



COMUNE DI FORMIGINE

**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA
(2022-2024)**

Sommario

1. PREMESSA	4
2. IL CONTESTO ESTERNO	6
- Prospettive economiche	7
- Il piano Nazionale di ripresa e resilienza	8
- Profilo criminologico del territorio regionale	8
- Il quadro della criminalità organizzata e mafiosa in Emilia Romagna e nelle sue province	12
- Controllo del territorio, gestione di traffici illeciti, reati economici- finanziari	16
3. IL CONTESTO INTERNO: LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL COMUNE DI FORMIGINE	18
4. I REFERENTI	19
5. PRINCIPIO DI DELEGA – OBBLIGO DI COLLABORAZIONE – CORRESPONSABILITÀ	19
6. L'APPROCCIO METODOLOGICO ADOTTATO PER LA COSTRUZIONE DEL PIANO	20
7. IL PERCORSO DI COSTRUZIONE DEL PIANO	21
- Le fasi del percorso	21
- Sensibilizzazione dei Dirigenti e dei Responsabili di servizio e condivisione dell'approccio	21
- Individuazione e mappatura dei processi più a rischio e dei possibili rischi	22
- Individuazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi di cui al PNA 2019	22
- Aspetti metodologici per la gestione dei rischi corruttivi	24
A) LA MAPPATURA DEI PROCESSI	24
B) LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO	26
C) IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO	29
8. MONITORAGGIO E REVISIONE	30
9. LE MISURE ORGANIZZATIVE DI CARATTERE GENERALE / MISURE DI TRATTAMENTO TRASVERSALI	31
- Le iniziative previste in tema di contrasto delle attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo	31
- L'impatto sul PTPCT della nuova disciplina della tutela dei dati personali	32
- Formazione a tutti gli operatori interessati dalle azioni del piano	34
- Rotazione ordinaria	34
- Rotazione straordinaria	36
- Tutela Whistleblowing	36
- Codice di comportamento	39
- Astensione in caso di conflitti di interessi	40
- Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi assegnati	41
- Autorizzazione di incarichi esterni	42
- Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro – c.d. pantouflage – resolving doors	42
- Patti di integrità	44
- Monitoraggio dei tempi procedurali	44
- Controlli interni	44

- Informatizzazione dei processi	45
- Società ed enti di diritto privato controllati o partecipati	46
- Ricorso all'arbitrato	47
10. MISURE DI TRATTAMENTO SPECIFICHE	47
11. SEZIONE TRASPARENZA	
- la partecipazione del comune di Formigine alle reti in materia di trasparenza	48
- Accesso civico	48
- Individuazione dei dati da pubblicare e modalità	51
- Vigilanza sull'attuazione delle disposizioni	52
- Sanzioni	52
- Iniziative di comunicazione e diffusione della trasparenza	52

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:

- la definizione, da parte di ciascuna Amministrazione, del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, a partire da quello relativo agli anni 2014-2016;
- l'adozione, da parte di ciascuna Amministrazione, di norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici;
- 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, 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 Legge 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 precisa 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 successivi 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 strategico 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.

Ribadendo quanto già espresso nei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione precedenti, con il presente Piano, relativo al triennio 2022-2024, 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.

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

Molto diffuso sul territorio comunale è l'associazionismo e la partecipazione democratica dei cittadini alla vita sociale e politica. Le associazioni iscritte al Registro comunale di promozione sociale sono 81 mentre le Associazioni iscritte al Registro Comunale delle Associazioni di volontariato 33 per un totale di 114 associazioni.

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

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

Si evidenzia che il paragrafo *“Analisi del contesto esterno”*, costituisce il prodotto di una collaborazione interistituzionale, nell'ambito della *“Rete per l'Integrità e la Trasparenza”*, per condividere, tra tutti i *“Responsabili della prevenzione della corruzione e Trasparenza”* degli enti aderenti, documenti e criteri di riferimento per la descrizione del contesto, socio-economico e criminologico, del territorio regionale emiliano-romagnolo.

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

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

- la nota di aggiornamento del Documento Unico di Programmazione (D.U.P.), approvata con deliberazione di Consiglio Comunale n. 132 del 22/12/2021;
- il Piano esecutivo di gestione/Piano della performance approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 36 del 24/03/2022;
- la deliberazione di Giunta Comunale n. 75 del 16/05/2019 contenente la struttura organizzativa del Comune.

Prospettive economiche

Con riferimento al contesto economico (globale e territoriale) in cui opera il comune di Formigine si rinvia alla trattazione effettuata nella nota di aggiornamento del Documento Unico di Programmazione (D.U.P.), approvata con deliberazione di Consiglio Comunale n. 132 del 22/12/2021.

Rispetto a quanto previsto nel suddetto documento, lo scenario aggiornato, a seguito dello scoppio della guerra tra Russia e Ucraina, presuppone il proseguimento delle tensioni in Ucraina, ma non escalation verso altri paesi. Ciò significa che le sanzioni concordate (più ulteriori sanzioni attualmente in discussione) probabilmente rimarranno in vigore per un periodo prolungato. Il conflitto sta creando ulteriori pressioni al rialzo sull'**inflazione** e una decelerazione sia nelle economie industrializzate sia in quelle emergenti. Gli analisti Prometeia rivedono al ribasso la crescita del PIL mondiale, dei Paesi europei e dell'Italia. Le esportazioni dell'area Euro in Russia e Ucraina rappresentano circa lo 0,7% del PIL (0,5% per l'Italia). Ma in alcuni settori (**macchinari, abbigliamento e calzature, prodotti farmaceutici**) e per alcune regioni, le relazioni d'affari con la Russia sono intense (oltre il 25% dell'export italiano verso la Russia proviene dalla Lombardia - il 20% dell'export marchigiano è diretto in Russia). Inoltre, Russia e Ucraina detengono significative quote di mercato nelle forniture di alcune materie prime e prodotti semilavorati (**titanio, palladio, grano e mais**), che sono input importanti per l'automotive, il settore dei fertilizzanti e quello agricolo.

L'Italia è particolarmente esposta alla shock bellico: dipende in modo significativo dalla Russia per l'energia e ha un'esposizione relativamente alta (rispetto ai partner europei) in termini di scambi commerciali e finanziari. La **produzione industriale** italiana si è contratta a dicembre e gennaio e, con l'impatto del conflitto in Ucraina sul commercio e sui prezzi dell'energia, le prospettive non sono buone. Prometeia ha **rivisto le stime per il 2022**: crescita in calo al 2,3% (dal 3,6% di febbraio) e inflazione in aumento al 5,3% (dal 3,5% in Febbraio).

Il ministro dell'Economia **Daniele Franco** ha recentemente confermato che la crisi in Ucraina sta frenando la ripresa nazionale e spingendo l'inflazione: "Per l'Italia la revisione rispetto alle stime della Commissione europea del 4,1% potrebbe essere rilevante".

il Comitato economico e finanziario dell'Ue Ecofin, ha dato la sua approvazione all'erogazione all'Italia della **prima rata del Pnrr da 21 miliardi**. L'obiettivo ora è quello di investire al meglio (e rapidamente) queste risorse per rendere più efficiente e sostenibile il sistema Paese, malgrado lo scenario geopolitico sia così drammaticamente complicato.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Di seguito si riportano alcuni stralci del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il documento che il governo italiano ha presentato all'UE per approfondire le modalità di impiego che l'Italia intende adottare relative ai fondi che si incasseranno nell'ambito del programma Next Generation EU.

“ La pandemia di Covid-19 ha colpito l'economia italiana più di altri Paesi europei. Nel 2020, il prodotto interno lordo si è ridotto dell'8,9 per cento, a fronte di un calo nell'Unione Europea del 6,2. L'Italia è stata colpita prima e più duramente dalla crisi sanitaria. Le prime chiusure locali sono state disposte a febbraio 2020, e a marzo l'Italia è stata il primo Paese dell'UE a dover imporre un lockdown generalizzato. Ad oggi risultano registrati quasi 120.000 decessi dovuti al Covid-19, che rendono l'Italia il Paese che ha subito la maggior perdita di vite nell'UE. La crisi si è abbattuta su un Paese già fragile dal punto di vista economico, sociale ed ambientale. Tra il 1999 e il 2019, il Pil in Italia è cresciuto in totale del 7,9 per cento. Nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna, l'aumento è stato rispettivamente del 30,2, del 32,4 e del 43,6 per cento. Tra il 2005 e il 2019, il numero di persone sotto la soglia di povertà assoluta è salito dal 3,3 per cento al 7,7 per cento della popolazione – prima di aumentare ulteriormente nel 2020 fino al 9,4 per cento. Ad essere particolarmente colpiti sono stati donne e giovani. L'Italia è il Paese dell'UE con il più alto tasso di ragazzi tra i 15 e i 29 anni non impegnati nello studio, nel lavoro o nella formazione (NEET). Il tasso di partecipazione delle donne al lavoro è solo il 53,8 per cento, molto al di sotto del 67,3 per cento della media europea. Questi problemi sono ancora più accentuati nel Mezzogiorno, dove il processo di convergenza con le aree più ricche del Paese è ormai fermo. Gli investimenti previsti nel Piano porteranno inoltre a miglioramenti marcati negli indicatori che misurano i divari regionali, l'occupazione femminile e l'occupazione giovanile. Il programma di riforme potrà ulteriormente accrescere questi impatti. Il PNRR è parte di una più ampia e ambiziosa strategia per l'ammodernamento del Paese. Il Governo intende aggiornare le strategie nazionali in tema di sviluppo e mobilità sostenibile; ambiente e clima; idrogeno; automotive; filiera della salute. L'Italia deve combinare immaginazione, capacità progettuale e concretezza, per consegnare alle prossime generazioni un Paese più moderno, all'interno di un'Europa più forte e solidale. “

(...omissis...)

Profilo criminologico del territorio regionale

Evoluzione dei fenomeni di illegalità in Emilia-Romagna collegati alla criminalità organizzata e di tipo mafioso (documento pervenuto dall'ufficio Studi di Unicamere Emilia - Romagna)

Diverse indagini condotte negli ultimi trent'anni dalle forze investigative hanno portato alla luce la presenza delle mafie fuori dalle zone di origine¹, rivelando così, contrariamente a un'idea diffusa e consolidata nell'immaginario collettivo, la forte capacità di adattamento di queste organizzazioni criminali anche nei territori generalmente ritenuti immuni dal fenomeno mafioso.

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

In Emilia-Romagna si riscontra una presenza criminale e mafiosa di lunga data, la cui pericolosità, per diverso tempo, è rimasta confinata nell'ambito dei mercati illeciti - e, fra questi, soprattutto nel

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

traffico degli stupefacenti -, ma che in tempi recenti sembrerebbe esprimere caratteristiche ben più complesse e articolate.

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

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

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

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

Oltre alle politiche regionali specificatamente dedicate alla promozione della legalità e che almeno da un decennio caratterizzano l'azione della Regione Emilia-Romagna, altre attività volte a prevenire e contrastare le mafie e il malaffare realizzate da numerosi enti del territorio dimostrerebbero infatti il contrario. D'altra parte, nessuna sottovalutazione del problema sembrerebbe esserci stata da parte della società civile, considerati gli straordinari sviluppi registrati in questi anni dal fronte dell'antimafia civile, il quale ha visto attivamente e progressivamente coinvolte numerose associazioni del territorio regionale fino a diventare fra i più attivi nel panorama italiano. Allo stesso modo, non si può neppure negare che l'opinione pubblica oggi si dimostri disattenta, inconsapevole o, peggio ancora, indifferente di fronte a tale problema. Già nel 2012, quindi molto prima che le forze investigative portassero a compimento l'operazione "Aemilia", due cittadini su tre non avevano nessuna difficoltà ad ammettere la presenza delle mafie nella nostra regione e quattro su dieci nel proprio comune, indicando la 'ndrangheta e la camorra fra le organizzazioni più attive².

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

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

Rimandando agli approfondimenti realizzati nel corso degli ultimi vent'anni sugli sviluppi della criminalità organizzata in Emilia-Romagna³, attraverso l'analisi dei dati riguardanti i reati rilevati dalle forze di polizia, in questa sezione della relazione si intende dare conto, in modo sintetico, della presenza, dell'intensità e degli sviluppi nella nostra regione di alcune attività e traffici criminali. Come si vedrà meglio dopo, si tratta di attività caratterizzate da una certa complessità, realizzate - proprio per questa loro peculiarità - attraverso l'associazione di persone che perseguono uno scopo criminale comune.

In particolare, qui saranno esaminati: i reati di associazione a delinquere semplice e mafiosa; gli omicidi di mafia; le estorsioni⁴; i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari⁵; i reati di produzione, traffico e spaccio di stupefacenti⁶; lo sfruttamento e il favoreggiamento della prostituzione⁷; i furti e le rapine organizzate⁸; i reati di ricettazione⁹; le truffe, le frodi e i reati di contraffazione¹⁰; il riciclaggio e l'impiego di denaro illecito¹¹; l'usura¹².

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

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

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

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

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

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

⁹ Quello della ricettazione è un universo complesso e variegato, all'interno del quale si muovono soggetti che di solito svolgono l'attività di ricettazione in modo abituale, comprando la maggior parte degli oggetti rubati e reintroducendoli,

La tabella 1 riporta il numero di persone denunciate o arrestate tra il 2010 e il 2019 perché sospettate di aver commesso questi reati per dieci reati dello stesso tipo con autore noto denunciati nel medesimo periodo di tempo¹³.

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 primi¹⁴.

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

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

Di ciascuno di questi reati, nelle sezioni successive della presente relazione si esamineranno gli sviluppi e il peso che hanno avuto nella nostra regione e nelle sue province in un arco temporale di dieci anni: dal 2010 al 2019, che corrisponde al periodo più recente per cui i dati sono disponibili¹⁵.

TABELLA 1:

attraverso varie strade, talvolta nel mercato legale, altre in quello illegale. La ricettazione è pertanto un'attività generalmente organizzata che funziona attraverso una rete di ladri, fiancheggiatori, distributori, acquirenti, ecc.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Come si può osservare, nel decennio esaminato in Emilia-Romagna sono stati denunciati complessivamente quasi 180 mila delitti associativi, corrispondenti a circa il 7% di quelli denunciati nell'intera Penisola e a oltre il 43% di quelli denunciati nel Nord-Est¹⁶.

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

TABELLA 2:

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

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

	EMILIA-ROMAGNA			ITALIA			NORD-EST		
	Totale delitti denunciati variaz. annue medio	Tasso su 100 mila ab.		Totale delitti denunciati variaz. annue medio	Tasso su 100 mila ab.		Totale delitti denunciati variaz. annue medio	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: Nostra elaborazione su dati SDI del Ministero dell'Interno.

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

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

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

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

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

1. nella provincia di *Piacenza* sono cresciute oltre la media regionale i reati di riciclaggio, le estorsioni, le truffe, le frodi e la contraffazione, i reati riguardanti gli stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, i furti e le rapine organizzate e i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari (va fatto notare che riguardo a questi ultimi tre gruppi di reati, la tendenza della provincia è stata opposta a quella della regione: mentre infatti in regione questi reati sono diminuiti, qui sono aumentati sensibilmente);
2. la provincia di *Parma* ha avuto una crescita superiore alla media della regione rispetto ai reati di usura, di riciclaggio, a quelli riguardanti gli stupefacenti e, in controtendenza rispetto a quanto è avvenuto in generale nella regione, ai reati di sfruttamento della prostituzione e ai danneggiamenti;
3. la provincia di *Reggio Emilia* ha registrato una crescita superiore alla media regionale riguardo ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e alle truffe, alle frodi e alla contraffazione; in controtendenza rispetto a quanto si è registrato in generale in regione, in questa

- provincia sono cresciuti anche i reati di sfruttamento della prostituzione e i danneggiamenti;
4. la provincia di *Modena* ha avuto una crescita più elevata di quella media regionale rispetto ai reati di riciclaggio e alle estorsioni; diversamente dall'andamento regionale, in questa provincia sono aumentati anche i furti e le rapine organizzate e i reati di ricettazione e di contrabbando;
 5. nella provincia di *Bologna* si sono registrati valori superiori alla media regionale per i reati riguardanti il riciclaggio e le estorsioni;
 6. nella provincia di *Ferrara* sono cresciuti in misura superiore alla media le estorsioni, le truffe e i reati riguardanti gli stupefacenti; in controtendenza all'andamento medio della regione, in questa provincia sono cresciuti anche i furti e le rapine organizzate e i danneggiamenti;
 7. la provincia di *Ravenna* registra valori superiori alla media della regione relativamente ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e a quelli che riguardano gli stupefacenti; diversamente di quanto si è registrato a livello regionale, in questa provincia è cresciuto anche il reato di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione;
 8. la provincia di *Forlì-Cesena* registra valori superiori alla media della regione relativamente ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e al reato di associazione a delinquere;
 9. la provincia di *Rimini* registra valori superiori alla media regionale riguardo ai reati di riciclaggio e, contrariamente alla tendenza media della regione, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari.

TABELLA 3:

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

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

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

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

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

italiani (furti e rapine organizzate: circa 14 ogni 100 mila abitanti; usura: meno di 1 ogni 100 mila abitanti; omicidi di mafia: quasi 0 ogni 100 mila abitanti).

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

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

TABELLA 4:

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

	ER	PC	PR	RE	MO	BO	FE	RA	FC	RN
	258,	203,	259,	201,	214,	338,	221,	270,	234,	292,
Truffe, frodi e contraffazione	2	0	4	6	6	7	5	5	1	6
Stupefacenti	58,4	51,9	45,6	39,8	44,6	73,5	52,2	83,9	49,2	80,5
Ricettazione e contrabbando	40,5	28,5	44,4	27,2	29,1	52,4	30,4	54,3	32,3	57,5
Furti e rapine organizzate	13,8	12,1	14,9	10,7	11,4	18,9	10,5	14,1	9,7	16,7
Estorsioni	13,0	11,1	14,6	9,7	8,8	17,9	9,5	11,8	12,1	18,3
Danneggiamenti, attentati dinamitardi	8,5	4,9	7,7	9,0	7,0	10,5	8,8	9,9	5,6	10,3
Sfruttamento della prostituzione	2,4	2,2	1,1	1,3	1,8	2,7	2,6	5,0	2,7	2,6
Riciclaggio	2,3	1,8	1,6	1,6	4,7	1,7	1,2	2,6	1,6	2,6
Usura	0,8	0,6	3,1	1,2	0,6	0,5	0,2	0,3	0,5	0,7
Associazione a delinquere	0,7	0,7	0,7	0,4	0,5	0,8	0,4	0,7	0,7	0,7
Omicidi di mafia	0,0	0,0	0,02	3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	398,	316,	393,	302,	323,	517,	337,	453,	348,	482,
Totale	8	8	1	5	0	5	4	2	4	4

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

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

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

6. la provincia di *Ferrara* registra valori medi più elevati della media regionale riguardo ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari e allo sfruttamento della prostituzione;
7. la provincia di *Ravenna* ha tassi di delittuosità superiori alla media riguardo alle truffe, alle frodi e alla contraffazione, ai reati riguardanti gli stupefacenti, alla ricettazione e al contrabbando, ai furti e alle rapine organizzate, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari, allo sfruttamento della prostituzione e al riciclaggio;
8. la provincia di *Forlì-Cesena* ha tassi superiori alla media riguardo al reato di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione;
9. *Rimini*, come la provincia di *Bologna* e di *Ravenna*, detiene tassi di delittuosità più alti della media regionale per la gran parte dei reati considerati e, in particolare, riguardo alle truffe, alle frodi e alla contraffazione, ai reati riguardanti gli stupefacenti, alla ricettazione e al contrabbando, ai furti e alle rapine organizzate, alle estorsioni, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari, allo sfruttamento della prostituzione e al riciclaggio.

Controllo del territorio, gestione di traffici illeciti, reati economico-finanziari

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

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

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

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

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

Per quanto riguarda invece gli altri due ambiti di attività la nostra regione detiene tassi leggermente superiori a quelli medi dell'Italia e molti più elevati di quelli Nord-Est. In particolare, riguardo alla gestione dei traffici illeciti il tasso della regione è di 115,2 ogni 100 mila abitanti (quello dell'Italia di 112,9, mentre quello del Nord-Est di 94,9 ogni 100 mila abitanti), mentre per quanto riguarda l'ambito della criminalità economica-finanziaria il tasso regionale è di 261,3 ogni 100 mila abitanti (quello dell'Italia di 258,5, mentre quello del Nord-Est 240,6).

Osservando ora l'incidenza di queste attività all'interno della regione, emergono quattro province dove i valori dei tassi risultano più elevati di quelli medi regionali: Parma, Bologna, Ravenna e

Rimini. In particolare, nella provincia di Parma risultano più elevati i tassi che afferiscono agli ambiti del controllo del territorio e delle attività criminali economiche-finanziarie, mentre nelle Province di Bologna, Ravenna e Rimini si registrano tassi più elevati della media rispetto a tutte e tre gli ambiti criminali.

TABELLA 5:

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

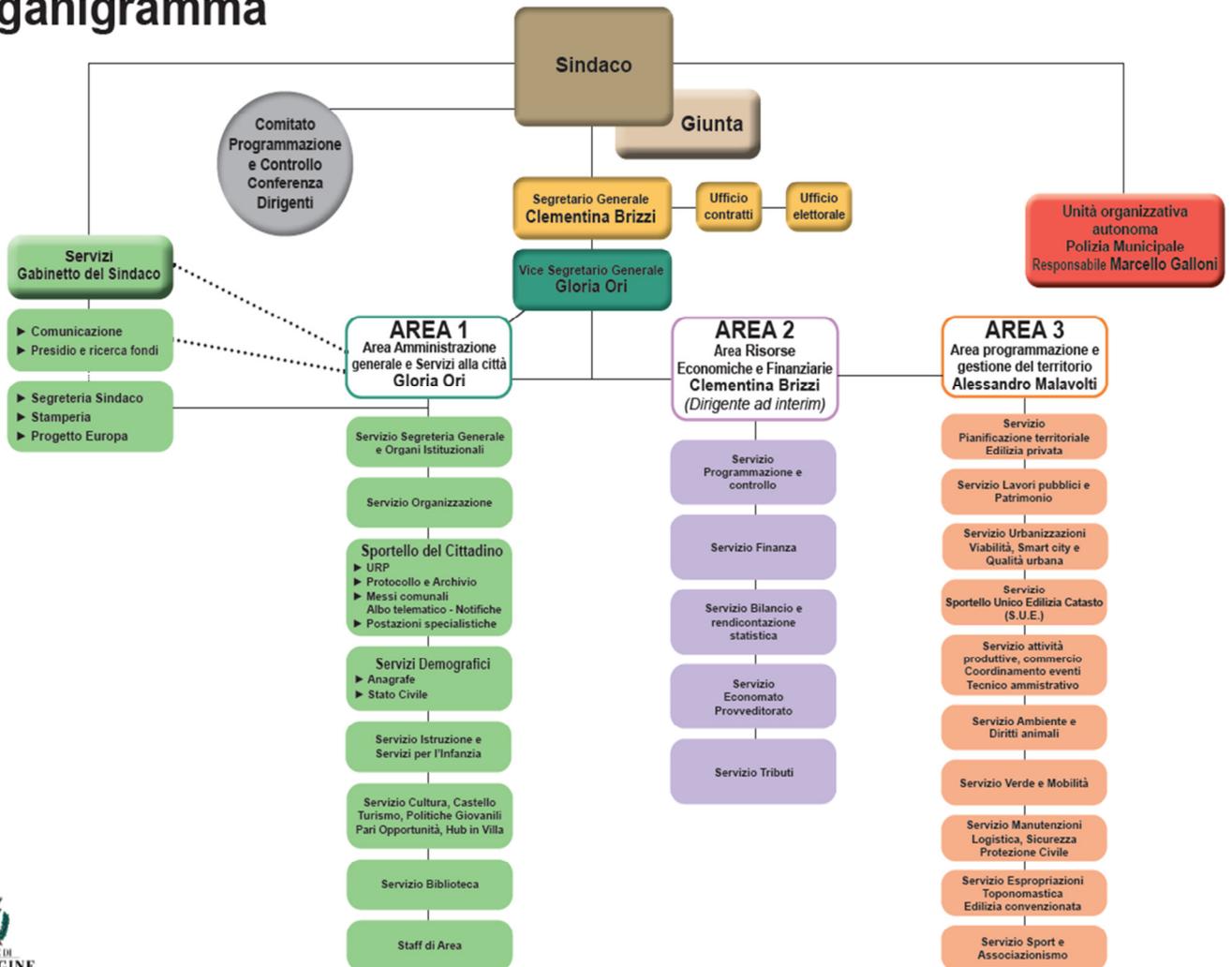
	Power Syndacate (Controllo del territorio)			Enterprise Syndacate (Gestione dei traffici illeciti)			Crimine Economico-Finanziario		
	Tasso su 100 mila ab.	Variazione media	Variazione 2018-2019	Tasso su 100 mila ab.	Variazione media	Variazione 2018-2019	Tasso su 100 mila ab.	Variazione media	Variazione 2018-2019
Italia	30,8	0,2	-7,0	112,9	-1,2	-6,0	258,5	8,1	11,2
Nord-est	17,9	3,0	-7,4	94,9	-0,6	-6,4	240,6	9,8	15,2
Emilia-Romagna	22,2	4,5	-10,1	115,2	-0,8	-9,1	261,3	7,9	12,7
Piacenza	16,7	6,5	-13,6	94,7	5,0	-5,9	205,4	8,8	7,0
Parma	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: Nostra elaborazione su dati SDI del Ministero dell'Interno.

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.

Organigramma



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. 132 del 22/12/2021.

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:

1. SUAP (tramite convenzione con l'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico);
2. Servizi Sociali (tramite convenzione con l'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico);
3. SIA (tramite convenzione con l'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico);
4. Gestione del personale (tramite convenzione con l'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico);

5. Protezione civile (tramite convenzione con l'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico, che demanda a quest'ultima parte della pianificazione e del coordinamento);
6. Centrale Unica di Committenza (tramite convenzione con l'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico);
7. Programmazione e gestione delle Opere Pubbliche (tramite la Società Patrimoniale "Formigine Patrimonio srl", per ciò che è di competenza della stessa).;
8. 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 antiriciclaggio.

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:

1. Collaborazione per l'analisi organizzativa e l'individuazione delle varie criticità;

2. 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;

3. 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 ritiene che attraverso l'introduzione e il potenziamento di regole generali di ordine procedurale, applicabili trasversalmente in tutte le Aree, 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 che già hanno efficacemente affrontato tali problematiche:

1. 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, criteri e altri strumenti gestionali in grado di garantire omogeneità, oltre che trasparenza e equità;
2. **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

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:

1. 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;
2. 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;
3. l'apertura ad un confronto con i portatori di interessi 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;
4. 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.
5. 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.

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.

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 anche tramite 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".

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:

1. 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.
2. 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.
3. 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:

1. 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:
 - definire l'oggetto dell'analisi (ad es. l'intero processo o le singole attività che lo compongono);
 - utilizzare opportune tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative;
 - Individuare i rischi associabili all'oggetto di analisi e formalizzarli in un "registro dei rischi".
2. 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.

3. 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.

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, rincomprendente 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 percorrere la seguente strada.

In un'ottica di gradualità e sostenibilità dell'azione amministrativa, si è proceduto in sede di aggiornamento 2021, ad una revisione e razionalizzazione della mappatura dei processi predisposta in occasione dei precedenti piani anticorruzione, riducendone da un lato il numero dei processi/procedimenti 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 degli anni 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:

1. identificazione dei rischi;
2. analisi del rischio di processo;
3. ponderazione del rischio di processo.

L'identificazione del rischio

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”.

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
Complessità del processo: prassi operative sviluppate dalle unità organizzative e complessità/instabilità	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

normativa	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 operativa
	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 operativa
Responsabilità di pochi da intendersi anche come responsabilità di tipo operativo o come monopolio della conoscenza	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
Carenza di competenze specifiche da parte del personale	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
Presenza di rilevanti interessi esterni anche economici	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
Grado di discrezionalità del decisore	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
Presenza di eventi "sentinella"	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 pianto
	Medio	Ritardi nei riscontri da parte dei responsabili del processo in merito alle attività efferenti alla redazione o alla rendicontazione del pianto
	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 PTPCT 2021-23 ed il presente aggiornamento 2022-24, 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).

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.

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

L'identificazione della concreta misura di trattamento del rischio deve rispondere ai principi di:

- neutralizzazione dei fattori abilitanti del rischio corruttivo;
- sostenibilità economica e organizzativa delle misure;
- adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione.

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 che la loro attivazione avvenga 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:

1. 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;
2. 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.

Per quanto riguarda il Piano 2022-24, l’Anac con deliberazione n. 1 del 12.01.2022, visto il perdurare dell’emergenza sanitaria e l’introduzione del Piano integrato di attività e organizzazione

(PIAO) che dovrà ricomprendere anche lo stesso PTPCT , ha differito il termine per la sua approvazione al 30 aprile 2022.

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.

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

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 2022 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.

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

adeguata 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, verificano 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:

1. 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»);
2. 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);
3. 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.

Formazione a tutti gli operatori interessati dalle azioni del piano

La formazione in materia di integrità e anticorruzione è uno degli strumenti più utilizzati e raccomandati sia a livello internazionale sia a livello nazionale per contrastare il fenomeno

corruttivo. Negli anni è stata attuata 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 2022 è prevista un'attività formativa rivolta a tutti i dipendenti. I canali e strumenti da utilizzarsi per l'erogazione della formazione sono modulati in base alla specificità dei contenuti, dei destinatari e di altre circostanze rilevanti in relazione all'esigenza formativa da soddisfare.

Le forme di erogazione possono essere:

- partecipazione a corsi o seminari esterni (anche attraverso collegamenti in remoto);
- Incontri di formazione interni;
- Acquisizione o predisposizione di specifici materiali di studio e loro diffusione;
- Corsi specifici sulla piattaforma SELF – Il sistema di E-Learning Federato per la PA in Emilia Romagna.

La quantificazione dei tempi da dedicare alla formazione in materia di prevenzione della corruzione è determinata in base alle specificità dei contenuti, dei destinatari, e di altre circostanze rilevanti in relazione all'esigenza formativa da soddisfare.

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 complementarità 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 (successivamente 31 dicembre 2021 ed ora 30 giugno 2023) l'obbligo, 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.

A dicembre 2021 sono stati pubblicati gli avvisi finalizzati alle candidature per gli incarichi di posizione organizzativa per tutte le Aree dell'Ente. A seguito delle procedure suddette, nell'organizzazione è stata sostituita la figura apicale riferita al Servizio Pianificazione Territoriale, Mobilità, Edilizia Privata.

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 e 345/2020. 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.

Tutela whistleblowing

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 e s.m. ed i., 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.

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;
- in alternativa all'ANAC, all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti.

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) e in data 9 giugno 2021 con Delibera n. 469 – modificate con il Comunicato del Presidente dell'Autorità - sono state approvate dall'Autorità le “Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)”.

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), 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.

Disposizioni ed indicazioni operative per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni effettuate al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) comunale ai sensi della deliberazione ANAC n.469 del 09.06.2021 "Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)"

Individuazione dipendente a supporto del RPCT per l'espletamento delle analisi delle segnalazioni

Viene individuato con funzioni di collaborazione e assistenza alle attività del RPCT in materia di whistleblowing, la collaboratrice Arianna Gubertini (come da provvedimento di affidamento di specifiche responsabilità di cui all'art. 70 quinquies CCNL 2016-2018 protocollo n. 39357 del 30/12/2021). La predetta collaboratrice, nell'espletamento dell'attività di collaborazione e supporto, è autorizzata a svolgere attività istruttoria oltre che al trattamento dei dati personali, correlati alle segnalazioni pervenute. La stessa dovrà astenersi dalle attività suddette laddove vi siano cause di incompatibilità/conflitti di interesse. Nel caso in cui i fatti oggetto della segnalazione possano in qualche modo riferirsi ad attività da lei compiute, vista la non conoscenza dell'identità del segnalante, deve immediatamente segnalare la situazione di potenziale conflitto al Responsabile Anticorruzione.

La collaboratrice in caso di gestione di segnalazioni deve elaborare, con cadenza semestrale, un report da inviare al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, illustrativo dello stato di istruttoria/trattazione delle segnalazioni, contenente l'oggetto della segnalazione e i soggetti interessati.

Tempi di istruttoria e modalità di gestione delle segnalazioni

Viene determinato in quindici giorni, decorrenti dalla ricezione della segnalazione, il termine per l'esame preliminare della segnalazione cui consegue, salva diversa deliberazione, l'avvio dell'istruttoria.

Altresì viene previsto che, di regola, la definizione delle segnalazioni pervenute deve avvenire entro il termine di 2 mesi, decorrenti dalla data di ricezione della segnalazione, con onere di informativa al segnalante in ordine all'avvenuta ricezione e presa in carico della segnalazione e dell'esito dell'attività istruttoria. In casi eccezionali e di elevata complessità tale termine potrà essere prorogato per un massimo di ulteriori 60 giorni, informando a tal fine il segnalante.

Si stabilisce, a livello procedurale, che:

- le segnalazioni di fatti illeciti siano sottratte a qualunque forma di accesso;
- le segnalazioni verranno trattate sulla base dei seguenti criteri:
 1. il segnalante deve rivestire la qualifica di dipendente pubblico o lavoratore e collaboratore delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione del Comune di Formigine;
 2. le segnalazioni devono avere ad oggetto condotte illecite o irregolarità nella gestione o organizzazione di cui il segnalante sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro;
 3. la segnalazione deve essere effettuata nell'interesse dell'integrità della Pubblica Amministrazione;

4. dovranno essere indicate le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione, la cui descrizione dovrà essere rappresentata in maniera chiara;
5. dovranno essere indicate le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

Si fissano, inoltre, le seguenti modalità e termini di conservazione dei dati:

- le segnalazioni pervenute tramite l'email appositamente dedicata, whistleblowing@comune.formigine.mo.it, dovranno essere conservate in cartelle protette tramite password;
- le segnalazioni trasmesse in forma cartacea dovranno essere contenute in busta chiusa indirizzata al RPCT con la dicitura "riservata/personale" e saranno custodite in luogo fisico sicuro non accessibile a terzi.

Le segnalazioni, sia cartacee che inviate per e mail, dovranno essere protocollate in modo riservato e il relativo numero di protocollo generale dovrà essere comunicato al segnalante; il termine finale di conservazione delle segnalazioni è stabilito in 10 anni a decorrere dalla data delle segnalazioni. Tale termine viene individuato in analogia all'articolo 2946 del Codice Civile in quanto alcune segnalazioni possono sfociare in un procedimento giudiziario o dare luogo all'apertura di procedimenti, anche di natura disciplinare, correlati ai fatti segnalati. Quanto sopra ferma restando l'indicazione di altro diverso termine a seguito di eventuali specifiche indicazioni da parte dell'ANAC.

Ove i fatti segnalati abbiano riguardo a società partecipate e controllate le segnalazioni andranno inviate anche ai soggetti che rivestono l'incarico di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza nelle rispettive Società affinché gli stessi effettuino i necessari approfondimenti, ferma restando la salvaguardia della tutela dell'identità del segnalante. Dove non vi abbia provveduto direttamente il segnalante vi provvederà d'ufficio il RPCT.

Si stabilisce, infine, che:

- In funzione dei temi trattati, possono essere convocati dirigenti e responsabili degli Uffici, direttamente coinvolti, o comunque a conoscenza dei fatti segnalati. Per ogni seduta viene redatto un verbale. Nel caso in cui sia necessario coinvolgere negli accertamenti altri soggetti che abbiano conoscenza dei fatti segnalati, il RPCT non trasmette la segnalazione a tali soggetti, ma solo gli esiti delle verifiche eventualmente condotte prestando, in ogni caso, la massima attenzione per evitare che dalle informazioni e dai fatti descritti si possa risalire all'identità del segnalante.
- al termine dell'attività annuale le risultanze inerente ai profili generali dell'attività svolta, dovranno essere riportati nella relazione, di cui all'art. 1, co. 14, della legge 190/2012; detta relazione verrà pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente;
- la registrazione e trattazione delle segnalazioni anonime, specie in presenza di elementi contenutistici tali da consentirne la trattazione;
- Per redigere la segnalazione è reso disponibile apposito modulo sulla rete comunale. La segnalazione può essere presentata anche con dichiarazione diversa da quella prevista nel modulo, purché contenente gli elementi essenziali ivi indicati.

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.

Nel 2021 è stata elaborata una bozza di aggiornamento del Codice di comportamento ai contenuti della deliberazione ANAC n. 177/2020 che sarà approvata entro dicembre 2022.

Astensione in caso di conflitti 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."

Tale disposizione contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interessi.

In relazione all'ipotesi di cui all'art. 42 del D.Lgs n. 50/2016 ANAC ha adottato una delibera specifica la n. 494/2019 ad oggetto «Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici» con la quale si sono individuate delle linee guida non vincolanti. L'Ente valuterà nel corso dell'anno l'opportunità di introdurre forme di recepimento di dette linee guida in un'ottica di sostenibilità dell'azione amministrativa.

Inconferibilità e incompatibilità 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:

1. particolari ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati in relazione all'attività svolta dall'interessato in precedenza;
2. situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati;
3. 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:

1. incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;
2. 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 nei 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.

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.

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:

1. sono da ricomprendersi nell'ambito di applicazione anche i soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo;

2. 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;
3. 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;
4. 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'emaneazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente;
5. 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;
6. 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;
7. il divieto di *pantouflage* si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento;
8. 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;
9. 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;
10. la nozione di soggetto privato destinatario dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i poteri negoziali e autoritativi è la più ampia possibile;
11. sono pertanto da considerarsi anche i soggetti che, pur formalmente privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione;
12. 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;
13. 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
14. 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.

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).

Monitoraggio dei tempi procedurali

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.

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);

Informatizzazione dei processi

L’informatizzazione è un aspetto strettamente connesso al sistema della prevenzione della corruzione e soprattutto al tema della trasparenza. In particolare, digitalizzazione e trasparenza di una pubblica amministrazione sono direttamente proporzionali in quanto un’amministrazione digitale è indiscutibilmente un’amministrazione più aperta e trasparente.

L’informatizzazione dei processi consente infatti, per tutte le attività dell’amministrazione, la tracciabilità delle istanze di processo e riduce quindi il rischio di “blocchi” non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase.

Negli ultimi anni, anche grazie al forte impulso dettato dalle esigenze sorte a causa dell’emergenza sanitaria dettata dalla diffusione del Covid 19, è stata data progressiva attuazione alle attività di informatizzazione e dematerializzazione dei processi.

Nell’arco del 2021 i procedimenti per lo sportello telematico attivati per il Comune di Formigine sono stati:

- Servizi scolastici Scuola dell’Infanzia (Prolungamento orario, Trasporto, Mensa);
- Servizi scolastici Scuola Primaria (Prolungamento orario, Trasporto, Mensa);
- Servizi scolastici Scuola Secondaria 1° grado (Trasporto);
- Richiesta agevolazioni tariffarie;
- Contributi Centri estivi;
- Borse di studio Scuola secondaria 1° grado;
- Borse di studio Universitari;
- Concorsi ufficio personale (pubblicati 24 bandi diversi);
- Contributi Digital divide per acquisto computer e sist. di connessione;
- Contributi (Voucher) per attività sportive;
- IMU - Autocertificazione: Comodato, Locazione a canone concordato o a libero mercato, Cessazione comodato/locazione, Dichiar.aliq.agev.7,6 x 1000, Inagibilità/Inabitabilità;
- TARI - Utenze domestiche - Dichiarazioni: inizio, variazione, cessazione;

- TARI - Utenze domestiche - Riduzione per compostaggio, per ISEE;
- TARI - Invio avviso in formato elettronico;
- TARI - Addebito diretto in conto corrente - Mandato SEPA;
- TARI - Utenze domestiche - Cessazione riduzioni;
- TARI - Utenze NON domestiche - Dichiarazioni: inizio, variazione, cessazione;
- TARI - Utenze NON domestiche – Riduzione;
- IMU-TASI-TARI Richiesta di riesame in autotutela;
- IMU-TASI-TARI - Rimborsi e Compensazioni, dichiarazione eredi e delega eredi;
- IMU - Comunicazione per Ravvedimento operoso;
- IMU-TASI-TARI - Rateizzazione accertamento;
- Accesso agli atti Polizia Locale;
- Cessione di fabbricati/Ospitalità cittadino extracomunitario;
- Accesso atti relativi a incidenti stradali;
- Pagamento sanzioni amministrative Codice della Strada;
- Sosta e circolazione di veicoli nei centri abitati: rilascio permessi particolari e rinnovi;
- Viabilità, ordinanze di modifica temporanea.

Nel corso del 2022 verranno attivati i seguenti ulteriori procedimenti:

- Decurtazione punti patente - Comunicazione dati del conducente;
- Fondo per le vittime di alcune fattispecie di reato;
- Permessi di Circolazione per competizioni sportive e manifestazioni religiose.
- Albo Presidenti di seggio: iscrizione;
- Cambio di abitazione con provenienza da altro Comune italiano;
- Cambio di abitazione nell'ambito del territorio comunale
- Cambio di abitazione con provenienza da Stato estero;
- Iscrizione anagrafica da Irreperibilità;
- Accensione fuochi;
- Aiuole e piccole aree verdi comunali;
- Anagrafe animali da compagnia (cani, gatti, furetti, ...);
- Felini: Censimento colonia;
- Scarico acque reflue domestiche;
- Verde privato: abbattimento e potatura, di alberi e siepi.

Nel corso del presente anno verranno attivate le varie fasi procedurali al fine di dematerializzare anche le liste elettorali generali e sezionali dell'Ente.

Nel triennio 2022-24 proseguirà l'attivazione di ulteriori processi in modalità digitale, in collaborazione con i Sistemi Informativi e con il coordinamento del Responsabile per la Transizione al Digitale dell'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico.

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.

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 2023 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.

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:

- sottoscritta mediante la firma digitale o la firma elettronica qualificata;
- l'istante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), nonché carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi;
- è sottoscritta e presentata unitamente alla copia del documento d'identità;
- 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:

1. 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;

2. 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.

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.

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:

1. 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.

2. 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.

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.

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