3 PROFILO CRIMINOLOGICO DEL TERRITORIO REGIONALE

(tratto dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2021-2023 della Regione Emilia Romagna approvato con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 2 del 28.01.2021)

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

Come ormai provato da diverse indagini delle forze investigative, anche in Emilia-Romagna si deve registrare una presenza criminale e mafiosa di lunga data, la cui pericolosità, per diverso tempo, è rimasta confinata nell'ambito dei mercati illeciti (soprattutto nel traffico degli stupefacenti), ma che in tempi recenti sembrerebbe esprimere caratteristiche più complesse.

Infatti, occorre ricordare, in primo luogo, 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 scenario ancora più complesso occorre considerare, 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.

Le mafie di origine calabrese (l'ndrangheta) e campana (la camorra), come dimostrano i riscontri investigativi degli ultimi anni, sono senz'altro le organizzazioni criminali maggiormente presenti nel territorio dell'Emilia-Romagna.

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. Di seguito, in modo sintetico, si descrivono l'intensità e gli sviluppi nella nostra regione di alcune attività e traffici criminali. 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.

La **tabella 1**, riporta il numero di persone denunciate o arrestate tra il 2010 e il 2018 perché sospettate di aver commesso questi reati per dieci reati dello stesso tipo con autore noto denunciati nel medesimo periodo di tempo. A conferma di quanto si diceva prima, ciascuna fattispecie criminale presa in considerazione presenta un carattere inequivocabilmente associativo, visto che il rapporto che si riscontra fra il numero degli autori e quello dei delitti denunciati è regolarmente a favore dei primi.

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 2010-2018

	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: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno.

Di ciascuno di questi reati, 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.

Nella **tabella 2**, sotto riportata, è indicata 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.

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	Tasso di variazione medio annuale	Tasso su 100 mila ab.	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione	Tasso su 100 mila ab.	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione medio annuale	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
Totale delitti associativi	176.313	5,0	398,6	2.417.519	4,8	401,3	408.426	6,4	352,2

Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna 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).

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 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 14 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).

Come si può osservare nella **tabella 3**, riportata di seguito, la tendenza di questi reati non è stata omogenea nel territorio della regione.

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: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno.

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

(...) Omissis

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 15 provincia sono aumentati anche i furti e le rapine organizzate, i reati di ricettazione e di contrabbando;

(...) Omissis

Una sintesi utile, a fini interpretativi, di quanto è stato illustrato finora, è possibile ottenerla dalla **tabella 4**.

La tabella 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:

1. l'ambito del controllo del territorio (Power Syndacate): vi ricadono una serie di reati-spia che attestano il controllo del territorio da parte delle organizzazioni criminali (come gli omicidi per motivi di mafia, i reati di associazione a delinquere mafiosa, le estorsioni, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari); 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;
2. l'ambito della gestione dei traffici illeciti (Enterprise Syndacate): vi 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;

3. l'ambito delle attività criminali economiche-finanziarie: vi 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 ricchi. Spesso coinvolgono una rete di soggetti afferenti spesso al mondo delle professioni, non necessariamente strutturati all'interno delle organizzazioni, ma per le quali questi offrono prestazioni specialistiche.

Tabella 4:

Presenza della criminalità organizzata nelle province dell'Emilia-Romagna secondo gli indici di "Controllo del territorio", "Gestione di traffici illeciti" 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	23,0	7,2	-16,3	106,0	2,2	-6,6	264,1	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	29,2	8,1	11,0	147,5	-1,3	-15,4	340,9	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	157,3	-0,6	-10,1	273,4	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	29,2	7,8	-38,6	157,3	-2,8	0,6	295,9	6,3	4,7

Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno.

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.

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).

(...) Omissis

Un tasso così elevato, nel nostro territorio, di reati da "colletti bianchi" (economico-finanziari) preoccupa anche perché, come hanno rilevato i giudici del processo Aemilia, i clan mafiosi presenti in Emilia presentano "una strategia di infiltrazione che muove spesso dall'attività di recupero di crediti inesigibili per arrivare a vere e proprie attività predatorie di complessi produttivi fino a creare punti di contatto e di rappresentanza mediatico-istituzionale"[Fonte: N. Gratteri e A. Nicaso, in "Ossigeno illegale", pag. 74 (ed. Mondadori, 2020)].

Questo obbliga le Pubbliche amministrazioni a rafforzare le proprie misure di contrasto alla corruzione e ai reati corruttivi in genere, e ad attrezzarsi per evitare di collaborare, magari in modo ignaro, al riciclaggio, nell'economia legale, di proventi da attività illecite e quindi all'inquinamento dei rapporti economici, sociali e politici.

Ma anche per evitare, in uno scenario economico-sociale in ginocchio a causa della pandemia, che le ingenti risorse finanziarie e le misure di sostegno messe o che saranno messe in campo a favore delle imprese non siano intercettate e non costituiscano un'ulteriore occasione per la criminalità organizzata.

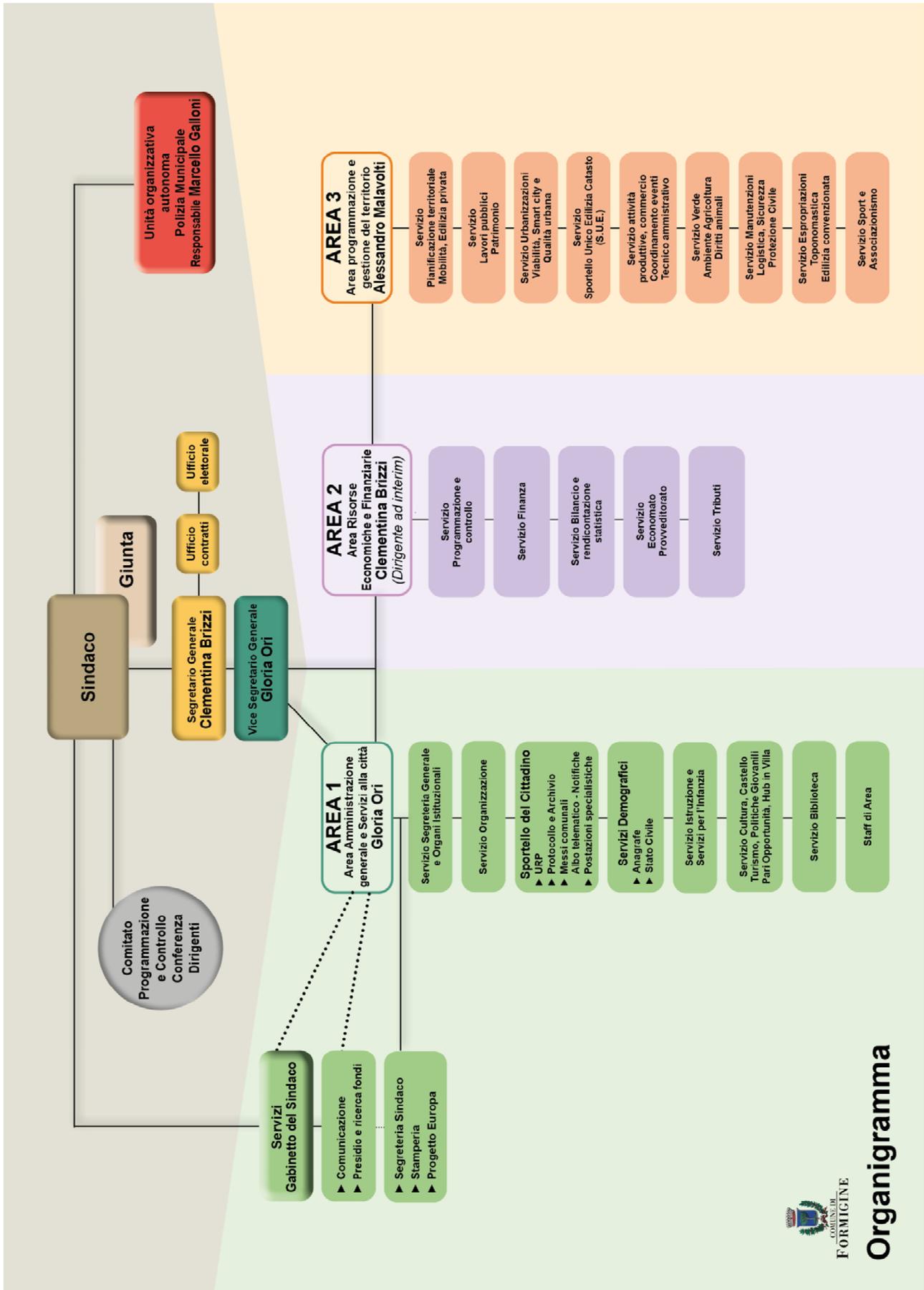
Si evidenzia che il Comune di Formigine aderisce all'Associazione "Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie" e ha ottenuto menzione di merito nell'ambito dell'edizione 2015 dell'Oscar di Bilancio mentre, nell'edizione 2020 della stessa competizione, il Comune è risultato nella terna dei finalisti per la sezione "Comunicazione".

Inoltre il Comune aderisce al Festival della legalità "GenerAzione Legale – Il Distretto Ceramico per la legalità".

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 22 del 25/02/2021, infine, il Comune di Formigine ha aderito alla "Rete per l'integrità e la trasparenza", di cui all'art. 15 della L.R. 28 ottobre 2016, n. 18 "Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili". La "Rete per l'integrità e la trasparenza" promossa dalla R.E.R. rappresenta una importante sede di confronto volontaria dove i responsabili della prevenzione della corruzione e i responsabili per la trasparenza degli enti del territorio possono: condividere esperienze e attività di prevenzione messe in campo con i rispettivi piani triennali di prevenzione della corruzione, organizzare attività comuni di formazione con particolare attenzione ai settori a rischio di corruzione e confrontare e condividere valutazioni e proposte tra istituzioni, associazioni e cittadini.

3. IL CONTESTO INTERNO: LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL COMUNE DI FORMIGINE

La struttura organizzativa del Comune è articolata in tre Aree oltre al Servizio di Polizia Locale, come di seguito evidenziato. Si riporta anche, per maggiore chiarezza del contesto interno, l'elenco dei servizi che permettono di comprendere le funzioni presidiate da ognuna delle Aree.



Per quanto concerne politiche, obiettivi, strategie, risorse, sistemi e tecnologie, categorie e qualità del personale si richiama di seguito quanto specificato nel Documento Unico di Programmazione dell'Ente (D.U.P.) approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 124 del 17/12/2020.

Si rappresenta che il presente Piano non prende in considerazione i processi relativi ai seguenti servizi resi in forma esternalizzata o gestiti dall'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico, e quindi dell'integrità degli operatori impegnati su tali attività dovrà necessariamente rispondere l'Unione o il soggetto gestore.

I servizi attualmente resi in forma esternalizzata sono:

- SUAP (tramite convenzione con l'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico);
- Servizi Sociali (tramite convenzione con l'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico);
- SIA (tramite convenzione con l'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico);
- Gestione del personale (tramite convenzione con l'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico);
- Protezione civile (tramite convenzione con l'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico, che demanda a quest'ultima parte della pianificazione e del coordinamento);
- Centrale Unica di Committenza (tramite convenzione con l'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico);
 - Programmazione e gestione delle Opere Pubbliche (tramite la Società Patrimoniale "Formigine Patrimonio srl", per ciò che è di competenza della stessa).;
- Farmacia comunale (tramite la Società Patrimoniale "Formigine Patrimonio srl").

Con Decreto del Sindaco n. 1 del 21/01/2019, la dott.ssa Clementina Brizzi, Segretario Generale del Comune, è stata individuata come Responsabile della Prevenzione dalla Corruzione e della Trasparenza e con successivo Decreto n. 60 del 13/11/2020 la stessa è stata nominata anche gestore della segnalazione anticiclaggio.

Il Comune di Formigine è iscritto all'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) con il codice 0000193887. Il Responsabile Anagrafe Stazione Appaltante (RASA) ovvero il soggetto responsabile dell'inserimento e aggiornamento annuale nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), istituita presso ANAC degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa è attualmente individuato nel Segretario Generale, Dott.ssa Clementina Brizzi.

4. I REFERENTI

In considerazione della dimensione dell'Ente e della complessità della materia, onde raggiungere il maggior grado di effettività dell'azione di prevenzione e contrasto, anche in linea con quanto suggerito dal Piano Nazionale Anticorruzione, sono stati designati i Dirigenti dell'Ente come Referenti per l'integrità per la propria Direzione, al fine di coadiuvare il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, al quale solo fanno peraltro capo le responsabilità tipiche e non delegabili previste dalla norma di legge. I Referenti, come previsto dal PNA stesso, svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'amministrazione, e di

costante monitoraggio sull'attività svolta negli ambiti di competenza, anche con riferimento agli obblighi di rotazione del personale e alle attività oggetto di valutazione della performance.

I Referenti dovranno improntare la propria azione alla reciproca e sinergica integrazione, nel perseguimento dei comuni obiettivi di legalità, efficacia ed efficienza e potranno avvalersi di personale assegnato alla propria area per lo svolgimento dei compiti afferenti alle attività di vigilanza in merito all'applicazione delle misure di contrasto alla corruzione.

5. PRINCIPIO DI DELEGA – OBBLIGO DI COLLABORAZIONE – CORRESPONSABILITÀ

La progettazione del presente Piano, nel rispetto del principio funzionale della delega, prevede il massimo coinvolgimento dei Dirigenti dell'Ente, anche come soggetti titolari del rischio ai sensi del Piano Nazionale Anticorruzione. In questa logica si ribadiscono in capo alle figure apicali l'obbligo di collaborazione attiva e la corresponsabilità nella promozione ed adozione di tutte le misure atte a garantire l'integrità dei comportamenti individuali nell'organizzazione.

A questi fini si è provveduto al trasferimento e all'assegnazione, a detti Dirigenti, delle seguenti funzioni:

- a) Collaborazione per l'analisi organizzativa e l'individuazione delle varie criticità;
- b) Collaborazione per la mappatura dei rischi all'interno delle singole unità organizzative e dei processi gestiti, mediante l'individuazione, la valutazione e la definizione degli indicatori di rischio;
- c) Progettazione e formalizzazione delle azioni e degli interventi necessari e sufficienti a prevenire la corruzione e i comportamenti non integri da parte dei collaboratori in occasione di lavoro.

Si assume che attraverso l'introduzione e il potenziamento di regole generali di ordine procedurale, applicabili trasversalmente in tutte le Direzioni, si potranno affrontare e risolvere anche criticità, disfunzioni e sovrapposizioni condizionanti la qualità e l'efficienza operativa dell'Amministrazione.

6. L'APPROCCIO METODOLOGICO ADOTTATO PER LA COSTRUZIONE DEL PIANO

Obiettivo primario del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza è garantire nel tempo all'Amministrazione Comunale, attraverso un sistema di controlli preventivi e di misure organizzative, il presidio del processo di monitoraggio e di verifica sull'integrità delle azioni e dei comportamenti del personale.

Ciò consente da un lato la prevenzione dei rischi per danni all'immagine derivanti da comportamenti scorretti o illegali del personale, dall'altro di rendere il complesso delle azioni sviluppate efficace anche a presidio della corretta gestione dell'Ente.

La **metodologia adottata** nella stesura del Piano e ripresa per i suoi aggiornamenti si rifà a due approcci considerati di eccellenza negli ambiti organizzativi (banche, società multinazionali, pubbliche amministrazioni estere, ecc.) che già hanno efficacemente affrontato tali problematiche:

- L'approccio dei sistemi normati, che si fonda **sul principio di documentabilità delle attività svolte**, per cui, in ogni processo, le operazioni e le azioni devono essere verificabili

in termini di coerenza e congruità, in modo che sia sempre attestata la responsabilità della progettazione delle attività, della validazione, dell'autorizzazione, dell'effettuazione; **e sul principio di documentabilità dei controlli**, per cui ogni attività di supervisione o controllo deve essere documentata e firmata da chi ne ha la responsabilità. In coerenza con tali principi, sono da formalizzare procedure, check-list, criteri e altri strumenti gestionali in grado di garantire omogeneità, oltre che trasparenza e equità;

- **L'approccio mutuato dal D.lgs. 231/2001** – con le dovute contestualizzazioni e senza che sia imposto dal decreto stesso nell'ambito pubblico - che prevede che l'ente **non sia responsabile** per i reati commessi (anche nel suo interesse o a suo vantaggio) se sono soddisfatte le seguenti condizioni:
 - ❖ Se prova che l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, **modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati** della specie di quello verificatosi;
 - ❖ Se il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
 - ❖ Se non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo.

7. IL PERCORSO DI COSTRUZIONE DEL PIANO

7.1 LE FASI DEL PERCORSO

Nel percorso di costruzione del Piano, accompagnato annualmente dal 2014 da un intervento di formazione - azione rivolto a Segretario Comunale, Dirigenti, Funzionari e istruttori dell'Ente, sono stati tenuti in considerazione diversi aspetti:

a) il coinvolgimento dei Dirigenti e dei Responsabili operanti nelle aree a più elevato rischio nell'attività di analisi e valutazione, di proposta e definizione delle misure e di monitoraggio per l'implementazione del Piano; tale attività – che non sostituisce ma integra l'opportuna formazione rispetto alle finalità e agli strumenti dal Piano stesso - è stata il punto di partenza per la definizione di azioni preventive efficaci rispetto alle reali esigenze del Comune;

b) la rilevazione delle misure di contrasto (procedimenti a disciplina rinforzata, controlli specifici, particolari valutazioni ex post dei risultati raggiunti, particolari misure nell'organizzazione degli uffici e nella gestione del personale addetto, particolari misure di trasparenza sulle attività svolte) anche già adottate, oltre alla indicazione delle misure che, attualmente non presenti, si prevede di adottare in futuro. Si è in tal modo costruito un Piano che, valorizzando il percorso virtuoso già intrapreso dall'Amministrazione, mette a sistema quanto già positivamente sperimentato purché coerente con le finalità del Piano;

c) l'apertura ad un confronto con i portatori di interessi sui contenuti delle misure adottate, per poter arricchire l'approccio con l'essenziale punto di vista dei fruitori dei servizi del Comune, e nel contempo rendere consapevoli gli interessati degli sforzi messi in campo dall'organizzazione per rafforzare e sostenere l'integrità e trasparenza dei comportamenti dei suoi operatori a tutti i livelli;

d) la sinergia con quanto già realizzato nell'ambito della trasparenza, ivi compresi:

- ❖ l'inserimento nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione dei contenuti prima presenti nel Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità;
- ❖ l'attivazione del sistema di trasmissione delle informazioni al sito web dell'amministrazione;
- ❖ l'attivazione del diritto di accesso civico di cui al citato D.lgs. n.33/2013, come modificato dal D.Lgs n.97/2016.

e) la previsione e l'adozione di specifiche attività di formazione del personale, con cadenza periodica, con attenzione prioritaria al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza dell'Amministrazione e ai Dirigenti e Responsabili competenti per le attività maggiormente esposte al rischio di corruzione, ma che coinvolgono anche tutto il personale dell'Amministrazione in relazione alle tematiche della legalità ed eticità dei comportamenti individuali.

7.2 SENSIBILIZZAZIONE DEI DIRIGENTI E DEI RESPONSABILI DI SERVIZIO E CONDIVISIONE DELL'APPROCCIO

Il primo passo compiuto nella direzione auspicata è stato quello di far crescere all'interno del Comune la consapevolezza sul problema dell'integrità dei comportamenti. In coerenza con l'importanza della condivisione delle finalità e del metodo di costruzione del Piano, in questa fase formativa si è provveduto negli anni alla sensibilizzazione e al coinvolgimento dei Dirigenti, dei titolari di Posizione Organizzativa e dei Funzionari, ribadendo in quella sede che il Piano di Prevenzione della Corruzione avrebbe incluso non solo i procedimenti previsti dall'art. 1 comma 16 della L. 190 (autorizzazioni o concessioni; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera), ma che il punto di partenza sarebbe stata l'analisi di tutte le attività del Comune che possono presentare rischi di integrità.

7.3 INDIVIDUAZIONE E MAPPATURA DEI PROCESSI PIÙ A RISCHIO E DEI POSSIBILI RISCHI

Il presente PTPCT è stato elaborato tenendo conto dei nuovi indirizzi o direttive contenuti nei provvedimenti ANAC (PNA e relativi aggiornamenti, con particolare riferimento all'allegato 1 al PNA 2019 inerente le "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi"), con le modalità che saranno appresso illustrate.

Ciò premesso, si darà conto qui di seguito delle operazioni compiute per l'aggiornamento del sistema di gestione del rischio.

Per lo svolgimento delle singole fasi di seguito descritte ci si è avvalsi in primo luogo delle risultanze documentali della elaborazione dei precedenti piani, che hanno costituito l'indispensabile base istruttoria di partenza per elaborare il presente aggiornamento, conservando continuità con il lavoro svolto negli anni precedenti.

Il processo è impostato sulle seguenti metodologie di *risk assessment*:

- 1) utilizzare le informazioni già in possesso dell'ambiente di controllo:
 - esperienza organizzativa acquisita

- relazioni degli organismi di controllo, con particolare riferimento ai pareri del collegio di revisione
 - documentazione prodotta in sede di elaborazione dei piani precedenti
 - risultati del monitoraggio sull'attuazione dei piani precedenti
- 2) utilizzare l'esperienza e le competenze del personale:
- creazione di *task force*
 - interviste individuali
- 3) utilizzare le esperienze di altre pubbliche amministrazioni e le analisi di organismi nazionali e internazionali.

La metodologia seguita, le risultanze e gli obiettivi delle attività svolte sono desumibili dalla esposizione che segue e dagli Allegati "1 - mappatura" e "2 - gestione rischio corruttivo".

7.4 INDICAZIONI METODOLOGICHE PER LA GESTIONE DEI RISCHI CORRUTTIVI DI CUI AL PNA 2019

Il PNA 2019, approvato da ANAC in data 13.11.2019, riserva particolare attenzione alle indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi, individuando l'allegato 1 al PNA 2019, come "l'unico documento metodologico da seguire nella predisposizione dei Piani triennali della prevenzione della corruzione e della trasparenza per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo", invitando contestualmente le Amministrazioni Pubbliche ad attuare il nuovo approccio valutativo di tipo qualitativo in modo graduale. L'Allegato 1 al PNA 2019 evidenzia inoltre come sia altamente auspicabile, come buona prassi, razionalizzare e mettere a sistema i controlli già esistenti. Le fasi da attuare per la realizzazione della mappatura del rischio, individuate nell'allegato 1 al PNA 2019, sono schematicamente rappresentate come segue:

- **Analisi del contesto esterno**, relativamente alle caratteristiche del territorio ed alle relazioni con gli stakeholder, che ha come duplice obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e, al tempo stesso, condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione. In particolare, l'analisi del contesto esterno consisterà nell'individuazione e descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio o del settore specifico di intervento nonché delle relazioni esistenti con gli stakeholder e di come queste ultime possano influire sull'attività dell'amministrazione, favorendo eventualmente il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno. Da un punto di vista operativo, l'analisi del contesto esterno è riconducibile sostanzialmente a due tipologie di attività:

- 1) l'acquisizione dei dati rilevanti sia di tipo "oggettivo" (economico, giudiziario, ecc.) che di tipo "soggettivo", relativi alla percezione del fenomeno corruttivo da parte degli stakeholder, eventualmente attuando anche collaborazioni con altre amministrazioni del territorio;
- 2) l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.

- **Analisi del contesto interno**, con particolare riguardo alla struttura organizzativa e alla "mappatura" dei processi. Tale analisi riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione

per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo ed è volta a far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione.

Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza. L'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la cosiddetta mappatura dei processi, consistente nella individuazione e analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi. La mappatura dei processi si articola poi in tre fasi successive:

- ❖ Identificazione dei processi che rappresenta il primo passo da realizzare per uno svolgimento corretto della mappatura dei processi e consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificazione dell'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere accuratamente esaminati e descritti.
- ❖ Descrizione finalizzata a comprendere le modalità di svolgimento dei processi medesimi da approfondire gradualmente, nel corso delle annualità, inserendo, a titolo esemplificativo elementi descrittivi quali una breve descrizione del processo, le attività che lo compongono, le responsabilità ed i nominativi dei soggetti che svolgono le varie attività del processo.
- ❖ Rappresentazione degli elementi descrittivi del processo illustrati nella precedente fase attraverso l'utilizzo della forma tabellare.

- Valutazione del Rischio che rappresenta la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio). La valutazione del rischio si articola in tre fasi:

- Identificazione degli eventi rischiosi, con l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo. Per l'identificazione del rischio sarà quindi necessario:
 - a) definire l'oggetto dell'analisi (ad es. l'intero processo o le singole attività che lo compongono);
 - b) utilizzare opportune tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative;
 - c) individuare i rischi associabili all'oggetto di analisi e formalizzarli in un "registro dei rischi".
- Analisi del rischio, con il duplice obiettivo di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione nonché di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio per concentrare su di essi l'attenzione. Ai fini dell'analisi del rischio verrà attuato un approccio di tipo qualitativo, individuando specifici criteri di valutazione (indicatori di rischio), rilevando i dati oggettivi e le informazioni che eventualmente possano contribuire all'analisi medesima per poi giungere ad una valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio.

- Ponderazione del rischio che prendendo come riferimento le risultanze della precedente fase, avrà lo scopo di stabilire le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio e le priorità di trattamento dei rischi.

- Trattamento del Rischio che rappresenterà la fase in cui verranno individuate le misure (generali e specifiche) idonee a prevenire il rischio corruttivo cui il Comune di Formigine è potenzialmente esposto e si programmeranno le modalità della loro attuazione, indicando tempi, responsabilità ed indicatori di monitoraggio.

- Monitoraggio e riesame periodico per verificare l'attuazione e l'adeguatezza delle misure di prevenzione nonché il complessivo funzionamento del processo stesso e consentire in tal modo di apportare tempestivamente le modifiche necessarie. In particolare il monitoraggio viene effettuato sia sull'attuazione delle misure sia sull'idoneità delle stesse, mentre l'attività di riesame permette il potenziamento degli strumenti in essere.

Tutte le suddette attività di analisi del rischio non possono essere realizzate se non con il coinvolgimento dell'intera struttura organizzativa e il RPCT ne coordina l'attività supportando i Dirigenti e i Responsabili degli uffici nell'individuazione di tali fattori, facilitando l'analisi ed integrando lo stesso in caso di valutazioni non complete.

7.5 ASPETTI METODOLOGICI DELLA NUOVA MAPPATURA PER LA GESTIONE DEI RISCHI CORRUTTIVI

A) LA MAPPATURA DEI PROCESSI

Come chiarisce il PNA 2019, l'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno è la cosiddetta mappatura dei processi, consistente nella individuazione e analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo è che l'attività svolta dall'Amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

La mappatura dei processi, afferenti a ciascuna area, e delle relative fasi, consente l'individuazione del contesto entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio potenziale di corruzione, secondo l'accezione più ampia contemplata dalla normativa, dal PNA e dalle tecniche di gestione del rischio (*risk management*).

Per processo si intende un insieme di attività correlate tra loro che creano valore trasformando delle risorse (*input* del processo) in un prodotto (*output* del processo), destinato ad un soggetto interno o esterno all'Amministrazione (utente). Ogni processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo più complesso, eventualmente con il concorso di più amministrazioni. I processi sono quindi costituiti dall'insieme di tutte quelle attività finalizzate al raggiungimento del medesimo obiettivo e pertanto "tagliano trasversalmente" le singole strutture organizzative perché richiedono il contributo di diverse unità funzionali: un processo "attraversa" quindi più funzioni o analogamente più funzioni concorrono alla realizzazione di un unico processo.

La mappatura consiste nell'individuazione del processo, delle sue fasi e delle responsabilità per ciascuna fase.

Nel PTPCT 2020-2022 si era proposto di utilizzare la mappatura già realizzata dei processi elaborata in collaborazione con la Comunità Tematica dell'Emilia Romagna (COMTem Servizi centralizzati&Cloud) al fine della compilazione del registro dei trattamenti dell'ente per gli

adempimenti previsti in materia di privacy alla luce dell'entrata in vigore del Regolamento UE 2016/679. Tale mappatura, rinchiusa sia i trattamenti che i processi costruita a livello distrettuale, si è però dimostrata eccessivamente frammentaria e complessa rischiando in questo modo di rendere lo strumento del piano di prevenzione alla corruzione eccessivamente complicato e di difficile lettura. Alla luce di ciò si è dunque deciso di non percorrere la seguente strada.

In un'ottica di gradualità e sostenibilità dell'azione amministrativa, si è ritenuto invece di procedere ad una revisione e razionalizzazione della mappatura dei processi predisposta in occasione dei precedenti piani anticorruzione, riducendone da un lato il numero dei procedimenti/processi senza tuttavia perdere la preziosa attività di analisi ed approfondimento già realizzata. L'attività effettuata ha riguardato sostanzialmente l'accorpamento di più processi (in particolare quelli riguardanti l'area di rischio "Affidamento lavori, servizi e forniture") che sono stati ricatalogati come fasi all'interno di processi più complessi. Tale attività è stata realizzata senza tuttavia perdere di vista le indicazioni fornite dal PNA 2019 secondo cui la mappatura dei processi rappresenta l'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno.

L'attività di revisione dei processi ha inoltre determinato anche una revisione delle aree di rischio, in maniera coordinata con le indicazioni PNA 2019, come di seguito riportate:

Aree di rischio generali:

1. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
2. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica con effetto economico diretto e immediato per il destinatario
3. Contratti pubblici
4. Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
5. Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
6. Incarichi e nomine
7. Affari legali e contenzioso

Aree di rischio specifiche

8. Governo del territorio
9. Certificazioni e attestazioni
10. Affari generali e processi trasversali

In una prospettiva di gradualità, i successivi aggiornamenti al PTPCT potranno includere ulteriori aree di rischio specifiche.

La mappatura è svolta, con riferimento alla struttura organizzativa interna, analizzando le attribuzioni ed i procedimenti di competenza, anche sulla base delle risultanze documentali elaborate in funzione dei precedenti piani, secondo uno schema di raccolta di informazioni utili ai fini della successiva fase di valutazione dei rischi e sulla base delle indicazioni fornite dal PNA 2019. Tali informazioni sono per ogni processo le seguenti:

- Breve descrizione del processo (cos'è e quali sono le finalità)
- Input
- Output
- Attività/azioni del processo
- Ufficio responsabile dell'attività/azione
- Tempi
- Vincoli
- Risorse
- Interrelazioni/criticità

Trattandosi di una nuova mappatura rispetto a quella redatta gli anni scorsi, nella revisione 2021 del PTPCT sono state compilate le indicazioni relative a descrizione, input, output, fasi/attività e ufficio responsabile per quanto attiene tutti i processi mappati. La restante parte della descrizione dei procedimenti (tempi, vincoli, risorse e interrelazioni/criticità) saranno integrate in corso d'anno anche con la collaborazione degli uffici di riferimento.

B) LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

Nella valutazione del rischio, il rischio è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio).

L'attività di valutazione del rischio si articola nelle seguenti fasi:

- identificazione del rischio;
- analisi del rischio;
- ponderazione del rischio.

Queste tre fasi verranno svolte dapprima in relazione al rischio corruttivo di processo, successivamente in relazione ai rischi specifici identificati in relazione ai processi.

LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO DI PROCESSO

L'Allegato 1 al PNA 2019 apporta innovazioni e modifiche all'intero processo di gestione del rischio, proponendo una nuova metodologia, che supera quella descritta nell'allegato 5 del PNA 2013-2016, divenendo l'unica cui fare riferimento per la predisposizione dei PTPCT.

La definizione del livello di esposizione al rischio di eventi corruttivi dei processi e delle attività/fasi è importante al fine di individuare quelli su cui concentrare l'attenzione per la progettazione o per il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio e guidare l'attività di monitoraggio da parte del RPCT.

La nuova metodologia contenuta nel PNA propone l'utilizzo di un approccio qualitativo, in luogo dell'approccio quantitativo previsto dal citato Allegato 5 del PNA 2013-2016.

Tuttavia, si rileva che l'Allegato 1 chiarisce che le amministrazioni possono anche scegliere di accompagnare la misurazione di tipo qualitativo anche con dati di tipo quantitativo i cui indicatori siano chiaramente e autonomamente individuati dalle singole amministrazioni.

A tal fine, appare utile prima di tutto definire cosa si intende per valutazione del rischio, ovvero *“la misurazione dell'incidenza di un potenziale evento sul conseguimento degli obiettivi dell'amministrazione”*.

L'attività di valutazione del rischio si articola – come per i precedenti PTPCT - nelle seguenti fasi:

- I. identificazione dei rischi;
- II. analisi del rischio di processo;
- III. ponderazione del rischio di processo.

I. L'IDENTIFICAZIONE DEI RISCHI

In questa fase la valutazione del rischio di corruzione riguarda ciascuno dei processi afferenti alle aree considerate. Relativamente al presente PTPCT, sono stati identificati i rispettivi rischi per ogni processo/fase – in coerenza con le analisi effettuate nei precedenti PTPCT – individuando rischi riferiti all'intero processo, relativamente a quei processi per i quali negli scorsi anni l'analisi effettuata aveva evidenziato un rischio di livello basso; mentre per i processi per i quali nei

precedenti piani si erano stimati livelli di rischio medio/alti, i rischi sono stati individuati per ogni fase del processo. A tal proposito si veda l'Allegato 2 – colonne "identificazione dei rischi".

II. L'ANALISI DEL RISCHIO DI PROCESSO

L'analisi del rischio ha un duplice obiettivo:

- i. - pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi, attraverso l'analisi dei cosiddetti indicatori di rischio della corruzione;
- ii. - stimare il livello di esposizione dei processi al rischio.

Analisi degli indicatori di rischio

L'analisi è essenziale al fine di comprendere i fattori abilitanti degli eventi corruttivi, ossia gli indicatori di rischio che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione. L'analisi di questi indicatori consente di individuare le misure specifiche di trattamento più efficaci, ossia le azioni di risposta più appropriate e indicate per prevenire i rischi.

Al fine di realizzare la misurazione del rischio, in un'ottica quali-quantitativa, così come stabilito dal PNA 2019, il Comune di Formigine ha pertanto provveduto all'individuazione di un set di parametri (indicatori di rischio), analizzando diverse esperienze realizzate sull'argomento (elenco dei fattori abilitanti e dagli indicatori di stima proposti da ANAC nel PNA 2019, le "variabili di probabilità" del quaderno ANCI sul PNA 2019, "parametri" individuati dai PTPCT di altre amministrazioni comunali). Partendo da queste basi sono stati individuati 9 parametri comuni, ai quali è stato associato un valore (alto/medio/basso), in accordo con la corrispondente descrizione, come di seguito riportato:

PARAMETRO	LIVELLO	DESCRIZIONE
Mancata attuazione misure di prevenzione sia generali che specifiche desunte dai monitoraggi effettuati dai Dirigenti	Basso	Il responsabile ha effettuato il monitoraggio puntualmente, dimostrando in maniera esaustiva attraverso documenti e informazioni circostanziate l'attuazione delle misure
	Medio	Il responsabile ha effettuato il monitoraggio puntualmente o con lieve ritardo, non fornendo elementi a supporto dello stato di attuazione delle misure dichiarato ma trasmettendo nei termini le integrazioni richieste
	Alto	Il responsabile ha effettuato il monitoraggio con consistente ritardo, non fornendo elementi a supporto dello stato di attuazione delle misure dichiarato e trasmettendo in ritardo le integrazioni richieste
Mancanza di trasparenza /opacità del processo misurato attraverso solleciti scritti del RPCT per la pubblicazione dei dati, le richieste di accessi civico e gli eventuali rilievi da parte dell'OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza	Basso	Il processo non è stato oggetto negli ultimi tre anni di solleciti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, richieste di accesso civico "semplice" e/o "generalizzato", nei rilievi da parte dell'OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza
	Medio	Il processo è stato oggetto negli ultimi tre anni di solleciti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, richieste di accesso civico "semplice" e/o "generalizzato", e/o rilievi da parte dell'OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza
	Alto	Il processo è stato oggetto nell'ultimo anno di solleciti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, richieste di accesso civico "semplice" e/o "generalizzato", e/o rilievi da parte del Nucleo di Valutazione in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza

<p>Complessità del processo: prassi operative sviluppate dalle unità organizzative e complessità/instabilità normativa</p>	Basso	La normativa che regola il processo è puntuale, è di livello nazionale, non subisce interventi di riforma, modifica e/o integrazione ripetuti da parte del legislatore, le pronunce della Giustizia Amministrativa e Contabile in materia sono uniformi. Il processo è svolto da un'unica unità operativa
	Medio	Il processo è regolato da diverse norme di livello nazionale che disciplinano singoli aspetti, subisce ripetutamente interventi di riforma, modifica e/o integrazione da parte del legislatore, le pronunce della Giustizia Amministrativa e Contabile in materia sono contrastanti. Il processo è svolto da una o più unità operative
	Alto	Il processo è regolato da diverse norme sia di livello nazionale sia di livello regionale che disciplinano singoli aspetti, subisce ripetutamente interventi di riforma, modifica e/o integrazione da parte sia del legislatore nazionale sia di quello regionale, le pronunce della Giustizia Amministrativa e Contabile in materia sono contrastanti. Il processo è svolto da una o più unità operative
<p>Responsabilità di pochi da intendersi anche come responsabilità di tipo operativo o come monopolio della conoscenza</p>	Basso	la responsabilità/conoscenza del processo/fase è in capo a dipendenti di diverse unità operative
	Medio	la responsabilità/conoscenza del processo/fase è in capo a 2 o più persone della medesima unità operativa
	Alto	la responsabilità/conoscenza del processo/fase è in capo ad un'unica persona
<p>Carenza di competenze specifiche da parte del personale</p>	Basso	la responsabilità/conoscenza del processo/fase è in capo a personale assunto da più di un anno e/o che negli ultimi 3 anni ha seguito almeno un corso di formazione specifico sulla materia
	Medio	la responsabilità/conoscenza del processo/fase è in capo a personale assunto da più di un anno e che negli ultimi 3 anni non ha seguito alcun corso di formazione specifico sulla materia
	Alto	la responsabilità/conoscenza del processo/fase è in capo a personale assunto da meno di un anno e/o che negli ultimi 3 anni non ha seguito alcun corso di formazione specifico sulla materia
<p>Presenza di rilevanti interessi esterni anche economici</p>	Basso	Il processo dà luogo a benefici economici o di altra natura per i destinatari con impatto scarso o irrilevante
	Medio	Il processo dà luogo a modesti benefici economici o di altra natura per i destinatari
	Alto	Il processo dà luogo a consistenti benefici economici o di altra natura per i destinatari
<p>Grado di discrezionalità del decisore</p>	Basso	Modesta discrezionalità sia in termini di definizione degli obiettivi sia in termini di soluzioni organizzative da adottare ed assenza di situazioni di emergenza
	Medio	Apprezzabile discrezionalità relativa sia alla definizione di obiettivi operativi che alle soluzioni organizzative da adottare, necessità di dare risposta immediata all'emergenza
	Alto	Ampia discrezionalità relativa sia alla definizione di obiettivi operativi che alle soluzioni organizzative da adottare, necessità di dare risposta immediata all'emergenza
<p>Presenza di eventi "sentinella"</p>	Basso	Nessun procedimento avviato dall'autorità giudiziaria o contabile o amministrativa nei confronti dell'Ente e nessun procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti impiegati sul processo in esame, negli ultimi tre anni. Nessuna segnalazione e/o reclamo

	Medio	Un procedimento avviato dall'autorità giudiziaria o contabile o amministrativa e/o un procedimento disciplinare avviato nei confronti di un dipendente impiegato sul processo in esame, indipendentemente dalla conclusione dello stesso, negli ultimi tre anni. Segnalazioni in ordine a casi di cattiva gestione e scarsa qualità del servizio, pervenuti nel corso degli ultimi tre anni
	Alto	Un procedimento avviato dall'autorità giudiziaria o contabile o amministrativa e/o un procedimento disciplinare avviato nei confronti di un dipendente impiegato sul processo in esame, concluso con una sanzione indipendentemente dalla conclusione dello stesso, nell'ultimo anno. Segnalazioni in ordine a casi di abuso, mancato rispetto delle procedure, condotta non etica, pervenuti nel corso degli ultimi tre anni
Scarsa collaborazione del responsabile alle attività del PTPCT	Basso	Sollecito riscontro da parte dei responsabili del processo in merito alle attività efferenti alla redazione ed alla rendicontazione del piano
	Medio	Ritardi nei riscontri da parte dei responsabili del processo in merito alle attività efferenti alla redazione o alla rendicontazione del piano
	Alto	Ritardi e solleciti da parte del RPCT nei confronti del responsabile affinché siano concluse sia le attività preparatorie alla redazione del piano sia le attività di rendicontazione

Per ogni rischio corruttivo è stato quindi espresso un giudizio rispetto ai 9 indicatori di rischio individuati ed i risultati di queste operazioni sono riportati nell'Allegato 2, Sezione "Registro dei rischi" nelle colonne "parametri di rischio".

Si precisa che la analisi dei fattori abilitanti, benché non esplicitata, era comunque stata condotta in modo implicito e indiretto anche nei piani precedenti ma, in occasione dell'analisi effettuata con il presente PTPCT 2021-2023, si è tenuto conto dell'assoluta assenza di eventi corruttivi o di eventi "sentinella" negli ultimi anni, nonché della riorganizzazione sostanziale che l'Ente ha recentemente affrontato (nomina dei dirigenti, elevato turnover del personale dipendente, ridefinizione di ruoli, responsabilità ed organigrammi).

III. LA PONDERAZIONE DEL RISCHIO DI PROCESSO/FASE

La ponderazione del rischio complessivo di un processo (o di una fase di processo) è stata effettuata calcolando la "moda" (ossia la modalità con la frequenza più alta) riferita all'insieme delle valutazioni effettuate sugli indicatori di rischio. Il calcolo della moda ha permesso quindi di individuare un "giudizio sintetico del rischio" (basso/medio – nessun processo/fase è risultato ottenere un giudizio sintetico alto).

La ponderazione del rischio corruttivo di processo e/o del rischio corruttivo delle relative fasi è illustrata nell'Allegato 2 "Gestione del rischio" – sezione "Registro dei rischi".

C) IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO

La fase di trattamento del rischio consiste nel processo per modificare il rischio, ossia nell'individuazione e valutazione delle misure che debbono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio. Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione.

In tal senso, il PNA 2013 individuava una serie di misure "obbligatorie" che devono, quindi, essere necessariamente implementate all'interno di ciascuna amministrazione e rispetto alle quali, ove la

legge lo permetta, l'amministrazione ha esclusivamente la possibilità di definire il termine entro il quale devono essere attuate.

Oltre alle misure obbligatorie, il PNA 2013 individuava le misure ulteriori riconoscendo tali quelle che, pur non essendo obbligatorie per legge, sono rese tali dal loro inserimento del PTPCT.

Il trattamento del rischio di cui al presente PTPCT è articolato in due parti:

- Parte I – misure di trattamento trasversali, valide per l'intera organizzazione – obbligatorie e ulteriori
- Parte II – misure di trattamento specifiche, da attuare nelle fasi dei processi che presentano un livello di rischio specifico netto medio e alto.

Per quanto attiene alla tempistica dell'introduzione delle misure di trattamento, sia trasversali sia specifiche, si prevede la loro attivazione entro il triennio coperto dal presente PTPCT, salve eventuali specifiche previsioni.

Il PNA 2019 individua inoltre una serie di possibili tipologie di misure di prevenzione che possono essere individuate sia come generali che come specifiche.

Le tipologie delle misure di controllo generali e specifiche, così come individuate dal PNA 2019 sono le seguenti:

- Controllo,
- Trasparenza,
- Definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento,
- Regolamentazione,
- Semplificazione,
- Formazione,
- Sensibilizzazione e partecipazione,
- Rotazione,
- Segnalazione e protezione,
- Disciplina del conflitto di interessi,
- Regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies).

8. MONITORAGGIO E REVISIONE

Il monitoraggio del presente Piano si articola come segue:

- i Dirigenti d'Area (referenti) inviano al RPCT una relazione di autovalutazione sullo stato di attuazione del PTPCT al 30 giugno e una al 12 dicembre, secondo modulistica e indicazioni fornite dal RPCT; in tale occasione il Dirigente potrà anche indicare osservazioni o proposte riguardo alla idoneità e sostenibilità del piano e delle singole misure di trattamento;
- il RPCT:
 - acquisisce dette valutazioni;
 - svolge un monitoraggio diretto (audit) verificando l'attuazione delle misure da parte degli uffici.

L'aggiornamento annuale del PTPCT, da approvare entro il 31 gennaio, è coordinato dal RPCT. In occasione della predisposizione del piano, il RPCT con il supporto dei referenti d'Area in materia di anticorruzione e trasparenza, sentito anche il Nucleo di Valutazione, e in seguito all'esito di un

eventuale acquisizione di osservazioni e proposte esterne (consultazione pubblica), effettua un riesame della funzionalità complessiva del sistema.

Ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 190/2012, il RPCT, ogni anno, deve redigere una relazione sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dal PTPCT. La relazione è redatta in conformità all'eventuale modello messo a disposizione da ANAC e utilizza anche informazioni contenute nelle relazioni che vengono trasmesse dai Dirigenti. Tale relazione deve essere pubblicata nella sezione Amministrazione trasparente del sito Internet comunale.

Per il Piano 2020-22, con comunicato del 02.12.2020 del presidente ANAC, tenuto conto dell'emergenza sanitaria da Covid-19, è stato differito al 31 marzo 2021 il termine per la predisposizione e la pubblicazione della relazione annuale 2020.

I dati raccolti ai fini del monitoraggio vengono utilizzati anche per l'aggiornamento del PTPCT.

9. LE MISURE ORGANIZZATIVE DI CARATTERE GENERALE / MISURE DI TRATTAMENTO TRASVERSALI

9.1 LE INIZIATIVE PREVISTE IN TEMA DI CONTRASTO DELLE ATTIVITÀ DI RICICLAGGIO E DI FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO

Il Comune di Formigine ritiene opportuno esplicitare all'interno del PTPCT le misure che intende mettere in atto in tema di contrasto delle attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, anche alla luce di quanto indicato nel Decreto del Ministro dell'Interno del 25 settembre 2015 "Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione". L'impegno principale che l'Ente intende assumersi nel 2021 riguarda la individuazione, rilevazione e comunicazione dei c.d. "indicatori di anomalia", che il citato decreto individua come elementi "volti a ridurre i margini di incertezza connessi con valutazioni soggettive e che hanno lo scopo di contribuire al contenimento degli oneri e al corretto e omogeneo adempimento degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette". Si proporrà l'istituzione di un tavolo specifico a livello di Unione dei comuni al fine di individuare i medesimi indicatori di anomalia nell'intero distretto ceramico. Quando il sistema di indicatori sarà definito, gli operatori dei servizi coinvolti, qualora nell'attività istruttoria o di verifica emergano motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, inoltreranno tale informazione al RPCT dell'ente, individuato come "gestore" e quindi soggetto delegato a valutare e trasmettere una segnalazione alla UIF (l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, cioè la struttura nazionale incaricata di ricevere dai soggetti obbligati, di richiedere, ai medesimi, di analizzare e di comunicare alle autorità competenti le informazioni che riguardano ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo) con decreto del Sindaco n. 60 del 13.11.2020, ai sensi dell'art. 41 del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231. Come indicato dall'art. 7 del citato Decreto del Ministro dell'Interno, la segnalazione dovrà contenere i dati, le informazioni, la descrizione delle operazioni ed i motivi del sospetto indicati con provvedimento del 4 maggio 2011, emanato dalla UIF e, in particolare, elementi informativi, in forma strutturata, sulle operazioni, sui soggetti, sui rapporti e sui legami intercorrenti tra gli stessi. La segnalazione sarà trasmessa tempestivamente alla UIF in via telematica, attraverso la rete Internet, tramite il portale INFOSTAT-UIF della Banca d'Italia.

9.2 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)*» (di 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 nel Piano Anticorruzione 2019 Parte III – Le misure generali di prevenzione della corruzione e il Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza – punto 4.3 “Trasparenza e tutela dei dati personali”:

- *“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)”.*

A questo proposito è bene riportare anche quanto espresso nella sentenza n. 20/2019 della Corte Costituzionale chiamata ad esprimersi sul tema del bilanciamento tra diritto alla riservatezza dei dati personali e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni (PNA 2019):

La Corte Costituzionale, chiamata ad esprimersi sul tema del bilanciamento tra diritto alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ha riconosciuto che entrambi i diritti sono «contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato» [C. Cost., sentenza n. 20/2019]. Ritiene la Corte che, se da una parte il diritto alla riservatezza dei

dati personali, quale manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata, attiene alla tutela della vita degli individui nei suoi molteplici aspetti e trova sia riferimenti nella Costituzione italiana (artt. 2, 14, 15 Cost.), sia specifica protezione nelle varie norme europee e convenzionali, dall'altra parte, con eguale rilievo, si incontrano i principi di pubblicità e trasparenza, riferiti non solo, quale corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento dell'amministrazione e ai dati che essa possiede e controlla. Principi che, nella legislazione interna, si manifestano nella loro declinazione soggettiva, nella forma di un diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione, come stabilito dall'art. 1, co. 1, del d.lgs. n. 33/2013. Il bilanciamento tra i due diritti è, quindi, necessario, come lo stesso Considerando n. 4 del Regolamento (UE) 2016/679 indica, prevedendo che «Il diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità». In particolare, nella richiamata sentenza, la Corte precisa che il bilanciamento della trasparenza e della privacy va compiuto avvalendosi del test di proporzionalità che «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi». L'art. 3 Cost., integrato dai principi di derivazione europea, sancisce l'obbligo, per la legislazione nazionale, di rispettare i criteri di necessità, proporzionalità, finalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, pur al cospetto dell'esigenza di garantire, fino al punto tollerabile, la pubblicità dei dati in possesso della pubblica amministrazione. Pertanto, al principio di trasparenza, nonostante non trovi espressa previsione nella Costituzione, si riconosce rilevanza costituzionale, in quanto fondamento di diritti, libertà e principi costituzionalmente garantiti (artt. 1 e 97 Cost.).

Il Comune di Formigine, a tal fine:

- adotta tutte le accortezze e 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 tramite l'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico (Società Lepida Scpa, come da determinazione dell'Unione n. 185 del 24/05/2018) 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);
- ha previsto specificatamente, nella gestione delle richieste di accesso agli atti e civico generalizzato e nei casi di riesame di istanze di accesso negato o differito, che il RPCT possa richiedere il contributo del Responsabile della Protezione dei Dati a tutela dell'interesse alla protezione dei dati personali; tale modifica è stata inserita nel "Modello organizzativo in materia di protezione dei dati personali" approvato dalla Giunta dell'Unione

con deliberazione n. 37 del 20 giugno 2018 e poi recepita dal Comune con deliberazione di giunta n. 164 del 13/12/2018.

Si riportano di seguito le misure organizzative di carattere generale che l'Amministrazione Comunale intende mettere in atto, in coerenza con quanto previsto dalla L. 190/2012.

9.3 FORMAZIONE A TUTTI GLI OPERATORI INTERESSATI DALLE AZIONI DEL PIANO

Al fine di massimizzare l'impatto del Piano, è stata attuata negli anni, come richiesto dal Piano Nazionale Anticorruzione, un'attività di informazione/formazione rivolta a tutti i dipendenti sui contenuti del presente piano. Oltre a dare visibilità alla ratio ed ai contenuti del presente Piano, gli incontri formativi hanno posto l'accento sulle tematiche della eticità e legalità dei comportamenti, nonché sulle novità in tema di risposta penale e disciplinare alle condotte non integre dei pubblici dipendenti. Anche nel 2021 è prevista un'attività formativa rivolta a tutti i dipendenti.

9.4 ROTAZIONE ORDINARIA

La rotazione c.d. "ordinaria" del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione. Essa è stata introdotta nel nostro ordinamento, quale misura di prevenzione della corruzione, dalla legge 190/2012 - art. 1, co. 4, lett. e), co. 5 lett. b), co. 10 lett. b). Il PNA 2019 precisa tra l'altro che:

- *La rotazione è una tra le diverse misure che le amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione. Il ricorso alla rotazione deve, infatti, essere considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo. In particolare occorre considerare che detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti.*
- *Ove (...) non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni.*
- *La rotazione va correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni. (...) In questi casi le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. (...) Il PNA 2019 chiarisce inoltre che per l'attuazione della misura è necessario che l'amministrazione nel PTPCT chiarisca i criteri, individui la fonte di disciplina e sviluppi un'adeguata programmazione della rotazione.*

In merito, quanto alla specifica realtà di questo ente, si rappresenta che lo stesso è stato interessato negli ultimi anni da un processo di profonda riorganizzazione, a fronte del percorso unionale compiuto, del costante e del tutto fisiologico fenomeno di redistribuzione dei dipendenti presso uffici, servizi o aree diversi da quelli di provenienza, anche in considerazione dei collocamenti a riposo per pensionamento.

Nello specifico, in merito all'adozione di adeguati sistemi di rotazione del personale o di modalità alternative, è da tenere presente che:

- nel 2014 il Comune ha riassegnato gli incarichi dirigenziali;
- a seguito della nuova organizzazione, dal 2016 le due precedenti Direzioni in ambito tecnico sono coperte da un unico dirigente, attuando di fatto una rotazione/sostituzione direzionale nel settore – dell'Urbanistica ed Edilizia Privata;
- dal 2016 le funzioni inerenti la cultura, lo sport e l'istruzione sono inserite in una nuova Area, con un nuovo Dirigente come responsabile;
- nel 2017 sono state affidate nuove funzioni allo Sportello Polifunzionale ed è stata integrata in organico una nuova Posizione Organizzativa nel Servizio Urbanizzazioni, Viabilità, Smart city e Qualità urbana;
- A partire dal 31/01/2020 il posto di Dirigente in ambito dei Servizi finanziari è vacante e dal 1 febbraio 2020 è presente in supporto un Funzionario Direttivo in comando dal Comune di Montese mentre la dirigenza della stessa è attribuita al Segretario Generale fino all'individuazione del nuovo Dirigente;
- dal 1 agosto 2019, a seguito della collocazione a riposo del Comandante della Polizia Municipale, è stato individuato un nuovo Comandante del Servizio;

Si intende inoltre sottolineare che, secondo la logica della segregazione delle funzioni evidenziata nel PNA 2016, l'Ente si avvale dell'ausilio di una Centrale Unica di Committenza presente nell'Unione Comuni del Distretto Ceramico per gli appalti superiori a € 150.000 per i lavori e per quelli superiori ad € 40.000,00 per i servizi. Con deliberazione di Giunta Comunale n.159 del 21/11/2019 è stata regolamentata la nuova disciplina normativa contenuta nella legge 14 giugno 2019, n. 55, di conversione del Decreto-Legge 18 aprile 2019, n. 32 recante "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici" - c.d. decreto "Sblocca Cantieri", con la quale veniva sospeso fino al 31 dicembre 2020 l'obbligo (ora 31 dicembre 2021 a seguito del Decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante "Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché' in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea" – c.d. decreto "Milleproroghe), per i Comuni non capoluogo, di procedere tramite centrali di committenza, unioni di comuni o stazioni uniche appaltanti (ex art. 37 comma 4). La norma consente a tutti i Comuni non capoluogo di operare in modo autonomo anche per acquisizioni di lavori, servizi e forniture, di importi superiori alla soglia già prevista dai commi 1 e 2 dello stesso articolo 37.

Per quanto concerne le posizioni non apicali, nel 2016 sono stati sviluppati percorsi formativi e procedurali finalizzati a potenziare la polivalenza in alcuni ambiti comunali (sportello polifunzionale) e la condivisione e trasparenza (uffici che si occupano di eventi), l'alternanza del personale su alcune funzioni chiave (Polizia Municipale, Eventi, ecc.). In generale, il Comitato dei dirigenti (di direzione) valuta periodicamente per quali ulteriori posizioni è opportuno e possibile prevedere percorsi di polifunzionalità per evitare che possano consolidarsi posizioni "di privilegio" nella gestione diretta di attività a rischio, pur con l'accortezza di mantenere continuità e coerenza degli indirizzi e le necessarie competenze delle strutture e tenendo anche conto del fatto che la spesa del personale dell'Ente è stata già razionalizzata negli ultimi anni.

9.5 ROTAZIONE STRAORDINARIA

Quanto alla rotazione cd. "straordinaria", il Comune applicherà quanto disposto dall'art. 16, co. 1, lett. quater), che prescrive alle amministrazioni di disporre, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva. Al riguardo si terrà conto delle precisazioni fornite con delibera ANAC n. 215/2019. In merito, si dispone che i responsabili di settore riferiscano prontamente al RPCT i casi, in propria conoscenza, di dipendenti che incorrono nelle ipotesi sopra indicate al fine di consentire al RPCT di vigilare sulla corretta applicazione della normativa. Alla data odierna non risultano avviati e/o conclusi procedimenti penali o disciplinari per condotte corruttive.

9.6 TUTELA WHISTLEBLOWING

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 e smi, riscritto dalla legge 179/2017 (sulle "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") stabilisce che il pubblico dipendente che, "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione", segnali, "condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non possa essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione".

Lo stesso interessato, o le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione, comunicano all'ANAC l'applicazione delle suddette misure ritorsive. L'ANAC, quindi, informa il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per gli eventuali provvedimenti di competenza.

Tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute ad applicare l'articolo 54-bis.

I soggetti tutelati, ai quali è garantito l'anonimato, sono i dipendenti di soggetti pubblici che, in ragione del rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite. L'art. 54-bis stabilisce che la tutela sia assicurata:

1. ai dipendenti pubblici impiegati nelle amministrazioni elencate dal decreto legislativo 165/2001 (art. 1 comma 2), sia con rapporto di lavoro di diritto privato, che di diritto pubblico, compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti (articoli 2, comma 2, e 3 del d.lgs. 165/2001);
2. ai dipendenti degli enti pubblici economici e degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;
3. ai lavoratori ed ai collaboratori degli appaltatori dell'amministrazione: "imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica".

L'art. 54-bis, modificato dall'art. 1 della legge 179/2017, accogliendo un indirizzo espresso dall'Autorità, nelle "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (cd.

whistleblower)” (determinazione ANAC n. 6 del 28/4/2015), ha stabilito che la segnalazione dell’illecito possa essere inoltrata:

in primo luogo, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza che, di conseguenza, svolge un ruolo essenziale in tutto il procedimento di acquisizione e gestione delle segnalazioni;

quindi, in alternativa all’ANAC, all’Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti.

La segnalazione, per previsione espressa del comma 4 dell’art. 54-bis, è sempre sottratta all’accesso documentale, di tipo “tradizionale”, normato dalla legge 241/1990. La denuncia deve ritenersi anche sottratta all’applicazione dell’istituto dell’accesso civico generalizzato, di cui agli articoli 5 e 5-bis del d.lgs. 33/2013. L’accesso, di qualunque tipo esso sia, non può essere riconosciuto poiché l’identità del segnalante non può, e non deve, essere rivelata.

L’art. 54-bis, infatti, prevede espressamente che:

nel corso del procedimento penale, l’identità del segnalante sia coperta dal segreto nei modi e nel rispetto dei limiti previsti dall’art. 329 del Codice di procedura penale;

mentre, nel procedimento che si svolge dinanzi alla Corte dei conti, l’identità del denunciante non possa essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria;

infine, nel corso della procedura sanzionatoria/disciplinare, attivata dall’amministrazione contro il denunciato, l’identità del segnalante non potrà essere rivelata, se la contestazione dell’addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Al contrario, qualora la contestazione si basi, anche solo parzialmente, sulla segnalazione e la conoscenza dell’identità del denunciante sia indispensabile per la difesa dell’incolpato, “la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare”, ma solo “in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità”.

Il comma 9 dell’art. 54-bis prevede che le tutele non siano garantite “nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado”, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Il comma 9 dell’art. 54-bis, pertanto, precisa che:

è sempre necessaria la sentenza, anche non definitiva, di un Giudice per far cessare le tutele;

la decisione del Giudice può riguardare sia condotte penalmente rilevanti, sia condotte che determinano la sola “responsabilità civile”, per dolo o colpa grave, del denunciante.”

Dal 3/9/2020 è in vigore il nuovo “Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l’esercizio del potere sanzionatorio” da parte dell’ANAC (GU, Serie Generale n. 205 del 18/8/2020).

Il Comune di Formigine provvede alla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.

il Responsabile della Prevenzione della Corruzione è la persona deputata a rilevare tali segnalazioni (in forma cartacea o per mail all’indirizzo whistleblowing@comune.formigine.mo.it , a cui ha accesso il solo Segretario) e si dispone in tal senso, garantendo l’anonimato durante le eventuali attività di approfondimento che si rendessero necessarie a seguito della segnalazione; in alternativa, è possibile fare riferimento ai Dirigenti competenti o utilizzare l’indirizzo e-mail creato dall’ANAC (whistleblowing@anticorruzione.it), specificatamente dedicato alle segnalazioni di illeciti da parte dei pubblici dipendenti; nel 2020 è stato realizzato un intervento formativo finalizzato anche a ribadire l’importanza e l’utilità di tale strumento e in generale a enfatizzare l’etica dell’organizzazione.

9.7 CODICE DI COMPORTAMENTO

L'articolo 54 del d.lgs. 165/2001, ha previsto che il Governo definisca un "Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" per assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione ed il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. In attuazione della previsione normativa è stato emanato il D.P.R. 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento. Ciascuna amministrazione è tenuta ad elaborare un proprio Codice di comportamento "con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione" e la violazione dei doveri contenuti nei codici di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. Il codice di comportamento integrativo costituisce pertanto un indispensabile strumento volto a completare e integrare in modo sinergico le misure di prevenzione della corruzione. In un'ottica di reciproca integrazione con le misure anticorruzione il Comune ha adottato il proprio codice di comportamento con deliberazione della Giunta Comunale n. 7 del 23.01.2014.

L'ANAC il **19/2/2020** ha licenziato le "**Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche**" (deliberazione n. 177 del 19/2/2020). Al Paragrafo 6, rubricato "Collegamenti del codice di comportamento con il PTPCT", l'Autorità precisa che "tra le novità della disciplina sui codici di comportamento, una riguarda lo stretto collegamento che deve sussistere tra i codici e il PTPCT di ogni amministrazione". Secondo l'Autorità, oltre alle misure anticorruzione di "tipo oggettivo" del PTPCT, il legislatore dà spazio anche a quelle di "tipo soggettivo" che ricadono sul singolo funzionario nello svolgimento delle attività e che sono anche declinate nel codice di comportamento che l'amministrazione è tenuta ad adottare. Intento del legislatore è quello di delineare in ogni amministrazione un sistema di prevenzione della corruzione che ottimizzi tutti gli strumenti di cui l'amministrazione dispone, mettendone in relazione i contenuti. Ciò comporta che nel definire le misure oggettive di prevenzione della corruzione (a loro volta coordinate con gli obiettivi di performance cfr. PNA 2019, Parte II, Paragrafo 8) occorre parallelamente individuare i doveri di comportamento che possono contribuire, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle suddette misure. Analoghe indicazioni l'amministrazione può trarre dalla valutazione sull'attuazione delle misure stesse, cercando di comprendere se e dove sia possibile rafforzare il sistema con doveri di comportamento.

L'amministrazione intende aggiornare il Codice di comportamento ai contenuti della deliberazione ANAC n. 177/2020 entro giugno 2022.

L'Ente si impegna, inoltre a verificare il rispetto delle norme del codice di comportamento non solo da parte dei propri dipendenti, ma anche, laddove compatibili, da parte di tutti i collaboratori dell'amministrazione, dei titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità, dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

9.8 ASTENSIONE IN CASO DI CONFLITTO DI INTERESSI

L'art. 1, comma 41, della L. n. 190 ha introdotto l'art. 6-bis nella l. n. 241 del 1990, rubricato "Conflitto di interessi". La disposizione stabilisce che "Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il

provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale."

La norma contiene due prescrizioni:

- è stabilito un obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale;
- è previsto un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

La norma persegue una finalità di prevenzione che si realizza mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o meno) del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e controinteressati.

La norma va letta in maniera coordinata con la disposizione inserita nel Codice di comportamento generale. L'art. 7 del D.P.R. 62/2013 infatti prevede che *"Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di 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 o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza."*

9.9 INCONFERIBILITA' E INCOMPATIBILITA' DEGLI INCARICHI ASSEGNATI

Il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190", ha disciplinato:

- (a) particolari ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati in relazione all'attività svolta dall'interessato in precedenza;
- (b) situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati;
- (c) ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

In particolare, i Capi III e IV del decreto regolano le ipotesi di inconferibilità degli incarichi ivi contemplati in riferimento a due diverse situazioni:

- (a) incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;
- (b) incarichi a soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico.

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 39 del 2013. La situazione di inconferibilità non può essere sanata.

Il Comune dispone i seguenti accorgimenti per la acquisizione della dichiarazione: - Tutti i provvedimenti di conferimento di funzioni dirigenziali devono essere preceduti da apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del designato, resa nelle forme di cui al d.P.R. 28/12/2000 n. 445 e successive modifiche e integrazioni, del quale, in ragione del contenuto dell'incarico, deve essere affermata l'insussistenza di cause di inconferibilità in relazione all'incarico stesso.

- la dichiarazione in questione dovrà essere accompagnata dall'elencazione di tutti gli incarichi ricoperti dal soggetto interessato oltre che delle eventuali condanne da questo subite per i reati commessi contro la pubblica amministrazione.

Per «incompatibilità» si intende «l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico» (art. 1, comma 2, lett. g) del d.lgs. n. 39 del 2013). Le situazioni di incompatibilità sono previste nel Capi V e VI del citato d.lgs. n. 39 del 2013 cui si fa integralmente rinvio.

A differenza del caso di inconferibilità, la causa di incompatibilità può essere rimossa mediante rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra di loro. Se si riscontra nel corso del rapporto una situazione di incompatibilità, il RPCT deve effettuare una contestazione all'interessato e la causa deve essere rimossa entro 15 giorni; in caso contrario, la legge prevede la decadenza dall'incarico e la risoluzione del contratto di lavoro autonomo o subordinato (art. 19, d.lgs. n. 39 del 2013, cit.).

Valgono gli accorgimenti previsti per le cause di inconferibilità per le dichiarazioni relative all'assenza di cause di incompatibilità.

9.10 AUTORIZZAZIONE DI INCARICHI ESTERNI

Gli incarichi esterni ai dipendente il Comune di Formigine devono essere autorizzati nel rispetto di quanto disposto dall'art. 53 del D.Lgs 165/2000. Nel caso di autorizzazioni si provvede ad attivare le opportune per le verifiche dell'insussistenza di conflitti di interesse attuali o potenziali.

9.11 LO SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ' SUCCESSIVA ALLA CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO – C.D. PANTOUFLAGE – RESOLVING DOORS.

La legge n. 190 del 2012 ha introdotto un nuovo comma (16-ter) nell'ambito dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 volto a contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro con l'Amministrazione. Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artificialmente preconstituersi delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto. La norma prevede quindi una limitazione della libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la «convenienza» di accordi fraudolenti.

La disposizione di cui al comma 16-ter dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, aggiunto dall'art. 1, comma 42, lett. l), della legge n. 190 del 2012, stabilisce infatti che «I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.»

La norma prevede delle sanzioni per il caso di violazione del divieto, che consistono in sanzioni sull'atto e sanzioni sui soggetti: a) sanzioni sull'atto: i contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli; b) sanzioni sui soggetti: i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione di provenienza dell'ex dipendente per i successivi tre anni ed hanno l'obbligo di restituire eventuali compensi eventualmente percepiti ed accertati in esecuzione dell'affidamento illegittimo; pertanto, la sanzione opera come requisito soggettivo legale per la partecipazione a procedure di affidamento con la conseguente illegittimità dell'affidamento stesso per il caso di violazione.

Ulteriori indicazioni sono contenute nel PNA 2019, cui si rinvia. Si riportano tuttavia alcuni passaggi particolarmente rilevanti:

- sono da ricomprendersi nell'ambito di applicazione anche i soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo;
- sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi considerati nel d.lgs. 39/2013, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico e l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo;
- il divieto per il dipendente cessato dal servizio di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi esercitati, è da intendersi riferito a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale che possa instaurarsi con i medesimi soggetti privati, mediante l'assunzione a tempo determinato o indeterminato o l'affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi;
- i dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui si riferisce l'art. 53, co. 16-ter, cit., sono i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, i poteri sopra accennati, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente;
- rientrano in tale ambito, a titolo esemplificativo, i dirigenti, i funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, ad esempio ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. 165/2001 o ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000, coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente;
- si intendono ricompresi i soggetti che ricoprono incarichi amministrativi di vertice, quali quelli di Segretario generale, capo Dipartimento, o posizioni assimilate e/o equivalenti. L'eventuale mancanza di poteri gestionali diretti non esclude che, proprio in virtù dei compiti di rilievo elevatissimo attribuiti a tali dirigenti, sia significativo il potere di incidere sull'assunzione di decisioni da parte della o delle strutture di riferimento;
- il divieto di *pantouflage* si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento;

- nel novero dei poteri autoritativi e negoziali rientrano sia i provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la p.a. sia i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari;
- Tenuto conto della finalità della norma, può ritenersi che fra i poteri autoritativi e negoziali sia da ricomprendersi l'adozione di atti volti a concedere in generale vantaggi o utilità al privato, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere;
- la nozione di soggetto privato destinatario dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i poteri negoziali e autoritativi è la più ampia possibile;
- sono pertanto da considerarsi anche i soggetti che, pur formalmente privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione;
- le conseguenze della violazione del divieto di pantouflage attengono in primo luogo alla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti all'ex dipendente pubblico dai soggetti privati indicati nella norma;
- inoltre il soggetto privato che ha concluso contratti di lavoro o affidato incarichi all'ex dipendente pubblico in violazione del divieto non può stipulare contratti con la pubblica amministrazione; le pubbliche amministrazioni sono tenute a inserire nei bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che il soggetto privato partecipante alla gara non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001; la verifica della dichiarazione resa dall'operatore economico è rimessa alla stazione appaltante
- ulteriore misura sanzionatoria prevede l'obbligo di restituzione dei compensi percepiti e accertati per lo svolgimento dell'incarico.

Il Comune di Formigine attua tale controllo attraverso una puntuale verifica delle comunicazioni ai soggetti cessati – con solo riferimento a chi ha avuto poteri negoziali- e dell'inserimento della clausola da parte delle imprese che collaborano a vario titolo con il Comune.

9.12 PATTI DI INTEGRITÀ'

L'art. 1, comma 17, della legge 6 novembre 2012, n. 190 stabilisce che *“Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara”*.

Secondo quanto previsto dal PNA 2013 (par. 3.1.13; All. 1, par. B.14; Tavola n. 14), i patti d'integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto. Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo. Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

Nell'anno 2012 il Comune di Formigine ha aderito al nuovo protocollo d'intesa in materia di appalti pubblici, promosso dall'Osservatorio Provinciale degli Appalti, e ha approvato le linee guida interpretative del protocollo d'intesa per prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti e concessioni di lavori pubblici, già sottoscritto nel 2011 con la Prefettura di Modena, al fine, di ridurre il rischio di infiltrazioni mafiose nel tessuto economico e sociale, in particolare nel settore degli appalti pubblici.

Inoltre il 20/03/2021 in occasione della ricorrenza della “Giornata della memoria e dell’impegno in ricordo delle vittime innocenti delle mafie” (ricorrenza fissata il 21 marzo, primo giorno di primavera, di ogni anno giunta alla sua ventiseiesima edizione) è stato sottoscritto il Patto Civico per la Legalità tra il Comune di Formigine e le Associazioni di categoria (CNA, CONFAPI Emilia, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI, LAPAM - CONFARTIGIANATO Imprese, CONFINDUSTRIA Emilia, ANCE Emilia, Legacoop Estense, CONFCOOPERATIVE, AGCI), i Sindacati (CGIL, CISL, UIL), CUP (Comitato Unitario dei Professionisti della Provincia di Modena) e la Commissione Contrasto alle Mafie e alla Criminalità, le Associazioni dell’Intermediazione (FIAIP, ANAMA, FIMAA), Avviso Pubblico, la rete nazionale degli Enti locali antimafia e le Associazioni a tutela dei consumatori (FEDERCONSUMATORI, ADICONSUM Emilia Centrale).

9.13 MONITORAGGIO DEI TEMPI PROCEDIMENTALI

L’art. 1, co. 9, lett. d), L. 190/2012, prevede che il PTPCT definisca le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti. Al fine di perfezionare l’adempimento della misura in questione nell’ambito della procedura dei controlli interni, il Segretario Comunale verificherà il rispetto dei tempi per la conclusione dei procedimenti.

9.14 CONTROLLI INTERNI

Un supporto determinante nel perseguimento degli obiettivi del presente PTPCT è fornito dal sistema dei controlli interni che l’Ente ha approntato in attuazione del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, il quale ha - come noto - rafforzato la struttura dei controlli, “interni” ed “esterni sulla gestione”, negli Enti locali.

La riforma del sistema dei controlli avviata con il D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”, e rafforzata dalla L. 6 novembre 2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, impone che detto sistema sia integrato e completato con gli strumenti previsti dai principi generali di revisione aziendale e, con particolare riferimento alla politica di prevenzione della corruzione, sia ispirato a modelli di *risk management* caratterizzati dalla promozione della cultura del rischio all’interno dell’organizzazione, dalla introduzione di sistemi di identificazione degli eventi rilevanti, strumenti di analisi, valutazione e trattamento del rischio, dalla previsione di strutture di *auditing*, di assetti di risposte al rischio, piani di comunicazione e circolazione interna ed esterna delle informazioni (trasparenza interna ed esterna).

Il regolamento del sistema dei controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 4 del 07/02/2013, ha previsto, all’art. 4 rubricato “Controllo di regolarità amministrativa”, che:

“Con tale forma di controllo il Comune persegue lo scopo di assicurare la legittimità, la regolarità e la correttezza della propria attività e di ottenere un costante miglioramento della qualità degli atti prodotti dalle varie strutture dell’Ente, in maniera tale da:

- Garantire ed aumentare l’efficacia e l’economicità dell’azione amministrativa;
- Incrementare la trasparenza dell’azione amministrativa; aumentare l’efficacia comunicativa degli atti prodotti;
- Consentire, ove possibile, il tempestivo, corretto ed efficace esercizio del potere di autotutela;
- Prevenire il formarsi di patologie dei provvedimenti, al fine di ridurre il contenzioso ” (comma 6);

9.15 SOCIETÀ' ED ENTI DI DIRITTO PRIVATO CONTROLLATI O PARTECIPATI

In merito alle società ed enti di diritto privato controllati o partecipati si rinvia a quanto descritto nella determinazione ANAC n. 1134/2017 “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 dagli enti pubblici economici” e all’orientamento del 22.06.2018 del Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche, di cui alla nozione di regolamento contenuta nella definizione di società quotate” di cui all’art. 2 del d.Lgs 19 agosto n. 175 “testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica”.

L’Ente rispetto tale misura provvede, nelle tempistiche previste dalla norma, alla puntuale *Pubblicazione dei dati di cui all’art. 22, d.lgs. n. 33/2013* (si rinvia alla Sezione Trasparenza e in particolare all’Allegato 3).

Per quanto riguarda la Formigine Patrimonio s.r.l., società a totale partecipazione pubblica costituita dall’Ente nel 2005 in conformità a quanto previsto dal vigente ordinamento degli Enti Locali (in particolare dagli articoli 113 e 113-bis del D.Lgs 18.08.2000, n. 267) che opera esclusivamente in “house providing” a favore del Comune, si è provveduto ad una verifica formale e puntuale della nomina del responsabile della prevenzione alla corruzione e alla trasparenza. Tale nomina è stata formalizzata con verbale dei soci del 30 giugno 2020). Per tale ruolo è stata selezionata, attraverso un avviso pubblico, per il triennio 2020 - 2022 la d.ssa Francesca Bucciarelli che svolge anche il ruolo di Revisore Unico per la società.

9.16 RICORSO ALL’ARBITRATO

L’ente applica, per ogni ipotesi contrattuale, in modo puntuale le prescrizioni dell’art. 209 del Codice dei contratti pubblici, in merito all’arbitrato.

10. MISURE DI TRATTAMENTO SPECIFICHE

Il livello della vulnerabilità dell’organizzazione è connesso alla presenza di adeguate misure di mitigazione dei rischi o “protocolli”, che sono rappresentate da presidi, sistemi procedurali, meccanismi di governance e gestione di ruoli / responsabilità.

In relazione a ciascuno dei rischi specifici, che superano il livello di tolleranza del rischio basso, e identificati nell’Allegato 2 “Gestione del rischio corruttivo” – Sezione “Trattamento” sono state individuate, le corrispondenti misure di trattamento e i termini per la relativa implementazione. Le misure individuate sono riferite sia a misure già esistenti e da mantenere (indipendenti dal PTPCT oppure previste specificatamente dai precedenti PTPCT) sia a nuove misure previste dal presente piano e da attuare secondo tempi, responsabilità e modalità previste nell’allegato 2 – sezione “trattamento del rischio”. La responsabilità in ordine all’attuazione delle misure specifiche è assegnata al Dirigente che gestisce il processo (o fase di processo) cui si riferisce il rischio specifico e al RPCT, quest’ultimo in relazione al coordinamento del piano di trattamento e all’elaborazione di protocolli e linee guida specificamente indicati.

La programmazione delle misure tiene conto sia delle priorità che emergono dalla ponderazione del rischio, sia della sostenibilità ed attuabilità degli interventi nel triennio di riferimento. In sede di aggiornamento 2022 la programmazione potrà essere riconsiderata anche alla luce dei risultati del monitoraggio sull’attuazione del presente PTPCT.

11. SEZIONE TRASPARENZA

In esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012 (art. 1 co. 35 e 36) il Governo, il 14 marzo 2013, ha approvato il decreto legislativo 33/2013 di *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*, poi modificato in parte con il decreto legislativo 97/2016 *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

L'art. 1 del d.lgs. 97/2016 definisce la trasparenza *“come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*.

Nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto e di protezione dei dati personali, la trasparenza, 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.

La trasparenza *“è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”*.

Secondo l'articolo 10 del decreto legislativo 97/2016:

- il Programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità viene integrato nel PTPC;
- è prevista una sovrapposizione delle figure di Responsabile per la prevenzione della corruzione e Responsabile della trasparenza.

Pertanto, il Responsabile della Trasparenza coincide con il Responsabile per la prevenzione della corruzione nella figura della dott.ssa Clementina Brizzi, Segretario Generale, con il citato Decreto del Sindaco del 2019.

I responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati sono individuati nei Dirigenti e Responsabili degli Uffici dell'Ente, per gli ambiti di competenza, così come meglio specificato nell'Allegato 3 al presente PTPCT; anche se è facoltà di ciascun Responsabile delegare, nell'ambito della propria Area o Ufficio, ad uno o più dipendenti assegnati al servizio, la trasmissione dei dati che debbono essere pubblicati sul sito (fermo restando la propria responsabilità in caso di inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente).

La partecipazione del Comune di Formigine alle Reti in materia di trasparenza: “La Rete per l'integrità e la trasparenza della Regione Emilia-Romagna (RIT)”

In data 23 novembre 2017 la Regione Emilia-Romagna ha avviato la costituzione della “Rete per l'integrità e la trasparenza” (art. 15 della Legge regionale n. 18/2016), con la sottoscrizione di un Protocollo di intesa tra l'Assessore regionale alla legalità e alcune associazioni di enti del territorio regionale (ANCI, UPI, UNCEM e UNIONCAMERE). La “Rete per l'integrità e la trasparenza” (RIT) ha l'obiettivo di promuovere la cultura della legalità, della gestione del rischio corruzione e della trasparenza, caratterizzandosi per il fatto di essere una “comunità professionale”, a cui partecipano i Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza delle amministrazioni pubbliche con sede nel territorio regionale.

Con deliberazione della Giunta comunale n. 22 del 25.02.2021 il Comune di Formigine ha aderito alla suddetta Rete con lo scopo di realizzare una condivisione delle esperienze e del lavoro fatto sui temi della legalità e della trasparenza.

11.1 ACCESSO CIVICO

L'Amministrazione si impegna ad attuare l'Accesso Civico come predisposto dal D.lgs. 33/2013, secondo le modifiche apportate dal D.lgs. 97/2016.

Esistono attualmente tre tipologie di Accesso:

1. Accesso agli atti ex L.241/1990 o Accesso "documentale";
2. Accesso Civico "semplice";
3. Accesso Civico "generalizzato".

1. L'Accesso agli Atti ex 241/1990 o "documentale" persegue la finalità di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà partecipative e/o oppositive e difensive che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Riguarda la disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della 241/90 ed il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un "*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*".

Inoltre risulta perentoriamente escluso l'utilizzo del diritto di accesso "documentale" al fine di sottoporre l'Amministrazione a un controllo generalizzato; in quanto l'Accesso ex 241 può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti, ma non garantisce le esigenze di controllo diffuso del cittadino proposte dalle altre tipologie di Accesso, che devono consentire quindi un accesso meno in profondità, ma più esteso.

Vi saranno dunque ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato.

2.L'Accesso Civico "semplice" rimane invece circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge; sovrapponendo al dovere di pubblicazione il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza.

3.L'Accesso Civico "generalizzato" si propone invece la finalità di informare in maniera generalizzata su atti, dati e documenti in possesso della Pubblica Amministrazione, stante i limiti proposti nell'art.5 e seguenti del d.lgs. 33/2013, come modificato ex d.lgs. 97/2016.

Entrambi gli Accessi Civici (punti 2 e 3) si configurano come diritto a titolarità diffusa, potendo essere attivati "*da chiunque*" e non essendo sottoposti ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente; per cui chiunque può esercitarli anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato. Non è necessario inoltre fornire alcuna motivazione per presentare l'istanza di Accesso Civico, in quanto si persegue lo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche; oltre a promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

L'istanza di Accesso Civico può essere trasmessa per via telematica e risulta valida se:

- a) sottoscritta mediante la firma digitale o la firma elettronica qualificata;
- b) l'istante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), nonché carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi;
- c) è sottoscritta e presentata unitamente alla copia del documento d'identità;
- d) trasmessa dall'istante mediante la propria casella di posta elettronica certificata.

L'istanza può essere presentata anche a mezzo posta, fax o direttamente presso gli uffici indicati dall'art. 5, comma 3, del d.lgs. 33/2013, e che laddove la richiesta di Accesso Civico non sia

sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto, la stessa deve essere sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore, che va inserita nel fascicolo.

Se l'Accesso Civico ha a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, l'istanza deve essere presentata al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Negli altri casi, l'istanza di Accesso Civico va indirizzata direttamente all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti; oppure all'Ufficio relazioni con il pubblico; oppure ancora ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale.

Nel caso in cui l'Amministrazione, ad una richiesta di Accesso Civico, individui soggetti controinteressati (ex art. 5-bis), è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, alla richiesta di accesso e il termine della richiesta è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, l'Amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.

Il procedimento deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati:

a) In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti, o a pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale. Se la richiesta è accolta nonostante l'opposizione del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'Amministrazione ne dà comunicazione al controinteressato e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato. Si tenga conto che nei casi di accoglimento della richiesta di accesso, il controinteressato può presentare richiesta di riesame;

b) In caso di rifiuto, differimento e limitazione dell'accesso, esso deve essere motivato con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5-bis.

Secondo l'art. 5bis, l'Accesso Civico è rifiutato nei casi in cui il diniego sia necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti alla sicurezza pubblica, nazionale e all'ordine pubblico; alla difesa e alle questioni militari; alle relazioni internazionali ed alla politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato; alla conduzione di indagini ed al regolare svolgimento di attività ispettive. Inoltre il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela della protezione dei dati personali (in conformità con la disciplina legislativa in materia), alla libertà ed alla segretezza della corrispondenza; agli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali. Infine si applica anche ai casi di Segreto di Stato. Il diniego ad un Accesso Civico deve essere sempre motivato.

Nella gestione delle richieste di accesso e nei casi di riesame di istanze di accesso negato o differito, il RPCT può richiedere il contributo del Responsabile della Protezione dei Dati, ove ne ravvisi l'utilità, a tutela dell'interesse alla protezione dei dati personali.

È importante poi sottolineare come non sia ammissibile una richiesta meramente esplorativa, volta semplicemente a "scoprire" di quali informazioni l'amministrazione dispone.

Le richieste infatti non devono essere generiche, ma consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione.

Allo stesso modo, nei casi particolari in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione.

Resta inoltre escluso che, per rispondere ad una richiesta di Accesso, l'amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso; non avendo l'obbligo di rielaborare i dati ai fini dell'accesso "generalizzato", ma solo a consentire l'accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dall'amministrazione stessa.

Infine il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

Il Comune di Formigine ha attivato il Registro degli Accessi sin dal 2017. Tale registro viene pubblicato nella specifica sezione di Amministrazione Trasparente – Altri contenuti – Accesso Civico. Nel corso del 2019 è stato sperimentato un iter digitale per la gestione dei procedimenti inerenti le richieste di accesso civico e documentale. Tale iter, tenendo monitorati i tempi e le azioni compiute relativamente a ciascun procedimento di accesso, permette di creare in maniera automatizzata il registro degli accessi. Tale procedura è stata attuata in via definitiva a partire da gennaio 2020.

11.2 INDIVIDUAZIONE DATI DA PUBBLICARE E MODALITÀ

Il Capo II, all'art 13 e ss., del D. Lgs 33/2013 disciplina gli obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Il Capo III individua gli obblighi di pubblicazione concernenti l'uso delle risorse pubbliche. Il Capo IV disciplina gli obblighi di pubblicazione concernenti le prestazioni offerte e i servizi erogati.

Il Capo V definisce gli obblighi di pubblicazione in settori speciali tra cui quelli relativi ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ai processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche nonché la trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio.

Limiti alla trasparenza (art. 4 co. 4 D.lgs. 33/2013)

Le P.A. non devono pubblicare:

- i dati personali non pertinenti compresi i dati previsti dall'art. 26 comma 4 c. del D. Lgs 33/2013 citato;
- i dati sensibili o giudiziari che non siano indispensabili rispetto alle specifiche finalità della pubblicazione;
- non sono pubblicabili le notizie di infermità, impedimenti personali o famigliari che causino l'astensione dal lavoro del dipendente pubblico;
- non sono nemmeno pubblicabili le componenti della valutazione o le altre notizie concernenti il rapporto di lavoro che possano rivelare le suddette informazioni;
- restano fermi i limiti previsti dall'articolo 24 della legge 241/1990, nonché le norme a tutela del segreto statistico.

I dati sono pubblicati sul sito istituzionale www.comune.formigine.mo.it nella sezione "Amministrazione trasparente" realizzata in ottemperanza al Decreto legislativo 14 marzo 2013 n.

33. La sezione “Amministrazione trasparente” è posta nella home page e facilmente raggiungibile attraverso un link. È organizzata in sotto-sezioni denominate conformemente agli allegati del decreto, all'interno delle quali sono inseriti i documenti, le informazioni e i dati prescritti dal decreto.

Le predette sotto-sezioni saranno basate sui fondamentali principi di:

- trasparenza e contenuti minimi dei siti pubblici;
- aggiornamento e visibilità dei contenuti;
- accessibilità e usabilità;
- classificazione e semantica;
- formati e contenuti aperti.

Non possono essere disposti filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione.

I documenti contenenti atti oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati sul sito istituzionale dell'amministrazione a cura dei responsabili e secondo le modalità di cui all'allegato 3 – elenco degli obblighi di pubblicazione.

I documenti contenenti altre informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati e mantenuti aggiornati.

A norma del D.lgs. 14.3.2013 n.33, la durata dell'obbligo di pubblicazione è fissata ordinariamente in cinque anni, che decorrono dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui decorre l'obbligo di pubblicazione e comunque fino a che gli atti abbiano prodotto i loro effetti, fatti salvi i casi in cui la legge dispone diversamente.

L'Amministrazione si riserva di provvedere alla pubblicazione di eventuali ulteriori dati che siano utili a garantire un adeguato livello di trasparenza, in sede di aggiornamento del presente Piano. Alla scadenza del termine dei cinque anni i documenti, le informazioni e i dati sono comunque conservati e resi disponibili all'interno di distinte sezioni del sito di archivio.

11.3 VIGILANZA SULL'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI

La vigilanza sulla corretta e tempestiva attuazione degli adempimenti in materia di trasparenza è garantita dall'attività di controllo dei seguenti soggetti istituzionali:

a) Responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza

Il Responsabile della trasparenza, avvalendosi della struttura delle varie Aree, svolge un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate; controllando e assicurando, insieme a Dirigenti e Responsabili, la regolare attuazione dell'accesso civico e segnalando eventuali casi di inadempimento o adempimento parziale degli obblighi di pubblicazione. Come stabilito dall'art.43 D.lgs. 33/2013, secondo le modifiche apportate dal D.lgs. 97/2016.

b) Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

L' Autorità nazionale anticorruzione, controlla l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente all'art. 45 D.lgs. 33/2013, secondo le modifiche apportate dal D.lgs.97/2016.

11.4 SANZIONI

L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è comunque valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili, come stabilito negli artt. 46 e 47 del D.lgs. 33/2013, date anche le successive modifiche del D.lgs. 97/2016.

11.5 INIZIATIVE DI COMUNICAZIONE E DIFFUSIONE DELLA TRASPARENZA

Per quanto riguarda le giornate della trasparenza, l'Ente prevede di organizzare, alcuni appuntamenti durante i quali l'Amministrazione comunale potrà illustrare e discutere con i cittadini e le loro organizzazioni maggiormente rappresentative i principali temi della vita amministrativa.

In tali occasioni verranno illustrati i risultati raggiunti rispetto al programma di mandato. Le giornate vengono organizzate in maniera da favorire la massima partecipazione degli stakeholder e prevedere adeguati spazi per i dibattiti e per il confronto.

Si intende in questo modo rinforzare un processo partecipativo che, valorizzando anche le esperienze già praticate (es. Tour delle Frazioni dove vengono presentati periodicamente il bilancio di previsione e il bilancio sociale), rappresenta un'importante apertura di spazi alla collaborazione ed al confronto con la società civile.

Il sito web continuerà ad essere il canale privilegiato per diffondere la conoscenza sulle iniziative, i documenti e le innovazioni che scaturiranno dagli incontri con la comunità. Per tale finalità è stata creata sul sito istituzionale una sezione dedicata dal titolo "Trasparenza" ove sono pubblicati dati ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge.

Allegati

- Allegato 1 - Catalogo dei processi
 - Sezione: Identificazione
 - Sezione: Descrizione
- Allegato 2 - Gestione del rischio corruttivo
 - Sezione: Registro dei rischi
 - Sezione: Trattamento
- Allegato 3 - Elenco degli obblighi di pubblicazione

APPENDICE NORMATIVA

Si riportano di seguito le principali fonti normative sul tema della prevenzione della corruzione, della trasparenza e dell'integrità.

- ✓ D.P.R. 07.04.2000 n. 118 "Regolamento recante norme per la semplificazione del procedimento per la disciplina degli albi dei beneficiari di provvidenze di natura economica, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59".
- ✓ Codice etico funzione pubblica di data 28.11.2000.
- ✓ D. Lgs 08.06.2001 n. 231 "Codice della responsabilità degli enti".
- ✓ D. Lgs. 30.03.2001 n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".
- ✓ D. Lgs. 30.06.2003 n. 196 "Codice in materia di protezione dei dati personali".
- ✓ Convenzione dell'O.N.U. contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione in data 31.10.2003 con la risoluzione n. 58/4, sottoscritta dallo Stato italiano in data 09.12.2003 e ratificata con la L. 03.08.2009 n. 116.
- ✓ D.P.R. 23.04.2004 n. 108 "Regolamento recante disciplina per l'istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento del ruolo dei dirigenti presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo".
- ✓ D. Lgs. 07.03.2005 n. 82 e ss. mm. "Codice dell'amministrazione digitale".
- ✓ D. Lgs. 12.04.2006 n. 163 e ss. mm. "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".
- ✓ L. 18.06.2009 n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile".
- ✓ L. 03.08.2009 n. 116 "Ratifica della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 31 ottobre 2003".
- ✓ D. Lgs. 27.10.2009 n. 150 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".
- ✓ Delibera CIVIT n. 105/2010 "Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (art. 13, comma 6, lettera e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)".
- ✓ L. 12.07.2011 n.106 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 2011 n. 70, concernente Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia".
- ✓ L. 11.11.2011 n. 180 "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese".
- ✓ L. 28.06.2012 n. 110 e L. 28.06.2012 n. 112, di ratifica di due convenzioni del Consiglio d'Europa siglate a Strasburgo nel 1999.
- ✓ Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".
- ✓ L. 07.12.2012 n. 213 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012".
- ✓ Delibera CIVIT n. 2/2012 "Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità".
- ✓ D.Lgs. 14/03/2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della L. n. 190 del 2012.

- ✓ D.Lgs. 08/04/2013, n. 39 “Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati di controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”.
- ✓ D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.
- ✓ Comitato Interministeriale (d.P.C.M. 16 gennaio 2013), Linee di indirizzo per la predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, del P.N.A. di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190.
- ✓ Dipartimento F.P., Circolare n. 1/2013, legge n. 190/2012 – Disposizioni per la prevenzione la repressione della Corruzione e dell’illegalità nella Pubblica amministrazione.
- ✓ D.P.C.M. 18.04.2013 attinente le modalità per l’istituzione e l’aggiornamento degli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, di cui all’art. 1, comma 52, della L. 06.11.2012 n. 190.
- ✓ CIVIT, delibera n. 15/2013, Organo competente a nominare il R.P.C. nei comuni.
- ✓ CIVIT, delibera n. 50/2013, Linee guida per l’aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2014-2016.
- ✓ Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali, sancita dalla Conferenza Unificata nella seduta del 24 luglio 2013.
- ✓ CIVIT, delibera n. 72 del 11 settembre 2013, Approvazione del piano Nazionale Anticorruzione.
- ✓ L. 11.08.2014, n. 114 di conversione del D.L. 24.06.2014, n. 90, recante all’art. 19: “Soppressione dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e definizione delle funzioni dell’Autorità nazionale anticorruzione” e all’art. 32: “Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell’ambito della prevenzione della corruzione”.
- ✓ ANAC, Determinazione n. 6/2015, Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (cd. Whistleblower).
- ✓ Determinazione ANAC n. 8 del 17 giugno 2015 “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”.
- ✓ Legge 7 agosto 2015, n. 124, Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.
- ✓ ANAC, Determinazione n. 12 del 28/10/2015 Piano Nazionale Anticorruzione. Aggiornamento 2015.
- ✓ D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 sul Codice dei contratti pubblici.
- ✓ 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.
- ✓ D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.
- ✓ ANAC, Delibera n. 831 del 3 agosto 2016 di approvazione definitiva del nuovo Piano Nazionale Anticorruzione 2016.

- ✓ ANAC, delibera n. 833 del 3 agosto 2016, Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile delle prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'ANAC, in caso di incarichi inconferibili e incompatibili.
- ✓ ANAC, delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013 art. 5- bis, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 14/03/2013 recante «riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni».
- ✓ ANAC, delibera n. 1310 sempre del 28 dicembre 2016, Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016.
- ✓ ANAC, determinazione n. 241 dell'8 marzo 2017, Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 "Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali" come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016.
- ✓ ANAC, delibera n. 382 del 12 aprile 2017 di sospensione dell'efficacia della delibera n. 241/2017 limitatamente alle indicazioni relative all'applicazione dell'art. 14 co. 1 lett. c) ed f) del d.lgs. 33/2013 per tutti i dirigenti pubblici, compresi quelli del SSN.
- ✓ D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56 correttivo del codice dei contratti pubblici approvato con D.Lgs. 50/2016 suddetto; o ANAC, Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 di approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione.
- ✓ Comunicato del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione del 7 marzo 2018 di sospensione dell'efficacia della Determinazione dell'8 marzo 2017 n. 241 limitatamente alle indicazioni relative alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14 co. 1-ter ultimo periodo, in attesa della definizione della questione di legittimità costituzionale.
- ✓ Determinazione ANAC n. 1134 del 21 novembre 2017 "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia della prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti pubblici economici".
- ✓ Aggiornamento 2017 al PNA 2016 (Delibera dell'ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017).
- ✓ ANAC, delibera del Consiglio dell'Autorità n. 907 del 24 ottobre 2018, contenente le Linee guida n. 12 recanti indicazioni in merito all'affidamento di servizi legali alla luce della nuova disciplina contenuta nel codice appalti (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50).
- ✓ ANAC, delibera n. 1074 del 21 novembre 2018 depositata presso la Segreteria del Consiglio dell'Autorità in data 30 novembre 2018, di approvazione definitiva dell'aggiornamento 2018 al Piano nazionale Anticorruzione.
- ✓ ANAC, delibera n. 215 del 26 marzo 2019, di approvazione delle "Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d. lgs. n. 165 del 2001".
- ✓ ANAC, delibera n. 494 del 5 giugno 2019, di approvazione da parte del Consiglio dell'Autorità, delle Linee Guida n. 15 recanti "Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedura di affidamento di contratti pubblici".
- ✓ ANAC, delibera n. 586 del 26 giugno 2019 con la quale il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha disposto "Integrazioni e modifiche della delibera 8 marzo 2017, n. 241 per l'applicazione dell'art. 14, co. 1-bis e 1-ter del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019".

- ✓ ANAC, delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, depositata presso la Segreteria del Consiglio dell’Autorità in data 21 novembre 2019, di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2019/2021.
- ✓ Decreto Legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla L. 28 febbraio 2020, n. 8 con il quale sono state approvate, intitolato “Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica” .