



**Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza
2022-2024**

*Approvato con deliberazione della Giunta dell'Unione delle Terre
d'Argine n. 70/2022*

INDICE

SEZIONE I – PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1 - Premessa

1.1 La corruzione e la prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni: definizione

1.2 Il contesto internazionale

1.3 L'ordinamento nazionale

1.4 Il rischio corruttivo nel contesto dell'emergenza sanitaria da COVID-19

1.4-bis Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e anticorruzione

1.5 Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024 dell'Unione delle Terre d'Argine

2. Il processo di adozione del PTPCT e la transizione al PIAO

3. Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione della corruzione

4 La gestione del rischio

4.1 – La metodologia

4.2 – Analisi del contesto

4.2.1 – Analisi del contesto esterno

4.2.1.1 – Il contesto regionale

4.2.1.2 – Il contesto provinciale

4.2.2 – Analisi del contesto interno. Individuazione delle aree e delle sotto-aree di rischio. Mappatura dei processi. Valutazione del rischio. Trattamento del rischio.

4.3 Parte I – Misure di trattamento trasversali

4.3.1. Controlli interni

4.3.2 Informatizzazione dei processi

4.3.3 Trasparenza

4.3.4 Codice di comportamento

4.3.5 Formazione in tema di anticorruzione

4.3.6 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*)

4.3.7 Rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione

4.3.8 La disciplina del conflitto di interesse

4.3.9 Svolgimento di incarichi d'ufficio – attività e incarichi extra istituzionali

4.3.10 Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti

4.3.11 Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

4.3.12 Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (c.d. *pantouflage – revolving doors*)

4.3.13 Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione

4.3.14 Misure di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata

4.3.15 Misure antiriciclaggio

4.3.16 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

4.3.17 Monitoraggio dei rapporti amministrazione – soggetti esterni

4.3.18 Società ed enti di diritto privato controllati o partecipati

4.4 Parte II – Misure di trattamento specifiche

5 Monitoraggio e riesame del P.T.P.C.T

Allegati:

Sez. I_All. A) “Nuova struttura organizzativa approvata con Deliberazione Giunta comunale 131 del 24/11/2021”

Sez. I_All. B) “Aree di rischio – Catalogo processi – Format Rappresentazione tabellare mappatura processi”

Sez. I_All. C) “Schede descrittive dei processi”

Sez. I_All. D) "Bow tie analysis"

Sez. I All. E) “Enti controllati e partecipati - Vigilanza e impulso nei confronti degli enti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza”

SEZIONE II – TRASPARENZA

1. Premessa

1.1. L'istituto della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni

1.1-bis La trasparenza nel contesto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19

1.2. Il Programma triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024 dell'Unione delle Terre d'Argine

2. Organizzazione e funzioni dell'Unione delle Terre d'Argine

3. Le principali caratteristiche

4. Procedimento di elaborazione della presente sezione

4.1. Obiettivi in materia di trasparenza nella programmazione di mandato e nella programmazione triennale

4.2. Collegamenti con il Piano esecutivo di gestione (PEG)/Piano della Performance/Piano dettagliato degli obiettivi

4.3. Indicazione degli uffici coinvolti per l'individuazione dei contenuti della presente sezione

5. Iniziative di comunicazione della trasparenza

6. Individuazione dei dati da pubblicare

7. Processo di attuazione del PTPCT – Sezione trasparenza

7.1. Responsabile della trasparenza

7.2. Individuazione dei soggetti responsabili della trasmissione, pubblicazione e aggiornamento dei dati

7.3. Individuazione dei referenti settoriali per la trasparenza e specificazione delle modalità di coordinamento con il Responsabile della trasparenza

7.4. Misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi

7.5. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza a supporto dell'attività di controllo dell'adempimento da parte del RPCT

7.6. Strumenti e tecniche di rilevazione dell'effettivo utilizzo dei dati da parte degli utenti della sezione “Amministrazione Trasparente”

7.7. Il Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA)

7.8. Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'accesso civico

Allegati

Sez. II – Allegato A) Documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione

SEZIONE I

PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1. Premessa

1.1 La corruzione e la prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni: definizione

Ai fini del presente documento, si ritiene opportuno esplicitare le nozioni di “corruzione” e “prevenzione della corruzione”, così come fornite dall’ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) nel contesto del PNA 2019.

Al riguardo, infatti, l’Autorità distingue la definizione di “corruzione”, intesa come quei 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, propri del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi, da quella di “prevenzione della corruzione”, intesa come 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 n. 190/2012.

Pertanto, non si intende modificato il contenuto della nozione di corruzione, intesa in senso penalistico, ma la “prevenzione della corruzione” introduce in modo organico e mette 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.

1.2 Il contesto internazionale

La corruzione rappresenta una minaccia per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni ed i valori democratici, etici e la giustizia, nonché compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto. Inoltre, sono ormai acclarati i nessi tra la corruzione ed altre forme di criminalità, in particolar modo la criminalità organizzata e la criminalità economica, incluso il riciclaggio di denaro.

Altresì, gli approfondimenti, i dati e le statistiche relative alla corruzione evidenziano il carattere sommerso del fenomeno, con i conseguenti notevoli effetti negativi che essa produce sull’economia e sulla crescita.

Al riguardo, per quanto riguarda l’Unione europea, si può citare la stima contenuta nella “*RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO – RELAZIONE DELL’UNIONE SULLA LOTTA ALLA CORRUZIONE*” del 3 febbraio 2014 COM (2014) 38, secondo cui la corruzione, da sola, costa all’economia dell’Unione europea 120 miliardi di Euro all’anno, ossia poco meno del bilancio annuale dell’Unione europea medesima¹.

Sempre in tal senso, la gravità del fenomeno dalla prospettiva economica è stata sottolineata anche da Christine Lagarde, all’epoca direttrice del Fondo Monetario Internazionale, che ha parlato, nel Report presentato alla Conferenza annuale della Banca Mondiale del 12 ottobre 2017, di un “costo” derivante dalle condotte di corruzione pari a 1,5 trilioni di dollari all’anno.

Proprio per i suoi rilevanti effetti, inclusi quelli sul sistema delle economie, il tema della corruzione ha assunto da tempo un rilievo sovranazionale, come testimoniano le diverse convenzioni stipulate in materia e le iniziative assunte in proposito.

Si può citare, ad esempio, la Convenzione delle Nazioni Unite *against Corruption* (UNCAC, aperta alla firma a Merida il 9 dicembre 2003), nonché la Convenzione (aperta alla firma a Parigi il 17 dicembre 1997

¹ La cifra indicata si basa su stime di istituzioni e sedi specializzate, come la Camera di Commercio Internazionale, *Transparency International*, l’iniziativa *Global Compact* delle Nazioni Unite, il Forum economico mondiale e la pubblicazione *Clean Business is Good Business*, 2009, secondo le quali la corruzione è pari al 5% del PIL a livello mondiale.

nell'ambito dell'OCSE) *on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*.

Altresì, in questa sede si possono ricordare, per l'ambito UE:

- le due Convenzioni elaborate entro il contesto del Consiglio d'Europa (aperte alla firma a Strasburgo rispettivamente il 27 gennaio.1999 e il 4 novembre 1999) denominate *Criminal Law Convention on Corruption* e *Civil Law Convention on Corruption*;
- la Convenzione *relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee* adottata dal Consiglio dell'Unione europea il 26 luglio 1995, completata da tre Protocolli: il primo (del 27 settembre 1996) relativo alla corruzione dei funzionari comunitari; il secondo (del 19 giugno 1997) in tema di responsabilità delle persone giuridiche e relative sanzioni, di riciclaggio e confisca, di cooperazione tra i servizi della Commissione europea e gli Stati nonché di protezione dei dati; il terzo (del 29 novembre 1996) sulla competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea a interpretare la Convenzione tramite rinvio pregiudiziale;
- la Convenzione *relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari comunitari o nazionali*, adottata dallo stesso Consiglio dell'Unione europea il 25 maggio 1997;
- l'*Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption*, aperto alla firma a Strasburgo il 15 maggio 2003 e che è entrato in vigore il 1° febbraio 2005, il quale estende la portata della Convenzione agli arbitri in questioni commerciali, civili e di altra natura e ai giurati e completa le disposizioni della Convenzione volte alla protezione delle autorità giudiziarie contro la corruzione;
- la *Recommendation on Codes of Conduct for Public Officials – Recommendation No. R (2000)10*, che promuove l'adozione di Codici di comportamento per i pubblici ufficiali conformi alle linee della Raccomandazione. Come evidenziato nell'art. 3, suo scopo è specificare gli standard di integrità e di condotta che devono essere adottati dai pubblici impiegati;
- la *Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns - Recommendation Rec (2003) 4*, adottata dal Consiglio dei Ministri l'8 aprile del 2003, che fornisce regole comuni di condotta sulla raccolta di finanziamenti ai partiti e alle campagne elettorali;
- i *Twenty Guiding Principles against Corruption – Resolution (97) 24*, i quali prevedono l'adozione di misure efficaci per prevenire la corruzione, per stimolare la coscienza pubblica e promuovere comportamenti etici, assicurare la criminalizzazione coordinata a livello nazionale ed internazionale, assicurare che coloro che sono coinvolti nell'attività di prevenzione, investigazione, accusa e giudizio della corruzione siano liberi e indipendenti nello svolgimento delle proprie funzioni.

Sempre in ambito UE, il tema della lotta alla corruzione è stato oggetto di trattazione nel contesto della *“Relazione sullo Stato di diritto 2021 - La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea”* del 20 luglio 2021, COM (2021) 700 final; in particolare, nel paragrafo 3.2. relativo al *Quadro anticorruzione*, si legge che *“La lotta contro la corruzione è essenziale per tutelare lo Stato di diritto e mantenere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche. La presente sezione tratta delle diverse fasi degli interventi nazionali necessari per combattere la corruzione, delle strategie anticorruzione, della capacità del sistema giudiziario penale di combattere la corruzione e delle misure adottate dagli Stati membri per prevenirla”*.

Nel medesimo documento si evidenziano i seguenti stralci riguardanti lo Stato Italiano:

- con riferimento alla *“percezione della corruzione”*, insieme a Grecia e Spagna, *“pur rimanendo al di sotto della media UE (63/100), hanno migliorato il punteggio negli ultimi cinque anni”*;
- con riferimento alle *“Riforme volte a rafforzare la capacità di combattere la corruzione”*, *“L'Italia ha introdotto sanzioni più severe per la frode e ha ampliato l'ambito di applicazione soggettivo per la corruzione internazionale”*;
- con riferimento ai *“Problemi relativi alle indagini penali, all'azione penale e all'applicazione di sanzioni per corruzione”*, *“In Italia si stanno valutando misure volte ad accelerare il rinvio a giudizio e la fase dibattimentale dei procedimenti”*;

- in materia di rafforzamento del quadro per la prevenzione della corruzione e per l'integrità, con particolare riferimento alla prevenzione del conflitto di interessi ed alla promozione dell'integrità nelle istituzioni pubbliche, si evidenzia come in Italia il quadro per l'integrità sia *“stato completato (...) da norme più precise o consolidate in materia di elargizione di omaggi, conflitti di interessi e incompatibilità per i rappresentanti dello Stato di alto profilo o che occupano posti di responsabilità”*.

Con riferimento al contrasto dell'impatto della pandemia sulla corruzione, si riporta l'intero paragrafo del documento, dedicato al tema:

“In alcuni Stati membri la pandemia di COVID-19 ha rallentato il ritmo delle riforme o l'accertamento nel merito dei casi di corruzione, in quanto le autorità e gli organi giurisdizionali sono stati costretti ad affrontare l'emergenza sanitaria. Il GRECO ha raccomandato di razionalizzare le misure anticorruzione nei processi legati alla pandemia, quali l'assegnazione e l'erogazione di fondi per la ripresa, la legislazione di emergenza e l'assistenza medica. Al tempo stesso la Commissione e il Consiglio hanno segnalato l'importanza di persistere nella lotta alla corruzione. Analogamente l'OCSE ha avvertito che le violazioni dell'integrità e le pratiche corrotte potrebbero compromettere la ripresa, segnalando in particolare la necessità di affrontare i rischi immediati negli appalti di emergenza e di integrare le valutazioni del rischio di corruzione nelle misure per la ripresa economica.

I rischi di corruzione risultano aumentati durante la pandemia, soprattutto perché è aumentato il ricorso a procedure di gara accelerate e semplificate, che si traducono in aggiudicazioni dirette o procedure di appalto non competitive. Queste circostanze eccezionali hanno indotto le autorità di audit e di controllo di vari Stati membri, ad esempio Cipro, il Portogallo, la Francia, l'Italia e la Lituania, a emanare orientamenti per affrontare questi rischi, o a svolgere audit mirati come in Austria o in Romania.”

Nel Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia, è presente un paragrafo (II) dedicato al Quadro anticorruzione, all'interno del quale, oltre alla definizione di alcune delle caratteristiche generali del sistema italiano, si riportano alcuni dati conferenti con la presente trattazione, con la relativa citazione delle fonti; in particolare:

- *“La percezione fra gli esperti e i dirigenti aziendali è che il livello di corruzione nel settore pubblico continui ad essere relativamente elevato. Nell'Indice di percezione della corruzione 2020 di Transparency International l'Italia ha ricevuto un punteggio di 53/100 e si è classificata al 15° posto nell'Unione europea e al 52° posto a livello mondiale. Questa percezione è aumentata significativamente negli ultimi cinque anni”;*
- *“Sono entrate in vigore modifiche legislative per reprimere la corruzione e i reati ad essa connessi in modo più coerente. In particolare, le modifiche al codice penale hanno introdotto sanzioni più severe per le frodi e hanno ampliato l'ambito di applicazione soggettivo per la corruzione internazionale. Il decreto rilevante ha inoltre modificato la normativa sull'abuso d'ufficio affinché riguardi solo la violazione di regole di condotta espressamente previste dalla legge (o da atti aventi forza di legge) per ridurre il margine di discrezionalità precedentemente presente.”*
- *“La cooperazione fra le istituzioni impegnate nella lotta contro la corruzione funziona bene, specialmente in relazione alla criminalità organizzata.”*
- *“Una proposta di legge sui conflitti di interesse per i parlamentari è ancora pendente in Parlamento. La proposta di legge 107 presentata nel maggio 2019 modificherebbe e sostituirebbe quasi interamente le disposizioni della legge n. 215/2004 sui conflitti di interessi. La proposta è stata approvata dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati nell'ottobre 2020, con un orizzonte indicativo per l'entrata in vigore stabilito al 1° luglio 2021. La proposta comprende l'introduzione di misure più rigorose per i titolari di cariche di governo nazionali, regionali e locali. L'adozione di un codice di comportamento formalizzato non è ancora stata completata. Finché non entrerà in vigore la nuova legge, la legislazione sui conflitti di interesse rimarrà frammentata. Analogamente, rimane frammentato e non trasparente il regime relativo alla pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali dei deputati e dei senatori”;*

- *“La proposta legislativa sui conflitti di interessi presentata nel 2020 prevede una revisione delle norme relative alle attività post-employment, ossia dopo la cessazione delle funzioni (“pantouflage” o “porte girevoli”);*
- *“La pandemia di COVID-19 ha aumentato significativamente il rischio che la criminalità si infiltri ulteriormente nell'economia legale dell'Italia tramite la corruzione e i reati ad essa connessi. Secondo le forze di polizia i criminali hanno approfittato in particolare dell'acquisto di piccole imprese private, come ristoranti in difficoltà economiche a causa della pandemia di COVID-19, e di prodotti sanitari quali mascherine, dispositivi di protezione e gadget medici, come mezzo per facilitare altri reati connessi alla corruzione, quale il riciclaggio di denaro. Il decreto-legge per la semplificazione e l'innovazione digitale adottato nel luglio 2020 ha introdotto un regime speciale per l'aggiudicazione dei contratti pubblici. Le misure si concentrano su procedure rapide e aggiudicazioni dirette senza gare ufficiali, su procedure di aggiudicazione semplificate e su sanzioni per coloro che sospendono o rallentano l'aggiudicazione e l'esecuzione di lavori pubblici - tutti elementi, questi, che rischiano di facilitare la corruzione. L'Autorità Anticorruzione ha aggiornato la sua Banca dati dei contratti pubblici nel settembre 2020 e ha elaborato nuovi indicatori del rischio di corruzione nel settore degli appalti pubblici nel dicembre 2020”.*

Infine, nel contesto internazionale assume rilevanza anche l'attività di studio, monitoraggio e impulso svolta da organizzazioni non governative. Si può ricordare in questa sede, ad esempio, l'attività di valutazione svolta da *Transparency International*, tramite la misura del **CPI** (*Corruption Perceptions Index*), che misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e politico.

Al riguardo, rispetto a quanto riportato nel sopra citato capitolo relativo all'Italia all'interno della Relazione sullo stato di diritto 2021, si ritiene opportuno precisare che, successivamente, il CPI 2021 ha posizionato l'Italia al 42° posto nel mondo. Il nostro Paese, dunque, ha incrementato il punteggio, giungendo a 56/100 (in una scala di punteggi da 0 a 100, dove 0 indica il più alto livello di corruzione percepita e 100 il più basso), rispetto ai 53/100 attribuiti nell'edizione 2020, incrementando la posizione in graduatoria e riprendendo il trend positivo, che ha visto un incremento 14 punti dal 2012 al 2021.

Le considerazioni e i dati contenuti nei documenti e nelle analisi citate evidenziano la necessità di adottare e/o potenziare le misure finalizzate a prevenire e contrastare la corruzione (inclusi i tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata) nel settore dei contratti pubblici, nonché prevenire il conflitto di interesse e la pratica del “*pantouflage*”.

Infine si evidenzia come, nel contesto dell'emergenza epidemiologica da Covid 19, la presenza di ingenti flussi di denaro provenienti dall'Unione Europea, volti a fronteggiare le ricadute economiche derivanti dall'emergenza medesima ha reso necessario approntare strumenti specifici a presidio di trasparenza e anticorruzione nelle Pubbliche Amministrazioni. Per un breve approfondimento in merito, si rinvia ai paragrafi 1.4 e 1.4-bis della presente Sezione.

1.3 L'ordinamento nazionale

La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “**Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione**”, è entrata in vigore il 28 novembre 2012, collocandosi nel solco della normativa internazionale in tema di lotta alla corruzione, che ha visto il progressivo imporsi della scelta della prevenzione accanto allo strumento della repressione della corruzione. La legge n. 190/2012 ha introdotto nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione. Tale sistema prevede che il processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione si articoli su due livelli, la cui azione è coordinata: un livello nazionale e un livello decentrato.

Infatti, la strategia, a livello nazionale, è delineata dal PNA adottato da ANAC, che costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni ai fini dell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della

corruzione e trasparenza e dell'adozione dei propri PTPCT. Infatti, come previsto dall'art. 1, comma 2-bis, della legge n. 190/2012, nel PNA l'Autorità fornisce indicazioni alle pubbliche amministrazioni ai fini dell'adozione dei rispettivi Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza, nonché ai soggetti di cui all'art. 2-bis, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, per l'adozione di misure integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. n. 231/2001.

Attraverso il PNA, pertanto, l'Autorità coordina l'attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto alla corruzione e all'illegalità all'interno della pubblica amministrazione (art. 1, comma 4, lett. a) della legge n. 190/2012). Altresì, in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, il PNA individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi, nonché indica gli obiettivi, i tempi e le modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo.

A livello decentrato, invece, ogni amministrazione o ente definisce un proprio PTPCT, che individua il grado di esposizione dell'amministrazione al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, comma 5, della legge n. 190/2012).

La finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali, spettando alle amministrazioni il compito di valutare e gestire il rischio corruttivo secondo la metodologia indicata nel PNA.

Per quanto riguarda il livello nazionale, in data 11 settembre 2013, l'Autorità nazionale anticorruzione ha approvato con la delibera CiVIT n. 72/2013, su proposta del Dipartimento della Funzione Pubblica, il PNA 2013.

Successivamente, a seguito delle modifiche organizzative e delle funzioni di ANAC di cui al decreto-legge del 24 giugno 2014, n. 90, l'Autorità ha adottato, con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, un aggiornamento del PNA 2013. Attraverso l'adozione di tale aggiornamento l'Autorità ha meglio dettagliato il sistema di valutazione e gestione del rischio per la predisposizione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, esaminando le cause, i rischi e le misure di prevenzione specifiche nel settore dei contratti pubblici e della sanità.

Il PNA 2016, adottato con determinazione n. 831 del 3 agosto 2016, rappresenta il primo Piano predisposto e adottato da ANAC ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge 24 giugno 2004, n. 90, che ha trasferito interamente all'Autorità le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. Esso è coerente con la disciplina introdotta dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, recante *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*. Tale disciplina stabilisce che il PNA è atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni (e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico, nei limiti posti dalla legge) che adottano i PTPC (ovvero le misure di integrazione di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231). Risulta inoltre rafforzato il ruolo dei Responsabili della prevenzione della corruzione (RPC) quali soggetti titolari del potere di predisposizione e di proposta del PTPC all'organo di indirizzo. È, inoltre, previsto un maggiore coinvolgimento degli organi di indirizzo nella formazione e attuazione dei Piani così come di quello degli organismi indipendenti di valutazione (OIV). Inoltre, la disciplina introdotta persegue l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nella materia, ad esempio **unificando in un solo strumento il PTPC e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI)** e prevedendo una possibile articolazione delle attività in rapporto alle caratteristiche organizzative (soprattutto dimensionali) delle amministrazioni.

Come precisato nell'Aggiornamento 2017 al PNA 2016, approvato con delibera n. 1208 del 22 novembre 2017, il PTPCT è lo strumento attraverso il quale l'amministrazione sistematizza e descrive un processo finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo. Il PTPCT in sostanza, tramite una valutazione probabilistica del rischio di corruzione e l'adozione di un sistema di gestione del rischio medesimo,

prevede azioni ponderate e coerenti tra loro, capaci di ridurlo significativamente. Il PTPCT quindi è un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici, delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei tempi.

Altresì, l'Aggiornamento 2017 al PNA 2016 specifica che le amministrazioni definiscono la struttura e i contenuti specifici dei PTPCT tenendo conto delle funzioni svolte e delle specifiche realtà amministrative. Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, i PTPCT devono essere coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione, con particolare riferimento al Piano della Performance (o analoghi strumenti di programmazione previsti negli enti locali).

Relativamente all'Aggiornamento 2018 al PNA 2016, approvato con delibera n. 1074 del 21 novembre 2018, esso si apre, come di consueto, con una prima parte nella quale vengono trattati alcuni argomenti di interesse generale per tutte le pubbliche amministrazioni, quali ad esempio gli esiti della valutazione delle misure di prevenzione ed il monitoraggio dell'evolversi della qualità dei Piani nel tempo, nonché nella quale vengono approfonditi istituti di applicazione tendenzialmente generalizzata quali il ruolo, i poteri, i requisiti e la revoca del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il rapporto tra trasparenza e tutela dei dati personali, i codici di comportamento, il c.d. *pantouflage* e la rotazione.

Nella successiva parte speciale vengono sviluppati approfondimenti relativi ad alcune amministrazioni ed attività caratterizzate da notevoli peculiarità organizzative e funzionali: le Agenzie fiscali, le procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione e la gestione dei rifiuti. Infine, viene dedicata una sezione al tema della semplificazione per i piccoli comuni.

Con riferimento agli approfondimenti previsti nella prima parte devono evidenziarsi:

- a. **il rapporto tra trasparenza e la disciplina della tutela dei dati personali** (Regolamento UE 2016/679), che si configura come sostanzialmente immutato rispetto al passato, rimanendo così ferma la necessità di una disposizione normativa e del rispetto dei principi applicabili al trattamento dei dati personali, come previsti dall'art. 5 del Regolamento UE 2016/679;
- b. **il *pantouflage*** o incompatibilità sopravvenuta, dopo una precisazione sulla portata dei poteri in materia dell'ANAC, viene trattato evidenziando che il perimetro applicativo della norma (art. 1, comma 42, lett. l), della legge n. 190/2012, che ha inserito il comma 16-ter, all'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001) non riguarda i soli dipendenti con contratto a tempo indeterminato, bensì anche quelli con contratto a tempo determinato o autonomi; inoltre, anche con riferimento alle forme di collaborazione con privati destinatari di azione di potestà pubblicistica da parte di pubbliche amministrazioni, il divieto riguarda l'instaurarsi di qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale, anche con assunzione a tempo determinato o con affidamento di incarico o consulenza nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione che abbia esercitato i suddetti pubblici poteri nei confronti di quel determinato soggetto privato.

Si precisa poi come il divieto non riguardi soltanto i soggetti firmatari degli atti di potestà pubblicistica (intendendosi con essi non solo quelli afferenti alla conclusione di contratti, ma anche quelli che incidono unilateralmente sulle situazioni giuridiche dei destinatari), bensì anche quelli coinvolti a vario titolo nel procedimento.

Viene poi evidenziato come le stazioni appaltanti debbano inserire nei bandi di gara, o negli atti prodromici a procedure di affidamento, requisiti generali a pena di esclusione che attestino la regolare posizione dell'operatore economico in materia; le dichiarazioni dovranno essere prodotte dagli operatori economici e, discrezionalmente, verificate dalla stazione appaltante.

Viene infine indicata l'opportunità di inserimento nei PTPCT dell'obbligo per i dipendenti, al momento della cessazione del rapporto, di sottoscrizione di una dichiarazione di impegno al rispetto del divieto di *pantouflage*;

- c. **la rotazione del personale** è una misura di prevenzione della corruzione esplicitamente prevista dalla legge n. 190/2012 (art. 1, comma 4, lett. e), comma 5, lett. b), comma 10, lett. b)) e l'ANAC si è soffermata, nell'aggiornamento 2018 al PNA 2016, su alcune caratteristiche della stessa. In particolare l'Autorità ha evidenziato come le scelte in materia di "rotazione ordinaria" debbano essere lasciate

all'autonoma programmazione degli enti, stigmatizzando però le carenze di programmazione ed esecuzione in materia; anche circa la “rotazione straordinaria” l'Autorità evidenzia come le sue indicazioni siano state ampiamente disattese e raccomanda di attuare le misure richieste valutando la sussistenza degli elementi necessari, ossia “a) dell'avvio di un procedimento penale o disciplinare nei confronti del dipendente, ivi inclusi i dirigenti, b) di una condotta, oggetto di tali procedimenti qualificabile come “corruttiva” ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001”. Si evidenzia infine come “Nel caso di personale non dirigenziale, la rotazione si traduce in una assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio, mentre per il personale dirigente, o equiparato, comporta la revoca dell'incarico dirigenziale (motivo per cui la legge prevede una motivazione rafforzata) e, se del caso, l'attribuzione di altro incarico”;

- d. **in materia di codici di comportamento** l'Autorità raccomanda ai RPCT un aggiornamento che tenga conto delle novità intercorse negli ultimi anni, nonché una riflessione sulle ricadute che le misure del PTPCT potranno avere in materia al fine di poter successivamente predisporre Codici di comportamento coerenti.

Con il PNA 2019, approvato dall'ANAC con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, l'Autorità, al fine rendere disponibile nel PNA uno strumento di lavoro utile per chi, ai diversi livelli di amministrazione, è chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione, ha focalizzato la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni precedentemente fornite, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori.

Inoltre, di primaria importanza è l'Allegato 1 al PNA 2019. In esso, l'Autorità ha fornito le indicazioni metodologiche utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del sistema di gestione del rischio corruttivo. Le indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019 integrano e aggiornano, alla luce dei principali standard internazionali di *risk management*, quelle contenute nel PNA 2013 e nel relativo Aggiornamento del 2015 e costituiscono l'unico riferimento da seguire nella predisposizione del PTPCT per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo, al netto degli approfondimenti tematici riportati nei precedenti PNA, che continuano a costituire validi riferimenti. Come riferito dalla stessa Autorità nel precitato Allegato 1, “*Pur in continuità con i precedenti PNA, questo documento sviluppa e aggiorna alcune indicazioni metodologiche allo scopo di indirizzare ed accompagnare le pubbliche amministrazioni, le società e gli enti chiamati ad applicare la legge 190/2012 (d'ora in poi amministrazioni) verso un approccio alla prevenzione della corruzione finalizzato alla riduzione del rischio corruttivo che consenta di considerare la predisposizione del PTPCT come un processo sostanziale e non meramente formale*”.

Oltre al citato Allegato 1, il PNA 2019 è composto da ulteriori due allegati (per un totale complessivo di n. 3 allegati):

- l'Allegato 2, dedicato alla rotazione “ordinaria” del personale, quale una misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione;
- l'Allegato 3, contenente i riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Il Consiglio di ANAC, nella seduta del 21 luglio 2021, è intervenuto sul Piano Nazionale Anticorruzione. In considerazione delle profonde e sistematiche riforme che interessano i settori cruciali del Paese, e primi tra essi quello della prevenzione della corruzione e quello dei contratti pubblici, ha ritenuto per il momento di limitarsi, rispetto all'aggiornamento del PNA 2019-2021, a fornire un quadro delle fonti normative e delle delibere sopravvenute e rilevanti rispetto alla originaria approvazione del piano triennale. Le stesse vengono riportate nelle tabelle pubblicate sul sito istituzionale di ANAC, aggiornate alla data del 16 luglio 2021.

Il Consiglio dell'Autorità inoltre, in data 2 febbraio 2022, ha approvato il documento dal titolo “**Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022**”, cioè “con l'intendimento di semplificare ed uniformare il più possibile per le amministrazioni il recepimento di un quadro normativo in materia oggi

ancora estremamente dinamico”; in particolare, l’evidenziata dinamicità del quadro normativo fa riferimento all’introduzione del c.d. PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione) da parte del decreto legge n. 80 del 9 giugno 2021, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, ossia di un documento unitario nell’ambito del quale vengono integrate la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza e gli strumenti propri della pianificazione.

Il suddetto documento dell’Autorità poi provvede ad un’elaborazione di indicazioni utili per la strutturazione e per l’autovalutazione dei Piani anticorruzione, nonché all’elaborazione di una sezione dedicata all’area dei contratti pubblici e relazionata alla specificità del periodo storico, già sopra evidenziata.

1.4 Il rischio corruttivo nel contesto dell’emergenza sanitaria da COVID-19

In considerazione dell’emergenza sanitaria da COVID-19 e delle misure (sanitarie, economiche e sociali) adottate sino ad ora per contrastarne gli effetti negativi, si ritiene opportuno, ai fini del presente documento, porre particolare attenzione al rapporto tra il rischio corruttivo e la stessa emergenza sanitaria.

Al riguardo, si richiamano le linee guida emesse dal Presidente del GRECO Marin Mrčela, contenute nel documento denominato *“Corruption Risks and Useful Legal References in the context of COVID-19”* – Strasburgo, 15 aprile 2020 Greco (2020)⁴.

Tali linee guida, rivolte agli Stati membri del GRECO con l’obiettivo di prevenire la corruzione nel contesto dell’emergenza sanitaria causata dalla pandemia da COVID-19, sottolineano che la diffusione del COVID-19 aumenta i rischi di corruzione, con particolare attenzione al settore sanitario quale settore particolarmente esposto.

Nelle citate linee guida il Presidente del GRECO evidenzia che, all’interno di un contesto in cui i paesi affrontano emergenze innegabili, una concentrazione del potere e deroghe di diritti e libertà e in cui ingenti somme di denaro vengono immesse nell’economia per alleviare la crisi, i rischi di corruzione non devono essere sottovalutati.

Le decisioni relative alle misure prese dalle autorità centrali, regionali e locali per affrontare la pandemia devono essere trasparenti e oggetto di supervisione e responsabilità. Al riguardo, il Presidente del GRECO ha inoltre ricordato che la trasparenza nel settore pubblico è uno dei mezzi più importanti per prevenire la corruzione, qualunque sia la sua forma, dal momento che, in una situazione di emergenza, è fondamentale che le istituzioni pubbliche comunichino informazioni su base regolare e affidabile, sia in riferimento alla pandemia stessa, sia per quanto riguarda le misure di emergenza per affrontarla.

“I governi dovrebbero gestire in modo rigoroso i rischi di corruzione emersi dalla necessità di prendere misure straordinarie per combattere la pandemia da COVID-19, tra cui l’iniezione di grandi quantità di denaro nell’economia per alleviarne l’impatto economico e sociale”, ha dichiarato l’organismo anticorruzione del Consiglio d’Europa, GRECO, nel suo **rapporto annuale 2020** (adottato da GRECO nel mese di **marzo 2021**). Il GRECO sottolinea che ormai da oltre un anno, i governi hanno dovuto istituire misure di emergenza che hanno implicato la concentrazione di poteri e deroghe ai diritti fondamentali, misure che vanno di pari passo con rischi di corruzione da non sottovalutare. Questi rischi potrebbero essere particolarmente pronunciati nel caso dei sistemi di appalti pubblici in relazione a questioni come i conflitti di interessi e il ruolo delle lobby. La Segretaria generale Marija Pejčinović Burić ha affermato: *“Nel difficile momento in cui viviamo, i governi dovrebbero intensificare gli sforzi per assicurare che tutte le politiche e le azioni volte ad affrontare le crisi in ambito economico e di salute pubblica rispettino le norme anticorruzione. Adeguati quadri legislativi e istituzionali per combattere la corruzione non sono sufficienti. Dobbiamo assicurare che queste norme siano effettivamente applicate nella pratica e i governi devono agire con trasparenza e responsabilità”*.

Nel rapporto, il presidente del GRECO Marin Mrčela chiede agli Stati di seguire rigorosamente le linee guida pubblicate dal GRECO nel 2020 per prevenire i rischi di corruzione nel contesto della pandemia.

Il rapporto esamina le misure di prevenzione della corruzione prese dagli Stati membri del GRECO nel 2020 nel 4° ciclo di valutazione, relativo a parlamentari, giudici e pubblici ministeri, e nel 5° ciclo di valutazione, incentrato sui governi centrali, comprese le funzioni esecutive, e sulle agenzie preposte all’applicazione della legge. Alla fine del 2020, gli Stati membri del GRECO avevano attuato completamente quasi il 40% delle sue raccomandazioni per prevenire la corruzione in relazione a parlamentari, giudici e pubblici ministeri. Le

raccomandazioni con il minore livello di conformità sono state quelle emesse relativamente ai parlamentari (solo il 30% è stato attuato completamente), seguite da quelle relative a giudici (41%) e ai pubblici ministeri (47%).

Per quanto riguarda, invece, i rapporti tra emergenza sanitaria da **COVID-19**, corruzione e **criminalità organizzata**, alcune informazioni di sicuro interesse ai fini del presente documento sono contenute nella **Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia relativa al II semestre 2020**.

Si riportano, di seguito, quelle ritenute maggiormente significative:

“1. GENERALITÀ

Nel secondo semestre del 2020 il perdurare dell'emergenza sanitaria da COVID-19 ha accentuato le conseguenze negative sul sistema sociale ed economico italiano originate dalle severe misure rese necessarie per contenere l'espandersi del contagio. Le difficoltà incontrate per arginare il diffondersi della pandemia hanno infatti continuato ad imporre limitazioni alla mobilità dei cittadini e allo svolgimento delle attività di importanti comparti produttivi quali quello commerciale, turistico-ricreativo e della ristorazione. Della difficoltà finanziarie delle imprese potrebbero approfittare le organizzazioni malavitose, per altro sempre più orientate verso una sorta di metamorfosi evolutiva volta a ridurre le strategie cruente per concentrarsi progressivamente sulla silente infiltrazione del sistema imprenditoriale. I sodalizi mafiosi infatti potrebbero utilizzare le ingenti risorse liquide illecitamente acquisite per “aiutare” privati e aziende in difficoltà al fine di rilevare o asservire le imprese in crisi finanziaria. Tale strategia mafiosa si rivelerebbe utile anche per il riciclaggio e per l'infiltrazione nei pubblici appalti. In tema, il Procuratore Nazionale Antimafia, Federico CAFIERO DE RAHO ha rilevato che: “...La modernizzazione delle mafie si completa nel reinvestire capitali in soggetti economici deboli; in quei soggetti che non trovano più un accesso al credito bancario per la crisi. Le mafie non hanno bisogno di firmare atti, non hanno bisogno di documenti; al contrario occultano comportamenti illeciti con lo schermo di soggetti solo apparentemente sani, entrano così nel mercato dell'economia legale. Questo è veramente preoccupante. A tutto questo si risponde con le segnalazioni dal territorio, dalle stesse associazioni di categoria, con la segnalazione delle transazioni sospette”.

Proprio per contrastare le contaminazioni mafiose nel sistema economico-sociale l'Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso – istituito nel mese di aprile 2020 e guidato dal Direttore Centrale della Polizia Criminale, Prefetto Vittorio RIZZI – ha continuato l'esame dello specifico fenomeno. I Report di analisi elaborati dall'osservatorio hanno “delineato dei rischi potenziali, individuando i settori economici da sempre d'interesse delle mafie e le nuove aree connesse alle filiere produttive o ai servizi legati alla pandemia (cosiddetta Covid economy). Rischi potenziali che, a decorrere dal marzo 2020, non si sono ancora tradotti in evidenze giudiziarie significative, ma che servono alle Forze di polizia per intercettare sul nascere le nuove minacce per un'efficace azione di prevenzione”.

“12. CONCLUSIONI”

Con riferimento alla criminalità organizzata siciliana, pur operante sull'intero territorio nazionale, si evidenzia come *“Permane l'infiltrazione nei settori economici caratterizzati dall'erogazione di contributi pubblici come nel caso della produzione di energia da fonti rinnovabili, dell'agricoltura e dell'allevamento. Spesso ciò si realizza attraverso il condizionamento degli Enti locali anche avvalendosi della complicità di politici e funzionari infedeli.”*

Con riferimento alla criminalità organizzata campana, si evidenzia come *“A livelli più elevati la vocazione imprenditoriale dei clan consente di mimetizzarsi nei tessuti produttivi ove pericolosa è la commistione, ovvero coincidenza, tra leadership criminale e management aziendale così come dimostra l'elevato numero di interdittive antimafia emesse anche fuori dalla Campania nei confronti di aziende collegate alla camorra.”*

In generale poi si sottolinea come *“Durante il perdurare dell'emergenza sanitaria, la tendenza ad infiltrare in modo capillare il tessuto economico e sociale “sano” si sarebbe dunque ulteriormente evidenziata. Si tratta infatti di una strategia criminale che in un periodo di grave crisi offrirebbe alle organizzazioni l'occasione*

sia di poter rilevare a buon mercato imprese in difficoltà, sia di accaparrarsi le risorse pubbliche stanziare per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

Con questa capacità imprenditoriale le mafie potrebbero rivolgere le proprie attenzioni operative verso i fondi comunitari che giungeranno a breve grazie alle iniziative del Governo per assicurare un tempestivo sostegno economico in favore delle categorie più colpite dalle restrizioni rese necessarie dalla nota emergenza sanitaria.”

Ed ancora “si osserva un aumento dei delitti connessi con la gestione illecita dell'imprenditoria, le infiltrazioni mafiose nei settori produttivi e l'accaparramento di fondi pubblici. Ci si riferisce prima di tutto alla corruzione, concussione e induzione indebita, nonché alla turbativa d'asta e al traffico di influenze illecite, per giungere al riciclaggio di denaro. In tutti i casi il trend risulta in aumento nonostante la fase stagnante dell'economica”.

“Nelle aree del nord, ove notoriamente l'economia è più effervescente, si nota un deciso incremento delle attività di riciclaggio e impiego di denaro, in controtendenza a quanto risulta nel resto della penisola ove queste condotte sono in flessione rispetto al 2019. Un dato che sembrerebbe confermare quanto le mire delle mafie siano ancor più rivolte verso i mercati economici dei territori con maggiori prospettive di crescita.”

“Nella contingente situazione che ha visto tutto il Paese frenato nei processi di sviluppo economico tuttavia la criminalità sembrerebbe aver utilizzato differenti modalità di infiltrazione. Se nel nord mediante il riciclaggio risulterebbe intaccata l'imprenditoria privata con consistenti investimenti di capitali illeciti, nel meridione l'attenzione delle consorterie si sarebbe rivolta verso tutti i vantaggi offerti dai flussi di finanziamenti pubblici stanziati per offrire impulso alla crescita così come mostra il dato in aumento della turbata libertà degli incanti.”

“Alla stessa stregua, il numero delle comunicazioni antimafia interdittive, che è altro strumento rappresentativo della pervasività delle organizzazioni malavitose nel tessuto imprenditoriale anche medio-piccolo del Paese, si presenta in crescita rispetto al 2019 (625 interdittive). (...) In particolare l'incremento rispetto al passato è di oltre il 14%.”

In considerazione di quanto sopra esposto si ritiene prioritaria la predisposizione ed implementazione di adeguate misure finalizzate a contrastare i tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata e le attività di riciclaggio e reimpiego di denaro illecito.

1.4-bis Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e anticorruzione

La situazione emergenziale da COVID-19, e la conseguente crisi economica che ne è derivata, hanno spinto l'Unione europea a formulare una risposta coordinata a livello sia congiunturale, con la sospensione del Patto di Stabilità e ingenti pacchetti di sostegno all'economia adottati dai singoli Stati membri, sia strutturale, in particolare con il lancio a luglio 2020 del programma Next Generation EU (NGEU).

È in questo contesto che si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza predisposto dall'Italia e recentemente approvato dal Consiglio dell'Unione europea sulla base della proposta della Commissione. Il Piano delinea un pacchetto di riforme e investimenti necessario per accedere alle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, perno della strategia di ripresa post-pandemica finanziata tramite il programma Next Generation EU.

Tra le riforme abilitanti previste dal Piano, cioè quegli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano mediante la rimozione degli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, figurano anche le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza.

In tal senso, uno degli obiettivi dichiarati nel Piano, all'interno delle Riforme abilitanti in materia di semplificazione e concorrenza, è quello finalizzato all'abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione; in particolare si dispone quanto segue:

“Obiettivo – La corruzione può trovare alimento nell'eccesso e nella complicazione delle leggi. La semplificazione normativa, dunque, è in via generale un rimedio efficace per evitare la moltiplicazione di fenomeni corruttivi.

Vi sono, in particolare, alcune norme di legge che possono favorire più di altre la corruzione. Si rende, dunque, necessario individuare prioritariamente alcune di queste norme e procedere alla loro abrogazione o revisione. Ad esempio, vanno riviste e razionalizzate le norme sui controlli pubblici di attività private, come le ispezioni, che da antidoti alla corruzione sono divenute spesso occasione di corruzione. È necessario eliminare le duplicazioni e le interferenze tra le diverse tipologie di ispezioni.

Occorre semplificare le norme della legge n. 190/2012 sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione; e le disposizioni del decreto legislativo n. 39/2013, sull'inconferibilità e l'incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico.

Al tempo stesso, occorre evitare che alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti.

È il caso delle disposizioni sulla trasparenza che prevedono – tra l'altro – obblighi di pubblicazione di numerosi atti, obblighi non sempre giustificati da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto degli enti minori. È il caso, inoltre, delle norme che contemplano ben tre tipi di accesso ai documenti e alle informazioni amministrative. Un'unica piattaforma per la trasparenza amministrativa alleggerirà gli obblighi di pubblicazione delle varie amministrazioni su proprie piattaforme; un unico accesso alle informazioni pubbliche è idoneo ad avere evidenti effetti di semplificazione.

Modalità di attuazione – Le semplificazioni della legge n. 190/2012 e del decreto legislativo n. 39/2013, nonché della disciplina sugli obblighi di pubblicazione e sull'accesso alle informazioni pubbliche, richiedono un intervento legislativo. La piattaforma unica per la trasparenza può essere realizzata in via amministrativa dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Tempi di attuazione – Un disegno di legge delega sarà presentato in Parlamento entro giugno 2021, con un termine di nove mesi dall'approvazione per l'adozione dei decreti delegati. Proposte di riforma rispondenti agli obiettivi sopra delineati sono già state elaborate a opera di una Commissione Ministeriale presso il Dipartimento della Funzione Pubblica.”

Sempre con riferimento al PNRR, merita di essere menzionato anche il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, recante “*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*”; tale decreto reca diverse disposizioni riguardanti la pubblica amministrazione, previste al fine di garantire il rafforzamento della capacità funzionale della medesima ed assicurare il necessario supporto alle amministrazioni titolari di interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Tra tali disposizioni, particolare interesse in tema di anticorruzione (e trasparenza) riveste quella di cui all'art. 6, rubricato “*Piano integrato di attività e organizzazione*”, ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 (con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative) con più di 50 dipendenti, dovranno adottare entro il 31 gennaio di ogni anno il Piano integrato di attività e organizzazione (salva la deroga per l'anno 2022 di cui al comma 6 bis – inserito dall'art. 1, comma 12, lett. a), n. 3, del d.l. n. 228 del 30 dicembre 2021, convertito con modificazioni dalla l. 25 febbraio 2022, n. 15 e successivamente modificato con l'art. 7, comma 1, lett. a), n. 1, del d.l. n. 36 del 30 aprile 2022 – con il quale viene posticipata la scadenza al 30 giugno).

Con tale Piano, a valenza triennale e da aggiornare annualmente, le amministrazioni tenute alla sua adozione dovranno definire, tra l'altro, “*gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione*” (art. 6, comma 2, lett. d).

Deve evidenziarsi come i commi 5 e 6 del citato art. 6, prevedessero inoltre l'adozione, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del decreto legge, sia di uno o più decreti del Presidente della Repubblica per individuare e abrogare gli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal PIAO, che il decreto del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di adozione di “*un Piano tipo, quale strumento di supporto alle amministrazioni*”. I sopra richiamati commi sono stati novellati dal sopra citato art. 1, comma

12, del d.l. n. 228 del 30 dicembre 2021, convertito con modificazioni dalla l. 25 febbraio 2022, n. 15, con il quale si è provveduto ad individuare la data del 31 marzo 2022 quale termine per l'adozione dei decreti attuativi.

Sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante *“Individuazione e abrogazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal piano integrato di attività e organizzazione ai sensi dell’articolo 6, comma 5, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113”* si è pronunciato il Consiglio di Stato - Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, con parere n. 506, Adunanza del 8 e 17 febbraio 2022.

Successivamente sullo schema di decreto del Ministro per la pubblica amministrazione concernente la definizione del contenuto del Piao, si è nuovamente pronunciata la medesima sezione, con il parere n. 902 del 24 maggio 2022.

Con riferimento al termine per l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza:

- con deliberazione n. 1 del 12 gennaio 2022, ANAC ha deliberato il differimento *“al 30 aprile 2022 il termine di cui all’art. 1, comma 8 Legge 190/2012 per tutti i soggetti a cui si applica”*;
- con comunicato del Presidente di ANAC del 2 maggio 2022, ad oggetto *“Decreto Legge 30 aprile 2022, n. 36 sulla proroga al 30 giugno dell’approvazione del PIAO - adozione di misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza”* sono state fornite indicazioni sulle misure anticorruzione nel periodo di transizione.

Con riferimento poi alla gestione ed attuazione delle risorse derivanti dal PNRR, la relativa disciplina è recata dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77; la cui parte I è rubricata *“Governance per il PNRR”*; in particolare, per quanto di interesse, si rammentano:

- gli articoli 7 e 8 del suddetto decreto, che definiscono i meccanismi di controllo e audit sull'attuazione del Piano;
- l'articolo 9, che definisce, tra l'altro, il ruolo degli enti locali in materia e che specifica altresì al comma 4 che *“Le amministrazioni di cui al comma 1 assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del PNRR secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze. Conservano tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li rendono disponibili per le attività di controllo e di audit.”*

Le sopra richiamate disposizioni normative lasciano inalterata l'impalcatura del sistema di prevenzione della corruzione disegnato dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, e dai corpus normativi in materia; conseguentemente opportuno tratteggiare l'integrazione tra il quadro operativo di attuazione del PNRR ed il sistema amministrativo di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

La Ragioneria Generale dello Stato, con circolare n. 9 del 10/02/2022, fornisce istruzioni tecniche per un adeguato sistema di gestione e controllo degli interventi previsti nel PNRR, il quale dovrà comprendere, anche, misure finalizzate alla prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi, dei casi di corruzione, dei conflitti di interessi e della duplicazione dei finanziamenti.

In tale complesso e articolato sistema, la frode è il principale fenomeno da intercettare e il destinatario dei flussi finanziari in uscita si pone come prima *“fonte di rischio”*, le misure di prevenzione della corruzione completano ed integrano il sistema di gestione e controllo degli interventi del PNRR, attraverso la conoscenza e l'esperienza di contenimento del rischio.

Le aree a rischio di corruzione interessate dagli interventi del PNRR, possono, sin da adesso, identificarsi con l'area dei provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari e l'area dei contratti pubblici; i relativi processi sono, per lo più, mappati.

Riguardo al Comune di Carpi e all'Unione delle Terre d'Argine, deve evidenziarsi come con la deliberazione di Giunta UTdA n. 1 del 19/01/2022 ad oggetto *“Istituzione della Unità di progetto denominata “Supporto progetti finanziati PNRRc ATUSS”*”

- sia stata istituita “con decorrenza dal 1 Febbraio 2022 fino al 31 Dicembre 2026 la Unità di progetto denominata “Supporto progetti finanziati PNRR, ATUSS”” alla quale sono stati contestualmente assegnati compiti trasversali a Unione e Comuni in materia di gestione progetti PNRR;
- sia stato previsto “l’ausilio del Segretario dell’Unione” al fine di rendere “disponibile un supporto normativo inerente l’insieme delle disposizioni normative facenti capo all’attuazione del PNRR” all’unità di progetto costituita.

Considerato tale quadro, nel quale la Segreteria generale dell’Unione (in convenzione con quella del Comune di Carpi) provvede al supporto normativo in materia di PNRR e nel quale il Segretario generale risulta altresì essere il RPCT dei due Enti, nonché il “Gestore” delle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette all’UIF in materia di antiriciclaggio, si desume la necessità che la segreteria generale venga costantemente coinvolta negli scambi di informazioni riguardanti i procedimenti nei quali sono presenti fondi derivanti dal PNRR. In ragione di quanto sopra esposto, si individuano le seguenti azioni da implementare, anche tramite le misure trasversali già in essere:

- introduzione di codifiche volte al tracciamento dei processi sui quali si innestano le gestioni dei fondi PNRR;
- implementazione di protocollo aggiornato per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata in materia di appalti, anche tramite il riferimento al c.d. Titolare effettivo ed alla strutturazione di controlli su possibili frodi o collegamenti tra imprese;
- integrazione del sistema dei controlli tramite la valorizzazione dei controlli concomitanti.

1.5 Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024 dell’Unione delle Terre d’Argine

L’Unione delle Terre d’Argine, a partire dal 2014, ha regolarmente provveduto alla redazione e pubblicazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, nonché dei relativi aggiornamenti annuali e dei report di monitoraggio: tutto il materiale è pubblicato nella sezione Amministrazione trasparente del sito internet istituzionale dell’Unione delle Terre d’Argine.

In tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza, il Regolamento “Organizzazione, strumenti e modalità dei controlli interni” dell’Unione delle Terre d’Argine, approvato con delibera del Consiglio dell’Unione n. 3 del 30 gennaio 2013 e ss.mm.ii., reca all’art. 9 la disciplina della prevenzione della corruzione e dell’illegalità: l’articolo prevede al comma 2, in sintonia con quanto stabilito dal comma 7 dell’art. 1, della legge n. 190/2012 che il Responsabile della Prevenzione della Corruzione sia il Segretario Generale.

Al comma 3 viene definita la scadenza del 31 gennaio di ogni anno per l’approvazione da parte della Giunta dell’Unione di un “piano triennale di prevenzione della corruzione soggetto ad aggiornamento annuale, che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio e altresì le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione”, come peraltro previsto dal comma 8, art. 1, della legge n. 190/2012 e come ribadito al paragrafo 1, Parte II, del PNA 2019 (in materia si rammentano i differimenti di termini per l’anno 2022 richiamati al paragrafo precedente).

Il contenuto del Piano è individuato al comma 4 del medesimo articolo 9 del Regolamento, ai sensi del quale il piano risponde alle seguenti esigenze:

- individuare le attività nell’ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti e prevedendo per tali attività meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- prevedere, obblighi di informazione nei confronti del Responsabile;
- monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- monitorare i rapporti tra l’amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell’amministrazione;

- *individuare ulteriori specifici obblighi di trasparenza rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge*".

Con il presente Piano, sulla base di un criterio di progressività e sostenibilità, prosegue il processo avviato con il PTPCT 2020-2022, finalizzato a recepire gradualmente le indicazioni fornite dal PNA 2019 e relativi allegati.

Inoltre, come precisato dall'aggiornamento 2015 al PNA 2013, confermato nel PNA 2016 e ulteriormente ribadito nel PNA 2019, al fine di realizzare una efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione e porre le condizioni per la sostenibilità organizzativa della stessa, è necessario che il PTPCT sia integrato con gli altri processi di programmazione strategico-gestionali dell'ente, con particolare riferimento al ciclo di gestione della performance e i controlli interni (per quanto concerne il PIAO, si rinvia al paragrafo dedicato). La strategia di prevenzione deve trovare un preciso riscontro negli obiettivi organizzativi delle amministrazioni e degli enti. Gli obiettivi individuati nel PTPCT, per i Dirigenti, in merito all'attuazione delle misure di prevenzione o delle azioni propedeutiche e i relativi indicatori devono, di norma, essere collegati agli obiettivi inseriti per gli stessi soggetti nel Piano delle performance o in documenti analoghi. L'attuazione delle misure previste nel PTPCT è opportuno divenga uno degli elementi di valutazione dei Dirigenti e, per quanto possibile, del personale assegnato ai Settori.

Orbene, conformemente alla summenzionata necessaria integrazione, negli atti di programmazione strategico-gestionale adottati dagli organi di indirizzo dell'Unione delle Terre d'Argine, gli obiettivi strategici in materia di anticorruzione hanno assunto, negli ultimi anni, un ruolo sempre più decisivo e rilevante.

In particolare, con riferimento al Documento Unico di Programmazione SeS 2019/2024 SeO 2022/2024 (NdA/DUP definitivo, approvato con deliberazione di Consiglio dell'Unione n. 29 del 29/12/2021), si evidenzia l'indirizzo strategico 5: "POLITICHE PER L'ORGANIZZAZIONE E L'EFFICIENZA DEI SERVIZI". Tale indirizzo attiene alle politiche che l'ente intende mettere in campo per garantire la trasparenza, l'integrità e la legalità dell'azione amministrativa, ciò in stretto collegamento con gli obiettivi posti in materia di trasparenza.

In sintonia con tali obiettivi vengono, tra le altre, individuate politiche volte a garantire e favorire la partecipazione civica dei cittadini, ciò anche mediante l'utilizzo di nuovi strumenti informatici e di nuovi canali di comunicazione, utili anche a fini di semplificazione amministrativa.

Da tale indirizzo discendono quattro obiettivi strategici:

01. "Garantire la trasparenza e legalità dell'azione amministrativa"
02. "Migliorare l'efficienza, razionalizzazione e valorizzazione delle risorse umane, strumentali ed economico-finanziarie"
03. "Potenziare lo sviluppo e l'innovazione tecnologica"
04. "Favorire la comunicazione e la partecipazione"

Di particolare rilevanza per il presente Piano è il primo obiettivo strategico, nell'ambito del quale si sviluppano gli obiettivi operativi "01. Governance tra innovazione e legalità" e "02. Assicurare la trasparenza, l'integrità e la legalità dell'azione amministrativa" e "03. Potenziare i sistemi interni di gestione per la prevenzione della corruzione e gli strumenti di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata, anche in collaborazione con le altre istituzioni competenti, in un'ottica di ambito territoriale ottimale".

Nell'ambito degli atti di indirizzo, un discorso a sé merita il Piano esecutivo di gestione – Piano della performance. Infatti, l'Unione delle Terre d'Argine attribuisce primaria rilevanza al collegamento sinergico tra gestione della performance e anticorruzione.

Al riguardo si evidenzia che, per la prima volta presso l'Ente, è stato approvato un Piano della Performance recante molteplici innovazioni rispetto a quelli precedentemente adottati, introducendo un sistema di codifiche che evidenzia formalmente il collegamento fra gli obiettivi esecutivi e gli obiettivi operativi e strategici del DUP (albero delle performance). Relativamente al Piano della Performance 2022-2024 (approvato con deliberazione di Giunta dell'Unione n. 20 del 23/02/2022) si menziona l'obiettivo esecutivo 05.01.03.SG.00001 dal titolo "Integrazione e attuazione delle politiche pubbliche e degli obiettivi in materia

di prevenzione della corruzione e trasparenza a livello di ambito territoriale ottimale, anche con riferimento alla gestione del rischio per processi (Obiettivo trasversale di Ente)", quale obiettivo esecutivo trasversale di Ente.

Per le rendicontazioni degli obiettivi indicati nei sopra richiamati documenti di programmazione, si rinvia ai medesimi ed alle relazioni sulla performance dell'Ente.

L'arco temporale di riferimento del presente PTPCT è costituito dal periodo 2022-2024.

2. Il processo di adozione del PTPCT e la transizione al PIAO

Come già specificato precedentemente nel paragrafo 1.3, ogni amministrazione o ente definisce annualmente il proprio PTPCT, da predisporre e approvare ogni anno entro il 31 gennaio. Il PTPCT individua il grado di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (le misure) volti a prevenire il medesimo rischio. Tali interventi sono programmati all'esito di un processo di gestione del rischio corruttivo che, attualmente, si dovrebbe sviluppare sulla base della metodologia indicata nell'Allegato 1 al PNA 2019.

Il processo di elaborazione del presente Piano è stato coordinato dal Segretario Generale, Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, con il coinvolgimento dei Dirigenti dei diversi Settori dell'Ente e con il supporto dei referenti in materia di anticorruzione, trasparenza e mappatura dei processi, così come individuati dai Dirigenti per i Settori di rispettiva competenza.

Con il presente PTPCT 2022-2024 (il primo adottato ad esito del completamento dei processi di riorganizzazione del Comune di Carpi e dell'Unione delle Terre d'Argine), sulla base di un criterio di progressività e sostenibilità, nonché in continuità con i precedenti PTPCT e gli obiettivi strategici espressi dal Consiglio Comunale, prosegue il percorso di complessiva riforma del sistema di gestione del rischio corruttivo all'interno dell'Ente, finalizzato al recepimento delle indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019.

Inoltre, il presente PTPCT, in continuità con l'impostazione precedente e in attuazione della disciplina di cui al d.lgs. n. 97/2016, la quale prevede che l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non sia oggetto di un separato atto (PTTI) ma sia parte integrante del PTPC come "apposita sezione", integra i contenuti del PTTI nella Sezione II, interamente dedicata alla trasparenza.

Al riguardo si precisa che già in occasione dell'elaborazione del Piano 2020-2022 si è proceduto ad innovare significativamente l'Allegato A) della Sezione II, contenente le categorie di dati inseriti e/o da inserire all'interno del sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione Trasparente", al fine di renderlo maggiormente conforme allo schema-tipo allegato alla delibera ANAC n. 1310/2016, aggiornato al d.lgs. 97/2016, nonché alle modifiche intervenute con legge n. 160/2019 e agli ulteriori provvedimenti normativi e pronunce intervenuti in materia.

Ad ogni buon conto, relativamente alla trasparenza, si rimanda integralmente ai contenuti della Sezione II del Presente PTPCT.

Il tutto, nelle more dell'implementazione di specifico gestionale integrato con il gestionale atti e contabilità (logica integrata all'interno di una "suite software"), acquisito, in attuazione del PTPCT 2020/2022, con determinazione SIA Unione n. 594 del 06.07.2021.

Ciò premesso, si esporranno di seguito le modalità seguite per l'adozione del PTPCT 2022-2024.

Il Comune di Carpi continua ad adottare un autonomo PTPCT rispetto all'Unione delle Terre d'Argine; tuttavia, anche con il presente PTPCT, in continuità con quello precedentemente adottato ed in ragione della stretta interdipendenza funzionale ed economico-finanziaria fra i due enti, prosegue la progressiva integrazione delle politiche pubbliche in materia di prevenzione della corruzione a livello di ambito territoriale ottimale.

Con particolare riferimento alla mappatura dei processi, la revisione della stessa, effettuata con il PTPCT 2020-2022, viene ulteriormente implementata e perfezionata nel presente piano, ciò in una prospettiva di coordinamento, coerenza e sistematicità del percorso di analisi, ponderazione e trattamento dei rischi del Comune e dell'Unione, anche in ragione dell'avvenuto compimento dei processi di riorganizzazione del Comune di Carpi e dell'Unione delle Terre d'Argine, successivamente descritti nel Piano.

L'approvazione del PTPCT avviene mediante delibera dell'organo di indirizzo politico che, ai sensi dell'art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012, così come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, è individuato nella Giunta.

L'Unione pubblicherà il presente PTPCT sul suo sito internet istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente". Inoltre, si darà adeguata pubblicità al medesimo tramite:

- pubblicazione nella rete intranet per garantirne la conoscibilità a tutti i dipendenti;
- presentazione alla cittadinanza tramite comunicati stampa;
- formazione a favore dei dipendenti sulle materie oggetto di trattazione nel presente Piano.

Con il presente PTPCT 2022-2024, anche conseguentemente al già richiamato completamento dei processi di riorganizzazione, si procede dunque:

- ad un aggiornamento e perfezionamento della mappatura dei processi, prodromico al successivo perfezionamento del sistema di valutazione e trattamento del rischio;
- ad un aggiornamento degli obiettivi specifici connessi alle misure di trattamento trasversali in essere;
- ad una rivisitazione dell'allegato E) alla sezione I – relativo a "Vigilanza e impulso nei confronti degli enti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza".

Il presente piano viene adottato nelle more della transizione al PIAO: in particolare, sulla base dell'evoluzione normativa e dei pronunciamenti degli organi competenti, come richiamati al par. 1.4, nella fase di transizione al PIAO si ritiene di procedere con l'adozione del presente piano, nel termine di cui all'art. 6, comma 6-bis, decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, esplicitato dal comunicato del Presidente di ANAC del 2 maggio 2022, ciò al fine di permettere all'Ente la continuazione della programmazione in materia e dello sviluppo delle misure previste. Successivamente all'adozione verranno monitorati gli sviluppi normativi al fine di permettere l'adempimento degli oneri previsti dalla legge nel rispetto dei termini.

Viene inoltre formalmente programmato un aggiornamento del presente piano, da concludersi nel secondo semestre 2022, al fine di compiutamente implementare la *bow tie analysis* e completare, in esito alla sperimentazione della metodologia prescelta, il processo di valutazione e trattamento del rischio.

3. Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione della corruzione

L'attività di predisposizione del PTPCT deve essere svolta esclusivamente da parte di soggetti che operano all'interno dell'amministrazione, dal momento che tale attività presuppone una profonda conoscenza della struttura organizzativa dell'ente in quanto è finalizzata all'individuazione delle misure di prevenzione che più si adattano alla fisionomia dell'ente stesso. Al riguardo, la legge n. 190/2012 precisa che l'attività di elaborazione del Piano, ovvero delle misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012), ma spetta al RPCT. Le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 (art. 41, comma 1, lett. g)) hanno confermato tale disposizione.

Inoltre, nonostante la previsione normativa concentri la responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi (art. 1, comma 12, della legge n. 190/2012) in capo al Responsabile per la prevenzione della corruzione, ciascuno dei dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa mantiene il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti.

Altresì, al fine di realizzare la prevenzione, l'attività del Responsabile per la prevenzione della corruzione deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione dell'amministrazione.

Si indicano di seguito, in estrema sintesi, i soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno dell'amministrazione, inclusi i rispettivi principali compiti e funzioni.

Il Presidente, la Giunta e il Consiglio

Il Presidente e la Giunta sono gli organi di indirizzo politico direttamente coinvolti nella strategia di prevenzione della corruzione. L'organo di indirizzo deve assumere un ruolo proattivo, finalizzato alla creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT, anche in termini di effettiva autonomia dello stesso RPCT.

Il Presidente designa il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e la Giunta approva il PTPCT ed i suoi aggiornamenti annuali.

Al riguardo, sebbene la legge abbia individuato nella Giunta, anche alla luce dello stretto collegamento tra il PTPCT e il Piano della Performance, l'organo competente ad approvare il Piano, è opportuno rimarcare il ruolo centrale del Consiglio nella definizione della programmazione strategica triennale, da cui discende la programmazione gestionale (obiettivi esecutivi) sviluppata nell'ambito del Piano della Performance (PEG) e nel presente documento. In tema di programmazione strategica triennale e per quanto di interesse ai fini del presente documento, si richiamano gli obiettivi strategici ed operativi in materia di anticorruzione e trasparenza espressi nel contesto del Documento Unico di Programmazione SeS 2019/2024 SeO 2022/2024 (NdA/DUP definitivo approvato con delibera di Consiglio dell'Unione delle Terre d'Argine n. 29 del 29/12/2021) e successivamente declinati nel Piano della Performance 2021-2023, così come meglio descritti al paragrafo 1.5 della Sezione I del presente documento.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione - Responsabile per la trasparenza (RPCT)

Il coordinamento delle strategie di prevenzione della corruzione è affidato al Responsabile per la prevenzione della corruzione, che è stato individuato, con apposito Decreto presidenziale di cui al prot. gen. n. 60216/2018, nel Segretario Generale, Dott.ssa Anna Lisa Garuti.

Relativamente ai suoi compiti e funzioni, il Responsabile della prevenzione della corruzione, fra l'altro, provvede a: predisporre il PTPCT; verificare l'efficace attuazione del Piano e la sua idoneità, nonché proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando

intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione; verificare, d'intesa con il Dirigente di Settore competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione; individuare il personale da inserire nei programmi di formazione; contestare le situazioni di incompatibilità ed inconfiribilità.

Altresì si precisa che, coerentemente con la disciplina di cui al d.lgs. 97/2016, è stata rafforzata l'interazione fra RPCT ed il Collegio di Valutazione associato, che nell'ambito dell'Unione e Comuni ad essa aderenti risulta pienamente consolidata.

Si segnala come nel documento "Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022" venga evidenziato come *"Al fine di garantire che il ruolo di impulso e di coordinamento del RPCT sia efficace, si raccomanda poi che l'attività di gestione del rischio coinvolga tutti coloro che operano nell'amministrazione (cfr. art. 8, D.P.R. 62/2013, art.16, co. 1, lett. l-bis), l-ter) e l-quater), d.lgs.165/2001 e art. 1, co. 7, 8 e 14, l. 190/2012). A tal riguardo, nel PTPCT o nella sezione anticorruzione del PIAO, sono delineate le modalità di interlocuzione, per la predisposizione delle misure di prevenzione, tra il RPCT e gli uffici/organi interni all'amministrazione (organo di indirizzo, i dirigenti, OIV o Organismi analoghi, organi di controllo interno e dipendenti), ivi inclusi i referenti ove presenti. Per i soggetti che sono tenuti all'adozione del PIAO, è importante che nella sezione anticorruzione siano definite altresì le modalità di coordinamento fra il RPCT ed i responsabili degli uffici dell'amministrazione che si occupano dell'elaborazione delle altre e sezioni del PIAO. In particolare, per quanto riguarda la programmazione della rotazione e della formazione del personale, quali misure di prevenzione della corruzione, il RPCT collabora con i responsabili degli uffici dell'amministrazione che si occupano dell'elaborazione delle sezioni del PIAO che riguardano l'organizzazione e il capitale umano.*

Analogamente, nel PTPCT o nell'apposita sezione del PIAO, sono definite le modalità di collaborazione tra RPCT e gli altri soggetti della struttura per la fase di controllo e monitoraggio sull'attuazione delle misure previste. Ciò consente di individuare le eventuali modifiche da apportare alle misure già adottate, anche alla luce di segnalate significative violazioni delle prescrizioni, ovvero quando siano intervenuti mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione. Il fine è quello di realizzare una collaborazione costante e costruttiva con il RPCT, garantire una migliore definizione delle responsabilità, evitando che si assommino oneri eccessivi di controllo in capo al RPCT."

Il Segretario Generale ha anche l'incarico di Responsabile per la trasparenza. In tale qualità svolge le attività di controllo sull'adempimento da parte dell'Amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, provvede all'aggiornamento della Sezione relativa alla trasparenza del PTPCT e svolge le altre funzioni che, in materia, sono assegnate dalla legge. D'ora in avanti, pertanto, il Segretario Generale, viene identificato con riferimento ad entrambi i ruoli come Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

In linea con le indicazioni fornite in merito dall'aggiornamento 2015 al PNA 2013, confermate nel PNA 2016 e ulteriormente ribadite nel PNA 2019, il RPCT, per lo svolgimento delle proprie funzioni, si avvale tra l'altro della attiva collaborazione di tutti i Dirigenti e titolari di posizione organizzativa, sia in fase di predisposizione che in fase di attuazione delle misure anticorruzione. Al riguardo, si riporta di seguito quanto specificato nel PNA 2019 relativamente al ruolo dei Dirigenti: *"Si rammenta che l'art. 1, co. 9, l. 190/2012, prevede alla lettera a), che il PTPCT individui le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, e le relative misure di contrasto, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'art. 16, co. 1, lett. a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165. Dispone, inoltre, alla successiva lettera c) obblighi di informazione nei confronti del RPCT chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.*

La collaborazione è, infatti, fondamentale per consentire al RPCT e all'organo di indirizzo che adotta il PTPCT di definire misure concrete e sostenibili da un punto di vista organizzativo entro tempi chiaramente definiti."

Il ruolo del RPCT è stato oggetto di indicazioni anche da parte di ANAC in sede di PNA 2019, aggiornamento 2018 al PNA 2016 e di delibera n. 840 del 2 ottobre 2018 ed "Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022" del 2 febbraio 2022, cui si rinvia.

Le strutture organizzative di supporto

Come già precedentemente sottolineato in merito ai compiti e funzioni dell'organo di indirizzo in materia di prevenzione della corruzione, allo stesso spetta il compito di creare un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT. Al riguardo, nell'Allegato 1 al PNA 2019, si specifica che all'organo di indirizzo spetta il compito, tra gli altri, di *“assicurare al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni”*.

Quanto sopra detto era già stato oggetto di analisi nel PNA 2016, laddove l'Autorità, in continuità con quanto prevedeva l'aggiornamento 2015 al PNA 2013, evidenziava che:

“Al fine di garantire che il RPCT possa svolgere il proprio ruolo con autonomia ed effettività, come previsto dall'art. 41 del d.lgs. 97/2016, l'organo di indirizzo dispone «le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei» al RPCT.

È, dunque, altamente auspicabile, da una parte, che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere. Dall'altra, che vengano assicurati al RPCT poteri effettivi, preferibilmente con una specifica formalizzazione nell'atto di nomina, di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura, sia nella fase della predisposizione del Piano e delle misure sia in quella del controllo sulle stesse.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, ferma restando l'autonomia di ogni amministrazione o ente, appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPCT. Ove ciò non sia possibile, è opportuno rafforzare la struttura di supporto mediante appositi atti organizzativi che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici. Tale struttura, che potrebbe anche non essere esclusivamente dedicata a tale scopo, può, in una necessaria logica di integrazione delle attività, essere anche a disposizione di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione (si pensi, ad esempio, ai controlli interni, alle strutture di audit, alle strutture che curano la predisposizione del piano della performance). A tal riguardo, è opportuno prevedere un'integrazione di differenti competenze multidisciplinari di supporto al RPCT. Nel PTPC sono esplicitate le soluzioni organizzative adottate in tal senso.

La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura organizzativa a supporto del RPCT è tanto più evidente anche alla luce delle ulteriori e rilevanti competenze in materia di accesso civico attribuite al RPCT dal d.lgs. 97/2016. In tale contesto il RPCT, oltre alla facoltà di chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze, deve occuparsi, per espressa disposizione normativa (art. 5, co. 7, d.lgs. 33/2013, come novellato dal d.lgs. 97/2016), dei casi di riesame (sia che l'accesso riguardi dati a pubblicazione obbligatoria o meno)”.

Tutto ciò premesso, nel PTPCT 2020-2022 dell'Unione e del Comune di Carpi, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza evidenziava la necessità di tracciare un percorso organizzativo finalizzato, in una prospettiva di obbligata progressività:

- ad accrescere la reattività dei Settori di entrambi gli enti rispetto ai potenziali rischi corruttivi. In tal senso, quale primo tassello nell'ottica di un progressivo accrescimento della reattività dei Settori ai potenziali rischi corruttivi, su impulso del RPCT nel 2020 è stata formalmente costituita per la prima volta presso entrambi gli enti la rete dei referenti settoriali per la prevenzione della corruzione e mappatura dei processi.
- a rafforzare la struttura a supporto del RPCT.

Un ulteriore “traguardo” di tale percorso organizzativo, intrapreso anche al fine di rafforzare la struttura a supporto del RPCT, è stato raggiunto in fase di riorganizzazione del Comune di Carpi, che condivide con l'Unione il medesimo RPCT.

Infatti, nella nuova struttura organizzativa del Comune di Carpi, approvata dall'organo di indirizzo con la già citata deliberazione n. 143/2021, sono state integrate nel contesto organizzativo dell'ente le funzioni di programmazione e controllo, attraverso l'istituzione degli uffici “Politiche per l'integrità, legalità e

trasparenza” e “Programmazione e controllo direzionali”, posti sotto le dirette dipendenze del Segretario Generale/RPCT e quali uffici di supporto per le attività di sua competenza e che, con riferimento al versante anticorruzione e trasparenza, sono gestite in un’ottica integrata Carpi/Unione.

La creazione di tali uffici di supporto, seppur concepita nel contesto della riorganizzazione del Comune di Carpi, esplica i suoi effetti anche per quanto riguarda l’Unione, anche dato il convenzionamento delle Segreterie generali dei due enti, nell’ottica di un più ampio percorso finalizzato ad una progressiva integrazione delle politiche pubbliche in materia di prevenzione della corruzione a livello di ambito territoriale ottimale.

I Dirigenti

Come già anticipato, il RPCT si avvale della collaborazione dei Dirigenti i quali, relativamente al Settore di rispettiva competenza: svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile per la prevenzione della corruzione e dell’autorità giudiziaria (art. 16 del d.lgs. n. 165/2001; art. 20 del D.P.R. n. 3/1957; art.1, comma 3, della legge n. 20/1994; art. 331 c.p.p.); partecipano al processo di gestione del rischio, collaborando con il Responsabile per la prevenzione della corruzione nell’individuazione delle misure di prevenzione; assicurano l’osservanza del Codice di comportamento e l’attuazione delle misure di prevenzione programmate nel PTPCT; adottano le misure gestionali finalizzate alla gestione del rischio di corruzione, quali l’avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e la rotazione del personale (laddove possibile).

Rete dei referenti settoriali per la prevenzione della corruzione, della trasparenza e mappatura dei processi e specificazione delle modalità di coordinamento con il RPCT

Nel 2020, a seguito della nota prot. gen. n. 26048 del 03 giugno 2020 inviata dal Segretario Generale dell’Unione delle Terre d’Argine, ciascun Dirigente ha formalmente individuato, all’interno del Settore di propria afferenza, uno o più soggetti referenti per la prevenzione della corruzione e per la mappatura dei processi.

La funzione principale di detti referenti settoriali è quella di facilitare la comunicazione e il coordinamento tra il Settore/Servizio di appartenenza, da un lato, e il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, dall’altro.

Ciò ha consentito la formazione di una rete intersettoriale che si coordina con il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, prevalentemente mediante gli usuali strumenti di comunicazione interna e l’organizzazione di incontri *ad hoc*.

Successivamente e conseguentemente alla conclusione del procedimento di revisione organizzativa, tale rete è stata rinnovata: in particolare, con nota del Segretario generale agli atti del prot. n. 11935 del 25/02/2022, è stata richiesta l’individuazione dei referenti di Settore per le attività, tra le altre, di anticorruzione e trasparenza. A fronte di tale richiesta sono pervenute le indicazioni da parte dei Settori coinvolti.

Dipendenti e collaboratori

In generale, tutti dipendenti e i collaboratori dell’ente partecipano al processo di gestione del rischio, anche osservando le misure contenute nel PTPCT e segnalando le situazioni di illecito e i casi di personale conflitto di interessi.

Ufficio per i Procedimenti Disciplinari

La Convenzione in atti del 28 dicembre 2011 e di cui al prot. gen. dell’Unione delle Terre d’Argine n. 40955, all’art. 4, punto 8, prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, i Comuni aderenti riconoscano all’Unione la titolarità gestionale nei processi indicati nell’allegato A della citata Convenzione, tra cui (dati aggiornati in forza della vigente normativa e disposizioni contrattuali):

- l’Ufficio Unico dei Procedimenti Disciplinari, per i procedimenti per i quali è prevista una sanzione superiore al rimprovero verbale (art. 55-bis del d.lgs. 165/2001);

- l'assistenza nei procedimenti disciplinari di competenza dirigenziale;
- l'assistenza nel contenzioso del lavoro.

Ciascuno dei Comuni aderenti all'Unione, con propria deliberazione di Giunta comunale, ha recepito la delibera della Giunta dell'Unione delle Terre d'Argine n. 28 del 03 aprile 2012, avente ad oggetto la costituzione dell'Ufficio Unico competente per procedimenti disciplinari e per il contenzioso del lavoro.

La responsabilità del predetto Ufficio fa capo al Dirigente del Settore Risorse Umane dell'Unione delle Terre d'Argine, competente per i procedimenti disciplinari rivolti nei confronti del personale non dirigente dell'Unione e di tutti gli enti costituenti la stessa. È stata istituita anche un'apposita Sezione dell'Ufficio dei Procedimenti Disciplinari per la gestione dei procedimenti disciplinari posti a carico dei Dirigenti, avente una struttura collegiale composta dal Segretario Generale dell'Unione e dei Comuni di Carpi e Novi di Modena in qualità di presidente, dal Dirigente del Settore Risorse Umane e dal Segretario Generale dei Comuni di Campogalliano e Soliera.

L'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza, provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'Autorità Giudiziaria e propone l'aggiornamento del Codice di comportamento adottato dall'Ente.

Il Collegio di Valutazione associato

Il Collegio di Valutazione associato svolge i compiti di cui al Regolamento "Sistema di Monitoraggio, Misurazione e Valutazione delle Prestazioni", approvato con delibera di Giunta dell'Unione n. 33 del 16 aprile 2014, nonché quelli previsti da altre disposizioni regolamentari e legislative, correlati, in più ambiti, con quelli del presente Piano.

Stakeholders

L'ente promuoverà forme di consultazione e di coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni portatrici di interessi collettivi. Le aspettative e le esigenze degli *stakeholders*, infatti, si riflettono nell'analisi dei rischi. Il ruolo della società civile nel sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza rileva sotto il duplice profilo di diritto e dovere alla partecipazione. L'attivo coinvolgimento della società civile è richiamato in molte norme sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione di più alti livelli di trasparenza. Uno dei principali obiettivi perseguiti dal legislatore è quello di tutelare i diritti dei cittadini e attivare forme di controllo sociale sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. L'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, nel riferirsi alla normativa sulla trasparenza, sancisce che essa 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 un'amministrazione aperta al servizio del cittadino*".

In questa ottica, si richiamano a titolo esemplificativo le forme di partecipazione previste dalla normativa quali l'accesso civico, l'accesso civico generalizzato, le giornate della trasparenza (d.lgs. n. 33/2013), la procedura aperta alla partecipazione per l'adozione dei codici di comportamento delle amministrazioni (art. 1, comma 44, della legge n. 190/2012), la partecipazione di portatori di interessi attraverso la consultazione pubblica prevista in relazione alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale (art. 22, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016).

4 La gestione del rischio

4.1 – La metodologia

Per “gestione del rischio” si intende l'insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione con riferimento al rischio. La gestione del rischio di corruzione è lo strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che il rischio si verifichi. La pianificazione, mediante l'adozione del PTPCT è il mezzo per attuare la gestione del rischio.

Come già sottolineato in precedenza, con il presente PTPCT 2022-2024, sulla base di un criterio di progressività e sostenibilità, nonché in continuità con i precedenti PTPCT e gli obiettivi strategici espressi negli atti di programmazione strategico-gestionale adottati dagli organi di indirizzo dell'Unione delle Terre d'Argine, prosegue il percorso di complessiva riforma del sistema di gestione del rischio corruttivo all'interno dell'ente, finalizzato al graduale allineamento con le indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019.

Sulla base delle indicazioni contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019, il processo di gestione del rischio si sviluppa secondo una logica sequenziale e ciclica che ne favorisce il continuo miglioramento.

Le fasi centrali del processo di gestione del rischio sono le seguenti:

- **analisi del contesto (analisi del contesto esterno, analisi del contesto interno);**
- **valutazione del rischio (identificazione del rischio, analisi del rischio, ponderazione del rischio);**
- **trattamento del rischio (identificazione delle misure, programmazione delle misure).**

A tali fasi centrali, sempre nell'ottica della sopra menzionata logica sequenziale e ciclica, si affiancano due fasi trasversali, ovvero la fase di consultazione e comunicazione e quella di monitoraggio e riesame.

4.2 – Analisi del contesto

L'analisi del contesto, esterno ed interno, rappresenta la prima fase del processo di gestione del rischio. Durante questa fase l'amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, sia in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia in relazione alla propria organizzazione (contesto interno). Si tratta di una fase essenziale ai fini di una corretta gestione del rischio corruttivo, la cui importanza è stata ribadita più volte dall'Autorità nei diversi PNA elaborati sino ad oggi.

4.2.1 – Analisi del contesto esterno

Per quanto riguarda l'analisi del contesto esterno, nel corso dell'aggiornamento 2015 al PNA 2013 l'ANAC ha svolto un'analisi dei PTPC di 1911 amministrazioni rilevando, a seguito del monitoraggio che *“La fase maggiormente critica risulta essere l'analisi del contesto esterno, insufficiente o inadeguata nel 96,52% dei PTPC analizzati (addirittura assente nell'84,46% dei casi). In altre parole, è risultata inadeguata la capacità delle amministrazioni di leggere ed interpretare le dinamiche socio-territoriali e di tenerne conto nella redazione del PTPC”*.

Successivamente, nel PNA 2016 l'ANAC ha evidenziato che: *“È cresciuta in modo significativo la percentuale delle amministrazioni che ha effettuato l'analisi del contesto esterno. Inoltre, sembrano migliorare anche i livelli qualitativi di tale analisi. Se è vero che il 24,7% delle amministrazioni ha realizzato l'analisi del contesto esterno in un'ottica di mera compliance e, quindi, con dati poco significativi, il 19,9% ha realizzato tale analisi dando anche evidenza dell'impatto dei dati sul rischio corruttivo per la propria organizzazione. Il restante 9,1%, pur avendo utilizzato dati significativi, non li ha interpretati alla luce delle dinamiche del rischio corruttivo per la propria organizzazione”*.

Nell'aggiornamento 2017 al PNA 2016, l'ANAC ha evidenziato che *“A fronte di una riduzione complessiva, rispetto alla precedente rilevazione, del numero di amministrazioni che non ha effettuato l'analisi del contesto esterno - ad eccezione delle Regioni - è tuttavia evidente la necessità di migliorare la capacità delle amministrazioni di saper leggere ed interpretare le dinamiche socio-territoriali in funzione del rischio corruttivo cui possono essere esposte e di tenerne conto nella redazione del Piano. Circa il 73% delle amministrazioni ha realizzato l'analisi del contesto esterno, segnando un netto aumento rispetto alle rilevazioni passate. Il 34%, tuttavia, lo fa utilizzando pochi dati o dati poco significativi, mentre il 28%, pur disponendo di una buona base di dati (pertinenti e significativi), non utilizza le informazioni per illustrare l'impatto di tali variabili sul rischio corruzione. Solo il 10% realizza le analisi dando evidenza dell'impatto dei dati rilevati sul rischio corruttivo per la propria organizzazione”*.

Altresì, nell'aggiornamento 2018 al PNA 2016, l'ANAC ha evidenziato che *“A parte qualche eccezione ... si è ridotta complessivamente la percentuale di amministrazioni inadempienti ed è migliorato significativamente, per tutti i comparti in esame, il numero di amministrazioni che hanno realizzato l'analisi del contesto esterno in maniera pertinente. Si evidenzia, dunque, l'impegno delle amministrazioni che, cogliendo le indicazioni contenute in particolare nel PNA 2015, hanno iniziato a sviluppare analisi del contesto esterno ricercando e interpretando informazioni pertinenti, al fine di comprendere meglio come le dinamiche di contesto possono incidere sulla propria esposizione al rischio corruttivo”*.

Da ultimo, nell'Allegato 1 al PNA 2019, l'Autorità ha sottolineato che l'analisi del contesto esterno ha un duplice obiettivo, ovvero 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.

L'analisi del contesto esterno consiste nell'individuazione e descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio e del settore specifico di intervento, nonché delle relazioni esistenti con gli

stakeholder e di come queste ultime possano influire sull'attività dell'amministrazione, anche favorendo l'eventuale verificarsi di fenomeni corruttivi.

Pertanto, l'analisi del contesto esterno, rappresenta per l'amministrazione una fase preliminare indispensabile al fine di definire la propria strategia di prevenzione del rischio corruttivo anche in considerazione delle caratteristiche del territorio e dell'ambiente in cui opera.

Operativamente, l'analisi del contesto esterno si snoda in due principali attività: l'acquisizione dei dati rilevanti e l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.

L'Allegato 1 al PNA 2019, relativamente alle fonti esterne dei dati rilevanti ai fini dell'analisi del contesto esterno, afferma che *“Riguardo alle **fonti esterne**, l'amministrazione può reperire una molteplicità di dati relativi al contesto culturale, sociale ed economico attraverso la consultazione di banche dati o di studi di diversi soggetti e istituzioni (ISTAT, Università e Centri di ricerca, ecc.). Particolare importanza rivestono i dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio di riferimento (ad esempio, omicidi, furti nelle abitazioni, scippi e borseggi), alla presenza della criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, nonché più specificamente ai reati contro la Pubblica Amministrazione (corruzione, concussione, peculato ecc.) reperibili attraverso diverse banche dati (ISTAT, Ministero di Giustizia, Corte dei conti o Corte Suprema di Cassazione).”*

Inoltre, ai sensi di quanto previsto dall'art. 1, comma 6, della legge n. 190/2012, la Prefettura territorialmente competente potrà fornire, su richiesta dei medesimi RPCT, un supporto tecnico in tal senso anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli Enti locali.

4.2.1.1 – Il contesto regionale

Scenario economico-sociale regionale

(Fonte dei dati: Unioncamere- Ufficio studi)

Prospettive economiche globali

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

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

Pil e conto economico in Italia

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

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

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

Il contesto economico in Emilia - Romagna

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

La riduzione del reddito disponibile subito lo scorso anno e la tendenza all'aumento dei prezzi in corso limiteranno sensibilmente la ripresa dei consumi nel 2021 (+4,6 per cento), decisamente al di sotto della dinamica del Pil, nonostante lo stop forzato dovuto alla pandemia. Invece, anche senza un'ulteriore accelerazione, il ritmo di crescita dei consumi nel 2022 (+4,6 per cento) supererà quello della crescita del Pil. Gli effetti della recessione passata sul tenore di vita resteranno evidenti. Nel 2021 i consumi privati aggregati risulteranno inferiori del 4,9 per cento rispetto a quelli del picco del 2011, e il dato complessivo cela un ulteriore aumento della disegualianza, derivante dall'asimmetria degli effetti dei blocchi dell'attività sui settori e della caduta del reddito disponibile su specifiche categorie lavorative e settori sociali.

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

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

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

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

La formazione del valore aggiunto: i settori

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

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

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

a quello del 2019, sarà ancora inferiore del 31,9 per cento rispetto agli eccessi del precedente massimo del 2007, a testimonianza del ridimensionamento del settore.

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

Il mercato del lavoro

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

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

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

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

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

Profilo criminologico del territorio regionale

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

Premessa

Diverse indagini condotte negli ultimi trent'anni dalle forze investigative hanno portato alla luce la presenza delle mafie fuori dalle zone di origine², rivelando così, contrariamente a un'idea diffusa e consolidata

² 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

nell'immaginario collettivo, la forte capacità di adattamento di queste organizzazioni criminali anche nei territori generalmente ritenuti immuni dal fenomeno mafioso.

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

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

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

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

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

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

Oltre alle politiche regionali specificatamente dedicate alla promozione della legalità e che almeno da un decennio caratterizzano l'azione della Regione Emilia-Romagna, altre attività volte a prevenire e contrastare le mafie e il malaffare realizzate da numerosi enti del territorio dimostrerebbero infatti il contrario. D'altra parte, nessuna sottovalutazione del problema sembrerebbe esserci stata da parte della società civile, considerati gli straordinari sviluppi registrati in questi anni dal fronte dell'antimafia civile, il quale ha visto attivamente e progressivamente coinvolte numerose associazioni del territorio regionale fino a diventare fra i più attivi nel panorama italiano. Allo stesso modo, non si può neppure negare che l'opinione pubblica oggi si dimostri disattenta, inconsapevole o, peggio ancora, indifferente di fronte a tale problema. Già nel 2012, quindi molto prima che le forze investigative portassero a compimento l'operazione "Aemilia", due cittadini su tre non avevano nessuna difficoltà ad ammettere la presenza delle mafie nella nostra regione e quattro su dieci nel proprio comune, indicando la 'ndrangheta e la camorra fra le organizzazioni più attive³.

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.

³ 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

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-Romagna⁴, 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 estorsioni⁵; i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari⁶; i reati di produzione, traffico e spaccio di stupefacenti⁷; lo sfruttamento e il favoreggiamento della prostituzione⁸; i furti e le rapine

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.

4 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).

5 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.

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

7 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.

8 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).

organizzate⁹; i reati di ricettazione¹⁰; le truffe, le frodi e i reati di contraffazione¹¹; il riciclaggio e l'impiego di denaro illecito¹²; l'usura¹³.

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 tempo¹⁴.

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 primi¹⁵.

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

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

⁹ 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.

¹⁰ Quello della ricettazione è un universo complesso e variegato, all'interno del quale si muovono soggetti che di solito svolgono l'attività di ricettazione in modo abituale, comprando la maggior parte degli oggetti rubati e reintroducendoli, attraverso varie strade, talvolta nel mercato legale, altre in quello illegale. La ricettazione è pertanto un'attività generalmente organizzata che funziona attraverso una rete di ladri, fiancheggiatori, distributori, acquirenti, ecc.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

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 disponibili¹⁶.

TABELLA 1:

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

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

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

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-Est¹⁷.

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

TABELLA 2:

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

	EMILIA-ROMAGNA	ITALIA	NORD-EST
--	----------------	--------	----------

¹⁶ 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.

¹⁷ 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%.

	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione medio	Tasso su 100 mila ab.	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione medio	Tasso su 100 mila ab.	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione 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
Truffe, frodi e contraffazione	258,2	203,0	259,4	201,6	214,6	338,7	221,5	270,5	234,1	292,6
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	0,023	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	398,8	316,8	393,1	302,5	323,0	517,5	337,4	453,2	348,4	482,4

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.

4.2.1.2 – Il contesto provinciale

Nella provincia di Modena è stata accertata la presenza della criminalità organizzata di tipo mafioso nel tessuto economico-imprenditoriale; le inchieste giudiziarie concluse negli ultimi anni hanno dato conto della profonda infiltrazione del sodalizio nel tessuto economico, sociale e amministrativo di molte province emiliane, tra cui Modena.

Le indagini condotte dalla Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.) confermano la presenza diverse tipologie di criminalità organizzata, di provenienza sia italiana che straniera.

Relativamente al contesto provinciale, informazioni di particolare rilievo possono essere acquisite dalla Relazione relativa al II° Semestre del 2020 del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, consultabile sul sito internet istituzionale della D.I.A. Si riportano di seguito alcuni stralci di interesse della predetta Relazione.

Criminalità organizzata di origine italiana

“Sono molteplici gli esiti giudiziari¹⁸ (oltre a quelli citati in premessa tra cui il provvedimento ablativo eseguito dalla DIA il 19 dicembre 2020) che hanno certificato la pervasiva presenza dei cutresi GRANDE ARACRI nelle province di Reggio Emilia, Modena, Parma e Piacenza i quali si sono resi protagonisti di una vera e propria politica di aggressione al tessuto socio-economico e amministrativo dei territori.”

“In ordine all'insediamento della camorra in provincia di Modena, una recente conferma dell'operatività del clan SCHIAVONE e della sua capacità costante di rigenerarsi attraverso nuove leve si rinviene nell'operazione¹⁹ conclusa dai Carabinieri il 6 luglio 2020 con l'esecuzione di una misura cautelare in carcere nei confronti di 18 sodali di una “stabile organizzazione criminale” dedita al traffico di stupefacenti con l'aggravante mafiosa, dotata di mezzi, risorse finanziarie e strutturata con un'accurata suddivisione in ruoli. L'organizzazione era diretta dal figlio di un elemento di spicco della famiglia SCHIAVONE che fu tra i primi esponenti del clan a investire i guadagni illeciti in Emilia Romagna segnatamente nella provincia di Modena. Sempre nel modenese il 20 ottobre 2020 con l'operazione “Tiger” i Carabinieri di Sassuolo hanno disarticolato un sodalizio di matrice marocchina composto da 19 soggetti dediti a traffici di cocaina e hashish.”

Con riferimento alla criminalità organizzata in provincia di Caserta, si evidenzia come *“La misura della contaminazione dell'economia legale da parte della camorra casertana trova ulteriore riscontro nel numero*

¹⁸ Con sentenza del GUP del Tribunale di Bologna, il 18 giugno 2020, all'esito del rito abbreviato, sono stati condannati 3 fratelli (figli di un elemento di spicco della cosca a sua volta condannato nel processo “Aemilia”) ritenuti responsabili di diverse tentate estorsioni ai danni di esercizi commerciali a Reggio Emilia, con l'aggravante dell'art. 416 bis 1 c.p. Nel semestre, inoltre, sono state emesse diverse sentenze dalle Corti di Appello di Bologna e Reggio Emilia, con diverse condanne nei confronti di elementi del sodalizio: il 13 ottobre 2020, pronuncia nello stralcio del maxi processo “Aemilia” (p. p. 8846/15 RG NR DDA); il 3 novembre 2020, condanna per il reato di cui all'art. 416 bis nei confronti di un esponente di vertice della cosca (p.p. 12505/18 RG NR DDA-1942/20 RG App.); il 25 novembre 2020 condanna per un duplice omicidio commesso in Emilia nel 1992 (15/20 RG App.).

¹⁹ OCC 176/20 REG. MC, emessa dal GIP del Tribunale di Napoli.

di interdittive antimafia emesse nei confronti di imprese casertane anche oltre Regione. Nel semestre in esame, infatti, oltre alla Prefettura di Caserta hanno emesso provvedimenti interdittivi nei confronti di aziende aventi sede in quella provincia i Prefetti di Arezzo, Bologna, Frosinone, Isernia, Lecce, Modena, Ravenna e Trieste. Le ditte colpite sono prevalentemente operanti nei comparti dell'edilizia, agricoltura e allevamento (nonché connesse attività casearie), autotrasporti e onoranze funebri.”

Con riferimento ad alcuni riscontri investigativi, nella relazione si evidenzia poi come *“Si tratta di riscontri che contestualizzano anche in territorio emiliano-romagnolo la propensione tipica della criminalità organizzata a strumentalizzare a proprio vantaggio le gravi situazioni di crisi. Da sfruttare come un'opportunità per la diversificazione dei propri affari in nuovi ambiti dell'economia quale quello delle sanificazioni, nonché per approfittare degli eventuali finanziamenti pubblici stanziati per fronteggiare le situazioni emergenziali.”*

La relazione prosegue evidenziando come *“Le profonde ripercussioni della pandemia da COVID-19 sui mercati finanziari e soprattutto la grave crisi di liquidità che ha investito specialmente le piccole e medie imprese operanti nei settori più colpiti dal lockdown (turismo, ristorazione e commercio) possono costituire inoltre una favorevole condizione per il reinvestimento degli ingenti flussi di denaro provenienti dalle attività illecite. (...) In territori come quello emiliano-romagnolo dove è soprattutto l'elevata dinamicità del tessuto economico a catalizzare gli interessi criminali convergono di frequente interessi mafiosi e interessi illegali di una criminalità economica comune²⁰. L'infiltrazione della criminalità organizzata avrebbe assunto, in via generale, un approccio silente di basso profilo e una dimensione prettamente affaristica. Il processo di espansione fuori regione attiene, infatti, principalmente all'esportazione dei metodi tipici dell'impresa mafiosa “in particolare dei legami fiduciari che ne sostengono le aspirazioni di reinvestimento speculativo e di legittimazione sociale”²¹ attraverso strategie finalizzate ad ampliare l'area di connivenza e soggezione nei diversi contesti (economico, politico e sociale) in aree lontane sia geograficamente, sia culturalmente dai territori di elezione delle mafie. Infatti, come confermato dai riscontri investigativi, giudiziari e di prevenzione degli ultimi anni il potere mafioso e la forza intimidatrice espressa dal vincolo associativo hanno assunto in Emilia Romagna connotati manageriali e prevalentemente indirizzati alla tessitura di reti relazionali negli ambienti politico-amministrativi ed economico-finanziari anche attraverso attività corruttive finalizzate al controllo dei finanziamenti pubblici, al condizionamento di appalti e concessioni mirando, in definitiva, all'annullamento della concorrenza.*

Ancora il Procuratore Giuseppe AMATO²² ha evidenziato “la presenza di quella che chiamiamo ‘zona grigia’. Ormai non c'è l'associazione che opera autonomamente, bensì l'inserimento di soggetti non tradizionali come consulenti, professionisti o qualche appartenente alle amministrazioni. Una sponda molto pericolosa che significa, in epoca di virus, il rischio di contagio del territorio in cui le associazioni operano”. Come conseguenza, la paura a denunciare è stata sostituita dall'esistenza di “una minoranza che ha interesse a non farlo”.

Rispetto ai tentativi di contaminazione degli Enti locali e delle Istituzioni pubbliche, resta peraltro significativo anche il fenomeno degli atti intimidatori rivolti contro gli amministratori locali che secondo quanto indicato nel documento di analisi elaborato dalla Direzione Centrale della Polizia Criminale²³ sulla base dei dati forniti trimestralmente dalle Prefetture in Emilia Romagna per il 2020 sarebbero stati 51 sostanzialmente in linea con i 53 del 2019 comunque tra i più elevati a livello nazionale.

Inoltre, il tentativo d'infiltrazione mafiosa nel territorio trova riscontro anche nel monitoraggio delle attività imprenditoriali operato dai Gruppi interforze presso le Prefetture ai fini dell'emissione delle interdittive antimafia ovvero strumentali all'iscrizione nelle cd. “White List”. Numerosi sono stati i provvedimenti

²⁰ Si richiama, tra le altre, l'indagine (p.p. 9820/2018) che ha riguardato un gruppo di imprenditori (18 indagati) ritenuti responsabili di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, nel cui ambito è stato sequestrato in provincia di Modena un capannone ove era stato stoccato un ingente quantitativo di rifiuti. Gli indagati in concorso tra loro e con ruoli diversi e complementari agivano per procurarsi un ingiusto profitto consistente nella drastica riduzione dei costi d'impresa legati appunto allo smaltimento dei rifiuti.

²¹ Così il Procuratore MELILLO di Napoli a proposito delle proiezioni fuori Regione dei clan di camorra.

²² Come da indicazioni informalmente acquisite.

²³ <https://www.interno.gov.it/it/notizie/atti-intimidatori-nei-confronti-amministratori-locali-online-report-2020>.

antimafia emessi nel semestre in esame dai Prefetti di Bologna, Reggio Emilia, Ferrara, Parma, Modena e Ravenna nei confronti di aziende attive soprattutto nel campo dell'edilizia e ritenute a rischio d'infiltrazione mafiosa per i collegamenti tra soggetti delle relative compagini societarie ed elementi della criminalità organizzata calabrese, campana e pugliese. Significativo anche il diniego d'iscrizione nella white list per una ditta operante nel trasporto anche transfrontaliero e nello smaltimento dei rifiuti per "malaccorta gestione dell'attività produttiva" pur in assenza di collegamenti diretti con la criminalità organizzata.

Nello scenario in esame s'inquadra il profondo radicamento della criminalità organizzata calabrese le cui politiche imprenditoriali avrebbero consolidato, in buona parte dell'Emilia Romagna quel "sistema integrato" tra imprese, appalti e affari che costituisce l'humus sul quale far crescere le attività di riciclaggio e di reinvestimento delle risorse illecitamente acquisite. In particolare in Emilia Romagna si confermano le qualificate proiezioni di cosche reggine (BELLOCCO, IAMONTE, MAZZAFERRO, MORABITO-PALAMARA-BRUZZANIT²⁴), vibonesi (MANCUSO), crotonesi (oltre ai cutresi, anche i cirotani FARAO-MARINCOLA) e di altre famiglie calabresi che, in generale, compongono una mappatura criminale complessa.

Del resto l'incidenza della cosca cutrese GRANDE ARACRI²⁵ ha trovato pieno riscontro nel menzionato processo "Aemilia" con la sentenza conclusiva emessa il 17 dicembre 2020 dalla Corte d'Appello di Bologna che nonostante l'assoluzione di 25 degli imputati condannati in primo grado ha confermato sostanzialmente l'impianto accusatorio nei confronti degli altri 93 circa la sussistenza dell'associazione di tipo mafioso."

Nel contesto dell'attività volta all'applicazione di misure di prevenzione, la relazione evidenzia che "in data 18 dicembre 2020, nel reggiano e nel crotonese, è stata eseguita la confisca dell'ingente patrimonio immobiliare, di una azienda, diversi beni immobili nonché numerose disponibilità finanziarie, per un valore complessivo di oltre 10 milioni e 500 mila Euro, riconducibile a un elemento di spicco della consorteria 'ndranghetista operante da anni nei territori di Reggio Emilia, Parma, Modena e Piacenza, e storicamente legata alla cosca egemone a Cutro facente capo a GRANDE ARACRI."

Criminalità organizzata di origine straniera

Nella relazione medesima viene rimarcata la presenza di criminalità organizzata di origine straniera; in particolare: "Sempre nell'ottobre 2020 con l'operazione "Tiger" i Carabinieri di Sassuolo (MO) hanno dato esecuzione a un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 19 nordafricani responsabili di traffico di hashish e cocaina. Nella circostanza è stata disvelata una vasta rete articolata in gruppi collegati e operativi nelle città di Sassuolo, Modena e Carpi con propaggini a Mantova, Reggio Emilia e Bologna."

Sempre in materia di traffico di sostanze stupefacenti "Tra le strategie di contrasto al crimine attuate sul territorio fiorentino rilevano anche quelle riguardanti il traffico di stupefacenti. È del 17 settembre 2020 la vasta operazione antidroga "Los Blancos"²⁶ condotta in cooperazione internazionale attraverso il prezioso strumento delle Squadre Investigative Comuni (Joint Investigation Team) e che ha interessato le città italiane di Firenze, Genova, Modena, Pisa³³⁸ e Lucca oltre a una serie di Paesi esteri tra i quali Albania, Austria, Belgio, Emirati Arabi Uniti, Francia, Germania, Grecia, Norvegia, Olanda, Romania, Svizzera, Turchia, Ungheria ed Ecuador: "Le indagini, cominciate nel 2015, si erano inizialmente concentrate su una cellula dell'associazione albanese operante a Firenze, Roma e Modena la cui esistenza era stata scoperta approfondendo un episodio apparentemente marginale relativo ad una violenta rissa scoppiata in piazza delle Medaglie d'Oro a Firenze tra cittadini albanesi tutti conosciuti nell'ambito dello sfruttamento della

²⁴ Questi ultimi sono stati oggetto, lo scorso semestre dell'indagine "Acquarius" della DDA bolognese, che ha riguardato un'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, operante tra Bologna, Dicomano (FI), Africo (RC), Messina e Tuscania (VT).

²⁵ Il 12 marzo 2021, a conclusione di un'indagine congiunta di Polizia di Stato e Carabinieri, denominata "Perseverance" e coordinata dalla DDA di Bologna, è stata eseguita una misura cautelare nei confronti di 7 soggetti riconducibili ai GRANDE ARACRI, ritenuti responsabili di associazione di tipo mafioso finalizzata tra l'altro alle estorsioni, al trasferimento fraudolento di valori, riciclaggio e altro. Nei confronti dello stesso nucleo familiare al centro dell'indagine, il 18 giugno 2020 la DIA e i Carabinieri hanno eseguito una confisca di beni, ubicati tra le province di Reggio Emilia, Modena, Parma, Perugia e Crotona, per un valore di 13 milioni di euro.

²⁶ OCC 9065/15 RGNR-5609/16 RGGIP, emessa dal GIP del Tribunale di Firenze.

prostituzione. Tra le persone indagate era emerso che alcuni cittadini albanesi, i cui nomi si erano evidenziati durante questo primo filone d'inchiesta, erano dediti anche ad un ingente traffico di sostanze stupefacenti”²⁷.

Con riferimento al settore delle frodi informatiche, dalla relazione emerge che *“il 13 ottobre 2020 la Guardia di finanza e la Polizia di Stato hanno disvelato l’operatività di un gruppo multietnico di hacker specializzati nella tecnica del Business Email Compromise. Si tratta di una truffa che consente ai criminali di leggere le comunicazioni e intercettare i pagamenti relativi all’acquisto di prodotti dirottandoli su conti correnti anche esteri. Con tale meccanismo i 7 arrestati – 5 italiani, un rumeno e un cingalese – avevano danneggiato una società trentina frodandola per 600 mila euro da mesi in affari con una azienda bosniaca per la vendita di un macchinario industriale. Le successive indagini hanno consentito di individuare una rete di hacking che interessava varie regioni del nord Italia nonché 2 soggetti, un italiano e un nigeriano, responsabili del riciclaggio del provento illecito”²⁸.*

Per quanto attiene ai reati connessi con l’immigrazione clandestina *“il 1° luglio 2020 a Modena e Acerra (NA) la Polizia di Stato ha dato esecuzione a un’ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 2 ghanesi appartenenti a un più ampio sodalizio dedito al favoreggiamento dell’immigrazione clandestina aggravata dal carattere della transnazionalità. L’associazione criminale era diretta da un funzionario dell’Ufficio Immigrazione del Ghana che pianificava il viaggio aereo verso l’Italia e poi per l’estero di clandestini ghanesi e nigeriani, fornendo loro falsa documentazione per l’espatrio.”*

Dalle informazioni sopra riportate emerge la centralità, sul piano della lotta alla criminalità organizzata, del sistema di prevenzione antiriciclaggio e antiterrorismo, che è stato oggetto di una profonda revisione a seguito dell’entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, di recepimento della Direttiva 849/2015/UE (c.d. “IV Direttiva antiriciclaggio”).

Più nel dettaglio, il combinato disposto degli artt. 6, comma 4, lett. h), 8, comma 1, lett. a) e 40, comma 1, lett. c) e d) del d.lgs. n. 231/2007, come modificato dalle normative *medio tempore* intervenute, rafforza il sistema nazionale di prevenzione antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento al terrorismo.

In attuazione delle citate disposizioni, con la già menzionata deliberazione del Consiglio comunale n. 9 del 31 gennaio 2019, il regolamento sui controlli interni è stato integrato con un articolo dedicato al “controllo sul riciclaggio e sul finanziamento al terrorismo”, a norma dei decreti legislativi n. 109 del 22 giugno 2007 e n. 231 del 21 novembre 2007, che prevede la procedura di segnalazione di operazioni sospette.

A fronte degli elementi ricavabili dalla citata relazione, ed a maggior ragione in riguardo agli ingenti flussi di denaro derivanti dall’attuazione del PNRR, si evidenzia la necessità di elevare ulteriormente il livello di attenzione nell’ambito dell’area di rischio concernente i contratti pubblici (che pure ha visto il raggiungimento di rilevanti obiettivi in materia di anticorruzione), definendo ulteriori iniziative coordinate concepite come misure di carattere trasversale cui è interamente dedicato il paragrafo 4.3.1.13.

Al paragrafo 4.3.1.14 vengono inoltre previste misure e obiettivi in materia di antiriciclaggio.

4.2.2 – Analisi del contesto interno. Individuazione delle aree e delle sotto-aree di rischio. Mappatura dei processi. Valutazione del rischio. Trattamento del rischio.

Come sottolineato nell’Allegato 1 al PNA 2019, *“L’analisi del contesto interno 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*

²⁷ Da Comunicato Stampa Direzione Centrale per i Servizi Antidroga del 17 settembre 2020.

²⁸ Il denaro, veicolato tramite bonifici con false causali verso i conti correnti di 6 “società fantasma” con sede a Milano, Modena e Reggio Emilia, veniva frazionato e ulteriormente “bonificato” su 4 conti correnti esteri in Bulgaria, Ungheria, Slovenia e Gran Bretagna. Il contante successivamente transitato su conti correnti italiani, veniva quindi prelevato facendo perdere ogni traccia.

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."

Ciò premesso, l'Unione delle Terre d'Argine è stata costituita nel 2006 (pg 28795 del 29/05/2006) tra i Comuni di Campogalliano, Carpi, Novi di Modena e Soliera, ai sensi e per gli effetti dell'art 32 del D. Lgs. 267/2000. Essa si configura quale ente locale autonomo che:

- si propone lo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di servizi e funzioni di competenza dei Comuni aderenti, al fine di promuovere lo sviluppo e l'autogoverno delle comunità locali che la costituiscono;
- rappresenta e cura gli interessi delle comunità di coloro che risiedono sul suo territorio, coincidente con quello dei Comuni che la costituiscono;
- promuove la progressiva integrazione dell'azione amministrativa fra i Comuni aderenti (tramite il trasferimento di funzioni e servizi).

L'Unione delle Terre d'Argine è costituita a tempo indeterminato, e ha sede in Carpi; gli organi collegiali dell'Unione si riuniscono di norma nella sede dell'Ente, ma su decisione dei rispettivi presidenti possono eleggere luoghi diversi.

Lo Statuto, cui si rimanda, espone le finalità, i principi e i valori fondanti dell'Unione, ne disciplina la durata, le modalità di adesione, recesso e scioglimento, individua le modalità di rapporto con i Comuni aderenti e le materie e funzioni conferite, individua gli Organi di Governo e il loro funzionamento, delinea gli elementi essenziali del sistema organizzativo, contabile e dei controlli.

L'Unione delle Terre d'Argine è titolare delle funzioni amministrative conferitegli dalla normativa vigente ed esercita quelle attribuite, delegate o conferite, concorrendo alla realizzazione degli obiettivi dello Stato, della Regione e dei comuni aderenti.

L'ente ha autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa. Nell'ambito del proprio ordinamento e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica, esso ha autonomia tariffaria e finanziaria con facoltà di conformare la politica delle entrate alle esigenze della comunità rappresentata, in raccordo con i comuni aderenti.

Le principali attività di competenza si svolgono nell'Ente attraverso:

- servizi diretti
- servizi indiretti
- attività di regolazione
- trasferimenti da e verso i comuni aderenti
- trasferimenti a soggetti pubblici e privati
- atti di amministrazione generale

Le funzioni svolte dall'Unione Terre d'Argine sono le seguenti:

Ambito (ex art. 6 Statuto)	Funzione/Attività	Riferimento atti Unione
Servizi alla Persona e alla Comunità		
- sistema socio sanitario compresa la funzione di accreditamento dei servizi socio-sanitari distrettuali	<i>Materie inerenti assistenza sociale-sanità-casa</i>	DC UTdA n. 29 del 22.12.2010 – Pg n. 519/2011 del 12/01/2011
- sistema scolastico	<i>Materie inerenti servizi educativi e scolastici</i>	DC UTdA n. 8 del 27.07.2006 – Pg n. 54/2006 del 01/08/2006 Modificata con DC UTdA n. 10 del 22.04.2009 – Pg n. 6307/2009 del 12/05/2009

- sistema di promozione, organizzazione e gestione della cultura, delle politiche giovanili e dello sport	<i>Materia inerente "Sistema Bibliotecario Intercomunale"</i>	DC UTdA n. 5 del 28.03.2012 – Pg n. 13065/2012 del 24/04/2012
	Materie inerenti accreditamento e gestione associata del sistema integrato di servizio civile universale volontario	DC UTdA n. 27 del 30.10.2019 – Pg n. 62257/2019 del 31/10/2019
Servizi di Polizia Amministrativa Locale fermo restando funzioni e compiti dello Stato su tutela dell'ordine e della sicurezza.	Materie inerenti Polizia Amministrativa Locale	DC UTdA n. 7 del 27.07.2006 – Pg n.55/2006 dell'1.08.2006
Sviluppo economico ed attività Produttive - regolazione, organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali - promozione delle attività produttive, agricole, commerciali e turistiche, - azioni di programmazione, coordinamento al loro sostegno e di regolazione dalle vigenti norme.	Materie inerenti lo Sportello Unico per le Attività Produttive	DC UTdA n. 4 del 23/03/2011 – Pg n. 8192/2011 del 24/03/2011
	Funzioni e relative convenzioni della disciolta Associazione Intercomunale dei Comuni di Campogalliano, Carpi, Novi di Modena e Soliera; IAT. (recepimento)	DC UTdA n. 4 del 21/03/2007 –
Territorio ambiente ed Infrastrutture		
- pianificazione territoriale e ambientale,	<i>Costituzione Ufficio di piano intercomunale dei comuni di Campogalliano, Carpi, Novi di Modena, Soliera (ai sensi dell'art 55 della L R n. 24/2017)</i>	DC UTdA n. 24 del 10.10.2018 Pg n. 55321/2018 del 12/10/2018 (convenzione) Pg n. 55325/2018 del 12/10/2018 (accordo)
	Convenzione per la costituzione di un ufficio di piano strumentale al coordinamento ed all'approvazione degli strumenti di pianificazione urbanistica	DC UTdA n. 13 del 30/03/2016 Pg. n. 17695/2016 del 21/04/2016
	<i>Trasferimento funzioni e relative convenzioni della disciolta Associazione Intercomunale dei Comuni di Campogalliano, Carpi, Novi di Modena e Soliera (recepimento)</i> CEAS - Convenzione fra i Comuni di Carpi, Novi, Soliera per la gestione associata del Centro di Educazione Ambientale VIA - Convenzione per l'istituzione dell'Ufficio Intercomunale per la Valutazione dell'Impatto Ambientale Gattile - Convenzione per la gestione associata dei servizi di tutela e controllo della popolazione felina	OdG n. 4 atti del Consiglio 2007 DC UTdA n. 4 del 21/03/2007
- vigilanza ed il controllo sulle attività di rilievo urbanistico ed ambientale,	<i>Materie inerenti norme di riduzione del rischio sismico</i>	DC UTdA n. 30 del 09.11.2009 – Pg n.14580 dell'11.11.2009
- programmazione, progettazione, la realizzazione e la manutenzione di opere pubbliche ed infrastrutture	<i>Funzioni relative alla programmazione, progettazione, realizzazione e gestione di infrastrutture tecnologiche per la produzione di energia</i>	DC UTdA n. 30 del 22.12.2010 – Pg n. 512/2011 del 12/01/2011
- gestione, la cura del patrimonio pubblico locale,		

- gestione del catasto dei terreni e d edilizio urbano		
“Tributi” regolazione e gestione dei tributi locali	Servizio Finanziario, Tributi, Economato e Controllo di Gestione	DC UTdA n. 8 del 30/03/2016 – Pg n. 14230/2016 del 02/04/2016
“Servizi generali di supporto” - gestione amministrativa, economale, contabile, finanziaria e di bilancio - organizzazione, gestione e amministrazione del personale	Servizio Finanziario, Tributi, Economato e Controllo di Gestione <i>Funzioni e attività correlate all'acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'art. 3, comma 34 e dall'art. 33 comma 3bis del D.Lgs n. 163/2006 (recepimento convenzione)</i> Attività e funzioni correlate alla gestione delle risorse umane	DC UTdA n. 8 del 30/03/2016 – Pg n. 14230/2016 del 02/04/2016 DC UTdA n. 35 del 23.07.2014 - Pg n. 34089 del 26.07.2014 DC UTdA n. 30 del 21/12/2011 – Pg n. 40955/2011 del 28/12/2011
- gestione e sviluppo dei sistemi informativi e telematici - controllo gestionale, comunicazione, informazione e relazioni con il pubblico	Materie inerenti i Sistemi Informativi e Servizio Informativo Statistico (SIA) modificata e integrata con la titolarità competenze, funzioni e svolgimento delle attività inerenti la dematerializzazione, la conservazione sostitutiva e la gestione degli archivi correnti <i>Materie inerenti la realizzazione, dispiegamento e gestione dei servizi di E-government (partecipazione e adesione alle iniziative di Piter 2007-2009; partecipazione a bandi nazionali e comunitari; SIT - Sistema Informativo Territoriale con la costituzione di un SIA - Sistemi Informatici Associati)</i> Servizio Finanziario, Tributi, Economato e Controllo di Gestione	DC UTdA n. 29 del 22.12.2010, modificata con DC UTdA n. 31 del 21.12.2011 – Pg n. 40952/2011 del 28/12/2011 DC UTdA n. 29 del 09/11/2009 – pg 14581 del 11/11/2009 DC UTdA n. 8 del 30/03/2016 – Pg n. 14230/2016 del 02/04/2016
Statistica	<i>materie inerenti i Sistemi Informativi e Servizio Informativo Statistico (SIA)</i>	DC UTdA n. 29 del 22.12.2010
Promozione delle Pari opportunità	<i>Convenzione per il trasferimento all'Unione delle Terre d'Argine delle materie inerenti la promozione delle pari opportunità</i>	DC UTdA n. 19 del 26.10.11 – Pg n. 35882 del 10.11.11
Difensore Civico	<i>Affidamento del Servizio di Difesa Civica Comunale al Difensore Civico Regionale</i>	DG UTdA n. 3 del 9.01.2019 - Pg n. 7179/2019 del 08/02/2019
Attività di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi	<i>Convenzione per il conferimento all'Unione delle Terre d'Argine delle funzioni di Protezione civile (D. L. n. 78, art. 14, comma 27, lett. e)</i>	DC UTdA n. 17 del 26.03.2014 - Pg n. 14476/2014 del 27/03/2014

[Fonte: Piano della Performance dell'Unione delle Terre d'Argine – Anno 2022 – 2024]

L'Unione delle Terre d'Argine persegue infine le proprie funzioni anche attraverso i propri organismi partecipati. Al riguardo, si rimanda all'Allegato E) della presente Sezione I.

In questa fase di analisi del contesto interno, prima di descrivere l'attuale struttura organizzativa dell'Ente, si ritiene opportuno fornire sinteticamente evidenza degli elementi peculiari della revisione organizzativa dell'Ente, elaborata dal Direttore generale nella relazione approvata con la citata deliberazione di Giunta Unione n. 89 del 21/07/2021 ed approvata con deliberazione di Giunta dell'Unione delle Terre d'Argine n. 131 del 24/11/2021.

Sulla base di quanto riportato nella relazione del Direttore Generale, il ridisegno organizzativo descritto nella stessa è ispirato ai seguenti principi:

1. Chiarezza dei ruoli dirigenziali: un dirigente per ogni settore, compiti ed ambiti definiti rispetto ai singoli comuni;
2. Nomina unità operativa trasversale per la transizione digitale. Il gruppo di progetto costituirà l'impulso del cambiamento micro-organizzativo all'interno dell'ente grazie ad azioni intersettoriali;
3. Definizione dei confini con i Comuni rispetto all'assegnazione del personale e delle attività: completamento del passaggio del personale per tutti i settori;
4. Nuova nomenclatura dei settori non solo formale ma di prospettiva rispetto agli obiettivi strategici, del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza e del Piano regionale territoriale;
5. revisione e riaggiornamento delle modalità di finanziamento tra i Comuni aderenti e l'Unione.

La macro-struttura organizzativa di 1° livello dell'Unione continuerà ad articolarsi in 9 settori, che assumeranno le seguenti denominazioni:

- 1° Settore "Affari generali";
- 2° Settore "Servizi al personale";
- 3° Settore "Servizi finanziari";
- 4° Settore "Servizi informativi";
- 5° Settore "Servizi educativi e scolastici";
- 6° Settore "Servizi sociali";
- 7° Settore "Sviluppo economico";
- 8° Settore "Sviluppo territoriale";
- 9° Settore "Polizia locale".

Altresì, la nuova organizzazione presenta l'introduzione di servizi di staff trasversali a tutti i settori. Tali servizi hanno l'obiettivo di poter svolgere funzioni a supporto di tutti i settori dell'ente e, in alcuni casi, anche dei Comuni aderenti.

In particolare, vengono creati due differenti servizi di staff, trasversali a tutti i Settori:

- a) Staff 01 "Programmazione e controllo";
- b) Staff 02 "Finanziamenti e comunicazione".

La rappresentazione grafica della nuova struttura organizzativa dell'Unione delle Terre d'Argine, così come approvata con la citata deliberazione di Giunta Unione n. 131/2021 è contenuta nell'Allegato A) alla presente Sezione I.

Per una descrizione dettagliata delle funzioni, come ridefinite dalla suddetta revisione organizzativa, si rinvia alla deliberazione di Giunta Unione n. n. 131/2021.

Il processo di revisione organizzativa è stato completato dai seguenti atti e dalle seguenti attività:

- è stato approvato, con deliberazione di Giunta dell'Unione delle Terre d'Argine n. 38 del 13/04/2022, il "Sistema di identificazione, pesatura delle posizioni dirigenziali";
- sono state emanate, per taluni Settori, disposizioni organizzative individuanti le articolazioni organizzative di 3° livello;
- sono state espletate procedure di interpello interno per l'assegnazione degli incarichi di posizione organizzativa e conseguenti decreti dirigenziali di conferimento di incarico;

Alla data di elaborazione del presente Piano, la struttura dirigenziale è composta (dirigenti in servizio) da n. 2 Titolari di incarichi amministrativi di vertice (Segretario Generale e Direttore Generale), n. 3 Dirigenti a tempo indeterminato e n. 3 Dirigenti con contratto ex art. 110, comma 1, del d.gs. 267/2000. Complessivamente, i posti dirigenziali previsti nella vigente dotazione organica sono n. 9. Per quanto concerne i Settori dirigenziali vacanti, si rinvia alla programmazione triennale del fabbisogno di personale 2022/2024.

Si riporta, nella tabella seguente, la situazione della dotazione del personale dell'Ente al 01/06/2022:

CAT.	PERSONALE A TEMPO DETERMINATO	PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO
A	0	0
B1	0	9
B3	0	23
C	12	81
C-PM	0	76
C-INSEGNANTI	5	43
C-EDUCATORI	37	86
D	17	77
D-PM	0	13
D3*	0	19
D3-PM*	0	3
Totale	71	430
* Categoria non più prevista dal CCNL 21 maggio 2018, il personale inquadrato in tale posizione economica di accesso mantiene il profilo e la posizione economica fino alla cessazione.		

Ciò premesso in merito all'organizzazione dell'Ente, si espone ora la metodologia intesa a guidare la mappatura dei processi e la valutazione, ponderazione e trattamento del rischio.

Il processo di gestione del rischio di corruzione muove dalla rilevazione e dalla mappatura dei processi dell'organizzazione che sono potenzialmente a rischio di corruzione (“rischi ragionevolmente prevedibili”). Infatti, l'Autorità nell'Allegato 1 al PNA 2019, evidenzia che “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, afferenti a ciascuna area/sottoarea, 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*).

Un **processo** può essere definito come una **sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output 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.

Rispetto ai PNA precedenti, il PNA 2019 (Allegato 1) indica con estrema chiarezza che *“Una mappatura dei processi adeguata consente all’organizzazione di evidenziare duplicazioni, ridondanze e inefficienze e quindi di poter migliorare l’efficienza allocativa e finanziaria, l’efficacia, la produttività, la qualità dei servizi erogati e di porre le basi per una corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo. È, inoltre, indispensabile che la mappatura del rischio sia integrata con i sistemi di gestione spesso già presenti nelle organizzazioni (controllo di gestione, sistema di auditing e sistemi di gestione per la qualità, sistemi di performance management), secondo il principio guida della “integrazione”, in modo da generare sinergie di tipo organizzativo e gestionale. Ad esempio, laddove una mappatura dei processi sia stata già realizzata anche per altre finalità (es. revisione organizzativa per processi o sistema di performance management), si suggerisce di considerarla come un punto di partenza, in modo da evitare duplicazioni e favorire sinergie, finalizzandola alla gestione del rischio di corruzione”.*

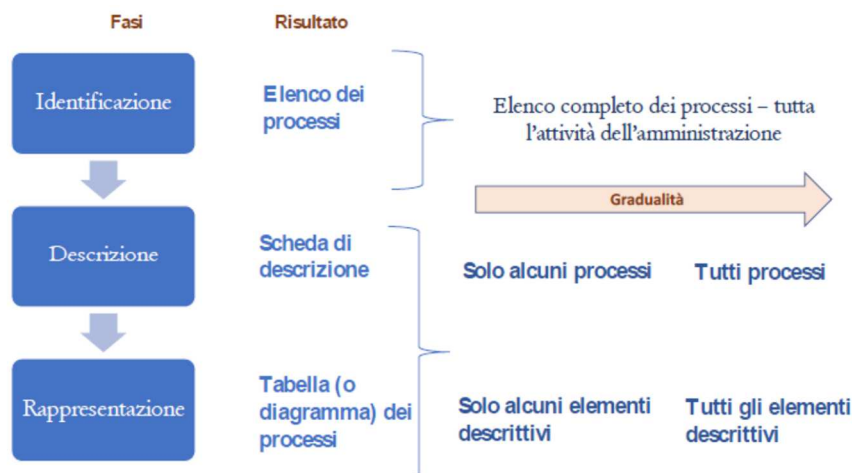
Considerata l’importanza di un’adeguata mappatura dei processi e tenuto conto del principio guida della “integrazione” di cui all’Allegato 1 del PNA 2019, il RPCT ha assunto la determinazione di avviare, con il Piano 2020-2022, una **nuova mappatura dell’attività svolta dall’Unione delle Terre d’Argine, integrata con l’analisi dei processi di competenza del Comune di Carpi, al quale l’Unione stessa ha delegato la gestione di diversi compiti e funzioni ad essa spettanti**, da svolgersi con criterio di progressività e sostenibilità, secondo le indicazioni metodologiche contenute nel PNA 2019 e che sarà finalizzata, oltre che alla gestione del rischio corruttivo, anche alla revisione della struttura organizzativa dell’Ente.

La mappatura dei processi

La mappatura dei processi si articola nelle seguenti tre fasi:

- identificazione
- descrizione
- rappresentazione.

La compiuta analisi dei processi, già avviata con il PTPCT 2020-2022 e aggiornata in occasione del piano 2021-2023 sulla base delle riorganizzazioni del Comune di Carpi e dell’Unione delle Terre d’Argine conclusesi nell’anno 2021, è stata sviluppata, nel presente piano, in coerenza con i criteri di gradualità e sostenibilità previsti nel PNA 2019, tenuto conto delle seguenti fasi e relativi risultati attesi:



Fase a) – Identificazione

L'identificazione dei processi è 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 esaminati e descritti. In altre parole, in questa fase l'obiettivo è quello di definire la lista dei processi che dovranno essere oggetto di analisi e approfondimento nella successiva fase.

Nel PNA 2019 ANAC ha ribadito che i processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono a rischio.

In occasione dell'adozione del PTPCT 2020-2022, stante la volontà di procedere ad una revisione complessiva dell'attività svolta dall'organizzazione Unione delle Terre d'Argine integrata con l'analisi dei processi di competenza del Comune di Carpi, tanto ai fini di prevenzione della corruzione quanto ai fini della riorganizzazione degli enti, si è proceduto all'aggiornamento dell'elenco dei processi, in collaborazione con i Dirigenti e i referenti dei diversi Settori/Servizi di entrambi gli Enti.

L'elenco dei processi è stato poi aggregato nelle seguenti "aree di rischio", intese come raggruppamenti omogenei di processi e che saranno soggette ad approfondimento ai fini della mappatura dei processi e successivo sviluppo della valutazione e trattamento del rischio:

Codifica Area Rischio	Denominazione Area rischio	Area di rischio Generale	Area di rischio specifica
Area A	Acquisizione e gestione del personale	X	
Area B	Contratti pubblici	X	
Area C	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato per il destinatario	X	
Area D	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per il destinatario	X	
Area E	Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	X	
Area F	Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	X	
Area G	Incarichi e nomine	X	
Area H	Affari legali e contenzioso	X	
Area I	Governo del territorio, pianificazione urbanistica e ambiente		X
Area L	Gestione dei rifiuti		X

Al fine di agevolare l'individuazione dei processi, nel PTPCT 2020-2022 ciascuna area di rischio è stata suddivisa, laddove possibile, in sotto-aree, e a ciascun processo è stata associata una codifica.

Il catalogo dei processi, in occasione della stesura del presente piano, è stato aggiornato in funzione della compiuta operatività del nuovo assetto organizzativo del Comune di Carpi, così come approvato dalla Giunta comunale con deliberazione n. 143/2021, e del parallelo percorso di riorganizzazione dell'ente Unione, oltre che in considerazione degli intervenuti aggiornamenti normativi in diversi ambiti. Il catalogo dei processi è rappresentato nell' Allegato B) alla presente Sezione I.

Fase b) - Descrizione

Dopo aver identificato i processi, come evidenziato nella fase a), è opportuno comprenderne le modalità di svolgimento attraverso la loro descrizione. Ai fini dell'attività di prevenzione della corruzione, la descrizione del processo è una fase particolarmente rilevante, in quanto consente di identificare più agevolmente le criticità del processo in funzione delle sue modalità di svolgimento al fine di inserire dei correttivi.

Il risultato di questa fase è, dunque, una **descrizione dettagliata del processo**.

Ferma restando l'utilità di pervenire gradualmente ad una descrizione analitica dei processi dell'amministrazione nei termini indicati nel Box 4 dell'Allegato 1 al PNA 2019, l'ANAC ha precisato che tale risultato può essere raggiunto in maniera progressiva nei diversi cicli annuali di gestione del rischio corruttivo, tenendo conto delle risorse e delle competenze effettivamente disponibili.

Al fine di garantire il raggiungimento di una descrizione dei processi individuati nel relativo "Catalogo", completa ed esaustiva, che possa rappresentare un utile strumento di gestione integrato e coordinato con gli altri strumenti gestionali, con il PTPCT 2020-2022 veniva approvato un *format* di raccolta delle informazioni/elementi utili ai fini della successiva fase di valutazione dei rischi. Con il presente Piano si conferma l'adozione di tale *format*, così come rappresentato nell'Allegato A) alla Sezione I del presente PTPCT.

L'attività di individuazione e descrizione dei singoli processi individuati, sulla base di tale *format*, è stata avviata nel 2021 tramite incontri con i Dirigenti competenti; a seguito degli stessi, è stato ritenuto opportuno sospendere l'attività medesima in attesa dell'avvenuta operatività dei processi di riorganizzazione degli Enti coinvolti (Comune di Carpi e Unione delle Terre d'Argine).

Ad oggi, con riferimento ai suddetti processi di rivisitazione organizzativa, sono stati adottati i seguenti atti, configuranti il sostanziale compimento dei processi medesimi:

a. Per quanto concerne il Comune di Carpi

- con deliberazione di Giunta comunale n. 143 del 20/07/2021 sono stati definiti la nuova struttura organizzativa ed il nuovo funzionigramma del Comune di Carpi;
- sono stati successivamente adottati i decreti sindacali di nomina dei Dirigenti dei nuovi Settori;
- sono stati adottati gli atti dirigenziali di individuazione delle articolazioni organizzative di terzo livello;
- sono state espletate le procedure di interpello per l'individuazione delle nuove posizioni organizzative dell'Ente;

b. Per quanto concerne l'Unione delle Terre d'Argine

- con deliberazione di Giunta dell'Unione n. 89 del 21/07/2021 è stata approvata la relazione del Direttore generale in materia, confermata la macrostruttura e dato avvio al processo di revisione organizzativa;
- con deliberazione di Giunta dell'Unione n. 131 del 24/11/2021 è stata approvata la nuova struttura organizzativa;
- sono stati adottati successivi atti amministrativi di completamento del processo.

I sopra richiamati processi di revisione organizzativa hanno comportato una nuova strutturazione delle unità organizzative, nonché una differente titolarità dei processi, tanto nei rapporti tra Comune di Carpi ed Unione delle Terre d'Argine, quanto in termini di titolarità/responsabilità fra Settori e Servizi all'interno del singolo ente e successive interrelazioni tra le singole fasi/attività degli stessi.

Con specifico riferimento all'area di rischio B "Contratti pubblici", è necessario delineare il nuovo quadro riguardante le competenze in materia all'interno delle strutture dei due Enti riguardati dai processi riorganizzativi.

Nella relazione del Direttore generale avente ad oggetto “Revisione organizzativa dell’Unione delle Terre d’Argine”, approvata con deliberazione di Giunta dell’Unione n. 89 del 21/07/2021, nell’ambito della revisione organizzativa del Settore “Affari Generali e contratti”, si evidenzia che:

“Il primo settore affari generali sarà caratterizzato da un’unità organizzativa nuova e fortemente strutturata che sarà definita “centrale acquisti”. L’idea organizzativa alla base di questo passaggio risiede nel superamento dell’idea della singola CUC (centrale unica di committenza) per sviluppare un servizio di staff che si occupi trasversalmente di tutta la complessità degli acquisti.

Per compiere tale importante passaggio, a seguito di specifico progetto inserito nel piano della performance 2021, si perseguiranno tali azioni:

- *Verrà costituito un elenco ad hoc degli acquisti da centralizzare a seguito di specifica analisi eseguita di tutti gli affidamenti eseguiti (già in essere un approfondimento partendo da tutti i cig assunti negli ultimi anni).*
- *Completamento del passaggio del personale in Unione ancora in capo al comune di Carpi relativo sia all’ufficio contratti che appalti.*
- *Eseguire un passaggio intersettoriale dal servizio provveditorato ed economato (settore servizi finanziari) al settore affari generali. Successivamente sarà oggetto di analisi anche il possibile futuro ampliamento di acquisti oggi svolti da uffici diversi dei Comuni e dell’Unione*
- *Sarà così sviluppato partendo dal nuovo funzionigramma un atto di microrganizzazione ed assegnazione di responsabilità di procedimento.*
- *Creazione di un unico ufficio contratti per Unione e Comuni.*
- *Elaborazione di linee guida condivise con tutti i servizi e settori dei comuni relativi a modalità di acquisto in applicazione del codice degli appalti e della normative di settore in generale.*
- *In una seconda fase il servizio di contenzioso potrà essere gestito dall’Unione per conto di tutti i comuni.*
- *Percorso per la certificazione di qualità ISO 9001 dell’attività tipicamente CUC.*

Seguendo questo percorso il nuovo servizio cercherà di divenire il punto specialistico in ambito di gare ed appalti, realizzando un reale supporto a tutte le strutture dell’Unione e dei Comuni aderenti”.

Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla citata relazione.

Con la deliberazione di Giunta dell’Unione n. 131 del 24/11/2021, sono stati approvati la nuova struttura organizzativa ed il relativo funzionigramma; dai medesimi emerge quanto segue:

- il 1° Settore “Affari generali” è suddiviso nei due servizi “1.1 Acquisti in comune” e “1.2 Stazione unica appaltante” e detiene, quale funzione direttamente in capo al primo livello del Settore, la funzione “*Coordinamento servizi in convenzione dal Comune di Carpi (monitoraggio di tutti i confini di attività fra l’Ente Unione ed i 4 Comuni aderenti)*”;
- il Servizio 1.1 “Acquisti in comune” è assegnatario delle seguenti funzioni
“Acquisizione di beni e servizi per Unione/Comuni secondo livelli prestabiliti (Full, esecuzione diffusa, service) per alcune tipologie merceologiche per importi sotto soglia comunitaria o sopra soglia limitatamente ad adesione alle convenzioni;
Attività di formazione, supporto, consulenza e aggiornamento della disciplina in materia di appalti, concessioni e contratti tramite anche la predisposizione di modulistica e linee guida;
Gestione del magazzino economale e distribuzione delle provviste agli uffici;
Gestione ed esecuzione dei contratti di appalto di servizi e forniture assegnati;
Procedure di alienazione/donazione di beni fuori uso;
Programmazione del fabbisogno e gestione bilancio;”
- il Servizio 1.2 “Stazione Unica Appaltante” è assegnatario delle seguenti funzioni
“Attività di formazione, supporto, consulenza e aggiornamento della disciplina in materia di appalti, concessioni e contratti tramite anche la predisposizione di modulistica e linee guida;
Contenzioso per le procedure di gara o le fasi di procedura gestite dal servizio;
Contrattualistica di competenza;

Procedure di gara finalizzate all'acquisizione di beni e servizi per Unione e/o Comuni per importi sopra soglia comunitaria;

Procedure di gara per lavori e concessioni a partire da 150.000 euro (dall'approvazione atti di gara all'aggiudicazione efficace) per i Comuni aderenti all'Unione TD come previsto in Convenzione;

Procedure di gare per altri enti a seguito di apposite convenzioni/accordi;”.

In occasione del percorso di elaborazione del presente piano, sono state condotte numerose sessioni di analisi organizzativa di processo con i referenti del Comune di Carpi e dell'Unione delle Terre d'Argine. Per tutti i processi mappati all'interno del catalogo sono stati acquisiti e descritti gli elementi ritenuti utili, come rappresentati nel citato format (esclusa la parte relativa alle fasi). Nello specifico, la menzionata attività, che si è rivelata particolarmente complessa sia in ragione dell'elevato numero di strutture coinvolte che della integrazione funzionale fra il Comune di Carpi e l'Unione delle Terre d'Argine, ha consentito di creare una base ampia e solida di informazioni per la conduzione dell'analisi e gestione del rischio e, al tempo stesso, di monitorare l'efficacia degli interventi di revisione organizzativa condotti dagli enti nel 2021.

Fase c) - Rappresentazione

L'ultima fase della mappatura dei processi (fase 3) concerne la rappresentazione degli elementi descrittivi del processo illustrati nella precedente fase.

Esistono varie modalità e approcci per rappresentare il processo, tra cui la rappresentazione grafica attraverso l'utilizzo di diagrammi di flusso, la rappresentazione sotto forma tabellare o altre modalità. Si conferma la modalità di rappresentazione già prescelta in occasione del PTPCT 2020-2022, ovvero quella tabellare, con riferimento all'elenco dei processi articolati per area di rischio ed indicazione dell'ente titolare del processo (vedasi il già citato Allegato B della Sezione I del presente PTPCT). Si è invece optato, stante la mole di dati oggetto di elaborazione, per la rappresentazione della descrizione dei singoli processi tramite “schede di processo”, create tramite apposito gestionale sviluppato internamente dal Comune di Carpi. Le schede descrittive dei singoli processi, ordinate per aree di rischio, sono rappresentate nell'allegato C) della Sezione I del presente PTPCT.

La revisione della mappatura dei processi, con il livello di “zoom” operato, è propedeutica al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- mappare correttamente e adeguatamente i processi “a rischio” in relazione alla natura, all'attività e al contesto esterno e interno dell'organizzazione;
- identificare i processi sensibili in modo sufficientemente analitico e dettagliato per rappresentare i rischi di corruzione ad essi connessi.

La revisione integrale della mappatura, condotta, in particolare, negli anni 2021 e 2022, prelude ad una significativa innovazione del processo di valutazione, ponderazione e trattamento del rischio.

La valutazione del rischio

Tenuto conto delle indicazioni contenute nell'Allegato 1 al PNA 2019, la valutazione del rischio 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)”.

Ciò premesso, la valutazione del rischio consta di tre fasi:

- a) l'identificazione;
- b) l'analisi;
- c) la ponderazione.

Fase a) – Identificazione

L'identificazione degli eventi rischiosi persegue lo scopo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi individuati presso l'ente e tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo.

Imprescindibile, ai fini di una corretta e completa identificazione degli eventi rischiosi relativamente ai processi individuati, è il supporto al RPCT da parte dei Dirigenti e dei referenti dei diversi Settori/Servizi.

Ai fini dell'identificazione del rischio è necessario definire l'oggetto di analisi e utilizzare opportune tecniche di identificazione unitamente ad una pluralità di fonti informative.

Nell'ottica di un adeguamento graduale e sostenibile alle nuove indicazioni metodologiche introdotte con il PNA 2019, ai fini del presente Piano l'oggetto di analisi sarà rappresentato dal singolo processo.

Relativamente alla tecnica adottata per l'individuazione degli eventi corruttivi, si prenderà in considerazione l'analisi dei flussi relativi a ciascun processo e delle relative responsabilità. Attraverso tale analisi, condotta in seguito alla conclusa revisione della mappatura, sarà possibile procedere ad una migliore identificazione dei momenti in cui si potrebbero verificare gli eventi rischiosi e/o di eventuali vulnerabilità del processo.

Per quanto riguarda le fonti informative da utilizzare ai fini dell'identificazione degli eventi rischiosi, saranno prese in considerazione:

- le risultanze dell'analisi del contesto interno ed esterno;
- le risultanze emerse nella mappatura dei processi (flussi di processo), svolta in collaborazione con Dirigenti e referenti di ciascun Settore/Servizio;
- incontri (o altre forme di interazione) con i Dirigenti, personale incaricato di posizione organizzativa, rete dei referenti e personale dell'amministrazione che abbia conoscenza diretta sui processi e quindi delle relative criticità (impiego metodologie brainstorming e somministrazione di checklist);
- le risultanze dell'attività di monitoraggio svolta dall'RPCT;
- le risultanze dei controlli interni;
- eventuali segnalazioni ricevute tramite il canale del *whistleblowing* o tramite altre modalità;
- l'analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato nell'amministrazione oppure in altre amministrazioni o enti che possono emergere dal confronto con realtà simili;
- la consultazione del registro dei rischi realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa all'Unione delle Terre d'Argine.

Gli eventi rischiosi, che saranno individuati nell'ambito di apposite sessioni di *risk assessment* utilizzando le tecniche e le fonti informative sopra citate, saranno formalizzati, mediante l'adozione di un apposito registro/catalogo degli eventi rischiosi, in fase di aggiornamento programmato al presente Piano e a seguito della revisione della mappatura dei processi.

Fase b) - Analisi del rischio

L'analisi del rischio ha una duplice finalità:

- analizzare i fattori abilitanti della corruzione, in modo tale da addivenire a una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati;
- stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio;

Relativamente all'analisi dei fattori abilitanti, intesi quali fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti e/o eventi corruttivi, essa riveste un ruolo di primo rilievo nel sistema di gestione del rischio, dal momento che agevola e consente l'individuazione delle misure specifiche di trattamento ritenute più efficaci ed appropriate in funzione di prevenzione del rischio.

Premesso che i fattori abilitanti possono essere, a fronte di ogni evento rischioso individuato, molteplici e combinati tra loro, di seguito se ne riportano alcuni a titolo esemplificativo:

1. monopolio di potere, inteso come esercizio prolungato ed esclusivo delle responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto (ad esempio un funzionario responsabile o addetto al processo

- o a una attività chiave dello stesso da un numero eccessivo di anni, titolare di un insieme di informazioni non accessibili o parzialmente accessibili ad altri funzionari);
2. inadeguatezza della regolazione del processo, intesa in termini di mancato rispetto del principio di distinzione tra direzione politica e direzione amministrativa, di mancanza di chiarezza normativa o di eccessiva discrezionalità (ad esempio eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento, assenza di predeterminazione di criteri generali e oggettivi, assenza di una procedura scritta);
 3. eccessiva complessità del processo e/o presenza di eccessivi oneri burocratici, intesa come eccessiva complessità sul piano delle procedure, degli uffici coinvolti, della documentazione richiesta, una scarsa o nulla informatizzazione del processo, ecc.;
 4. opacità, per assenza o carenza di trasparenza del processo;
 5. assenza o carenza di controlli amministrativi, interni o esterni all'Amministrazione;
 6. non adeguata formazione, informazione e responsabilizzazione degli addetti, intesa in termini di inadeguatezza o assenza di competenze professionali e/o di scarsa circolazione delle informazioni, cattiva organizzazione, ecc.;
 7. inadeguata diffusione della cultura della legalità, intesa in termini di rispetto delle norme in materia di conflitti di interessi, di imparzialità, di quanto previsto dal Codice di comportamento nazionale e adottato dall'Ente e delle disposizioni e delle misure, generali e specifiche, del PTPCT;
 8. natura o rilevanza degli interessi coinvolti nel processo, intesa in termini di appetibilità dei benefici derivanti dal processo, che possono esporre a corruzione o pressioni anche da parte della criminalità organizzata.

Pertanto, per ogni evento rischioso identificato nel corso degli incontri, il gruppo di lavoro costituito dal RPCT e dai Dirigenti e referenti di ciascun Settore/Servizio, procederà all'analisi dei relativi fattori abilitanti.

Per quanto riguarda, invece, la fase di stima del livello di esposizione al rischio dei processi e delle relative attività al rischio, è bene precisare che la definizione del predetto livello di esposizione risulta essere anch'essa di rilevante importanza, dal momento che consente di individuare i processi e/o le attività del processo su cui concentrare l'attenzione sia per la progettazione e il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio, sia in fase di monitoraggio.

Come indicato nell'Allegato 1 al PNA 2019 e ferma restando l'applicazione di un criterio generale di prudenza atto ad evitare la sottostima del rischio, ai fini dell'analisi del livello di esposizione al rischio è necessario procedere:

- a) alla scelta dell'approccio valutativo;
- b) all'individuazione dei criteri di valutazione;
- c) alla rilevazione dei dati e delle informazioni;
- d) alla formulazione di un giudizio sintetico

Relativamente all'approccio valutativo, l'Allegato 1 al PNA 2019 afferma chiaramente che l'allegato 5 al PNA 2013 non deve essere più considerato quale riferimento metodologico da seguire, consigliando l'adozione di un approccio valutativo di tipo qualitativo, in base al quale *“l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, non prevedono (o non dovrebbero prevedere) la loro rappresentazione finale in termini numerici”*.

Tale tipo di indicazione trae origine dalla considerazione per cui, ad oggi, non si dispone di serie storiche particolarmente complete ed affidabili per effettuare analisi di natura quantitativa nell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), e che tale tipologia di analisi richiederebbe competenze assenti in molte amministrazioni.

Nel contesto di un approccio valutativo di tipo qualitativo, l'Allegato 1 al PNA 2019 promuove il ricorso ai c.d. “indicatori di rischio” (*key risk indicators*), quali indicatori in grado di fornire indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti. Inoltre, viene precisato che in ogni caso “le

amministrazioni possono utilizzare anche altre metodologie di valutazione dell'esposizione al rischio, purché queste siano coerenti con l'indirizzo fornito nel presente allegato e adeguatamente documentate nei PTPCT". È comunque necessario, indipendentemente dalla metodologia prescelta e al fine di pervenire ad una stima del rischio corrispondete al dato reale, che le valutazioni svolte siano supportate da motivazioni basate su informazioni e dati oggettivi.

Ciò detto, aderendo all'approccio valutativo di tipo qualitativo suggerito da ANAC e al fine di stimare il livello di esposizione al rischio di ciascun processo/attività mappato ad esito della revisione della mappatura, si introduce presso l'Ente una nuova metodologia di natura valutativa, dando un più ampio spazio alla motivazione della valutazione e al confronto con i responsabili dei processi.

Per la scelta della metodologia di *risk assessment* sono state valutate e comparate diverse opzioni, tenendo conto delle alternative elencate nell'ambito della norma internazionale ISO relativa alle tecniche di valutazione del rischio (IEC 31010:2019). In particolare, sono state considerate quelle tecniche applicabili a tutte e tre le fasi di *risk assessment*: identificazione, valutazione e ponderazione del rischio.

Si è quindi optato per introdurre diversi elementi dell'approccio di tipo "**Bow Tie**" per l'analisi del rischio, tenendo altresì conto delle indicazioni e linee guida fornite dal **Global Compact delle Nazioni Unite** in materia di prevenzione della corruzione.

Nei mesi che hanno preceduto la redazione del presente piano, il RPCT e alcune delle risorse umane assegnate allo staff del Segretario Generale hanno approfondito, nell'ambito della letteratura disponibile, la *bow tie analysis*, i cui elementi di forza sono rappresentati, principalmente, dalla intuitiva e ed efficace notazione grafica e da un approccio sistemico alla gestione delle barriere. Considerata la natura sperimentale dell'applicazione della metodologia *bow tie* all'ambito della prevenzione della corruzione, è stato necessario assumere uno standard di tassonomia al fine di consentire l'estensione dell'analisi ai diversi segmenti dell'organizzazione e la diffusione della sottesa cultura del rischio. Gli elementi essenziali del metodo *bow tie*, oggetto di implementazione in attuazione del presente piano, sono sinteticamente illustrati nell'allegato D) alla Sezione I del PTPCT. Inoltre, dopo una analisi di mercato relativa ai software più diffusi per la creazione e gestione dei *bow tie*, condotta con la collaborazione del Settore Servizi informativi, si è optato, in questa fase sperimentale, per la produzione interna, a cura dello staff del Segretario Generale, di apposito gestionale.

La metodologia *bow tie* è stata illustrata ai referenti dei Settori del Comune di Carpi e dell'Unione delle Terre d'Argine in occasione dei brainstorming condotti nell'ambito della fase della mappatura dei processi.

Con riferimento alla fase di misurazione del rischio, il Global Compact Management Model definisce:

- **rischio inerente**: il rischio che grava su un'organizzazione in assenza di qualsiasi azione in grado di alterare la probabilità e/o l'impatto del rischio stesso; rappresenta l'impatto lordo di un fattore di rischio, cioè la massima perdita realizzabile in seguito al suo manifestarsi e alla mancanza di azioni tese a limitarne gli effetti;
- **rischio residuo** il rischio che rimane dopo la risposta al rischio, cioè dopo l'effettiva implementazione delle azioni tese alla mitigazione del rischio inerente. La differenza tra i benefici dell'azione e gli effetti complessivi che i fattori di rischio hanno sugli obiettivi aziendali determina il rischio residuo, cioè l'impatto netto riconducibile ai fattori di rischio.

Le dimensioni da valutare, secondo le indicazioni del Global Compact, sono:

1. il **rischio inerente**, che rappresenta il livello totale di rischio associato ad ogni schema corruttivo, senza considerare l'efficacia delle misure preventive già adottate. Le dimensioni del rischio inerente sono:

a. probabilità: eventualità che il rischio si verifichi.

b. impatto: conseguenze derivanti dal verificarsi del rischio.

Il valore complessivo del rischio inerente è dato dalla combinazione delle due dimensioni suindicate (probabilità e impatto);

2. il **grado di efficacia delle misure preventive già adottate**, il cui livello di efficacia incide in misura maggiore o minore sul contenimento del rischio;

3. il **rischio residuo**, il cui valore è dato dal confronto tra il valore del rischio inerente e il livello di efficacia/inefficacia delle misure preventive già adottate.

In questa fase di sperimentazione dell'applicazione della *bow tie analysis* all'ambito della prevenzione della corruzione, la piena integrazione delle diverse fasi di misurazione del rischio, come sopra descritte, sarà condotta con criterio di progressività anche in funzione della necessità di verificare la migliore corrispondenza fra la tassonomia del PNA e quella della metodologia *bow tie* e l'applicabilità dell'analisi LOPA nella valutazione dell'efficacia delle barriere esistenti e proposte.

In fase di prima applicazione, il rischio iniziale (o inerente) di ciascun processo viene stimato in riferimento ai seguenti ambiti di analisi:

Stima della probabilità del verificarsi dell'evento rischioso (Key Risk Indicators)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rilevanza esterna e livello di interesse "esterno" ▪ Grado di discrezionalità del processo ▪ Grado di segregazione delle funzioni e di pluralità di attori nell'adozione delle scelte e nella relativa attuazione ▪ Opacità del processo decisionale ▪ Complessità dell'attività amministrativa relativa al processo ▪ Presenza di contenzioso riferibile alle attività e fasi del processo ▪ Presenza di rilievi formulati da funzioni di controllo interno ed esterno ▪ Grado di attuazione delle misure generali di prevenzione

Stima dell'impatto del verificarsi dell'evento rischioso (Key Risk Indicators)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impatto sulla programmazione: eventuali conseguenze sui risultati attesi della programmazione strategica (DUP o altri documenti di analogo livello) ▪ Impatto reputazionale: eventuali conseguenze sull'immagine dell'amministrazione determinato dal verificarsi di un evento rischioso relativo al processo ▪ Impatto economico: eventuali conseguenze sulle risorse (entrate/spese) ▪ Impatto organizzativo: eventuali conseguenze di un blocco del processo sull'organizzazione e/o sulla continuità di un servizio ▪ Impatto "sociale": eventuali conseguenze sui destinatari/stakeholders di processo

La scala di graduazione del rischio ai fini del giudizio sintetico è strutturata sui seguenti livelli (che potranno essere maggiormente articolati in occasione della prima applicazione della *bow tie analysis*):

- rischio basso;
- rischio medio;
- rischio alto.

Per i processi individuati con rischio basso non sono definite misure specifiche ulteriori a quelle generali; per tutti gli altri livelli di rischio dovranno essere previste le misure aggiuntive in un'ottica di miglioramento continuo e di rafforzamento progressivo dei livelli di presidio.

Fase c) – Ponderazione del rischio

Attraverso la ponderazione del rischio, si persegue l'obiettivo di agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi sottoporre a trattamento, incluse le priorità di attuazione.

Pertanto, la ponderazione del rischio mira a stabilire:

- le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio;
- le priorità di trattamento dei rischi.

Per quanto riguarda le azioni da intraprendere, ad esito della fase di valutazione del rischio, il RPCT procederà, in collaborazione con i Dirigenti e referenti rispettivamente competenti, ad un'analisi delle diverse opzioni

individuabili per ridurre l'esposizione al rischio dei processi/attività, nel rispetto del principio di sostenibilità economica ed organizzativa.

In questa fase di analisi il gruppo di lavoro terrà in considerazione, con riferimento al rischio in esame, l'incidenza sul rischio (intesa in termini di efficacia ai fini della riduzione del rischio) di eventuali misure generali e specifiche di trattamento già in essere nonché di misure di presidio e controllo esistenti (ad esempio protocolli interni procedurali e/o comportamentali). Tanto al fine di procedere (o eventualmente non procedere) con l'adozione delle misure ritenute necessarie in considerazione del c.d. "rischio residuo".

Invece, per quanto la definizione delle priorità di trattamento, l'impostazione delle azioni di prevenzione terrà conto del livello di esposizione al rischio determinato ad esito della fase di valutazione del rischio stesso. Si procederà, pertanto, partendo dalle attività che presentano un'esposizione più elevata fino ad arrivare al trattamento di quelle che si caratterizzano per un'esposizione più contenuta.

Il trattamento del rischio

Il trattamento del rischio rappresenta quella fase in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'Ente è esposto e si programmano le modalità della loro attuazione.

Come specificato nel PNA 2019, in relazione alla loro portata *"le misure possono definirsi "generali" quando si caratterizzano per la capacità di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in modo trasversale sull'intera amministrazione o ente; "specifiche" laddove incidono su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio e pertanto devono essere ben contestualizzate rispetto all'amministrazione di riferimento"*.

Le principali tipologie di misure che possono essere individuate, sia come generali che specifiche, sono le seguenti:

- controllo;
- trasparenza;
- definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- regolamentazione;
- formazione;
- sensibilizzazione e partecipazione;
- rotazione;
- segnalazione e protezione;
- disciplina del conflitto di interessi;
- regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari") lobbies.

Il piano del trattamento del rischio dell'Unione delle Terre d'Argine, la cui attuazione è condivisa con il Comune di Carpi in ragione del conferimento, in gestione associata, di numerose funzioni e servizi, è articolato in due parti:

- Parte I – misure di trattamento trasversali valide per l'intera organizzazione, così come dettagliate nel prosieguo della presente Sezione I;
- Parte II – misure di trattamento specifiche, che saranno individuate e programmate in occasione dell'adozione dell'aggiornamento al presente Piano, previsto per il secondo semestre 2021, ad esito della fase di valutazione del rischio da condursi sulla base della nuova metodologia sopra descritta.

4.3 Parte I – Misure di trattamento trasversali

4.3.1. Controlli interni

Un supporto determinante nel perseguimento degli obiettivi del presente Piano deve essere fornito dal sistema dei controlli interni di cui al 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 decreto legge 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 legge 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 PNA 2016 ha ribadito che la gestione del rischio di corruzione è realizzata assicurando l'integrazione con altri processi di programmazione e gestione (in particolare con il ciclo di gestione della performance e i controlli interni) al fine di porre le condizioni per la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione adottata. Nel PNA 2019 si evidenzia che le indicazioni del Piano Nazionale non devono comportare l'introduzione di adempimenti e controlli formali con conseguente aggravio burocratico. Al contrario, sono da intendersi in un'ottica di ottimizzazione e maggiore razionalizzazione dell'organizzazione e dell'attività delle amministrazioni per il perseguimento dei propri fini istituzionali secondo i principi di imparzialità efficace, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Nell'ambito del documento approvato dal Consiglio di Anac in data 2 febbraio 2022, si sottolinea l'importanza del coordinamento del monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza con il sistema dei controlli interni, quale punto di forza anche per valutare l'adeguatezza delle misure adottate a fronteggiare il rischio di corruzione.

La delibera della Corte dei Conti Sezione delle Autonomie n. 19 del 07/10/2020 di approvazione delle linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2019, ribadisce l'importanza di creare un sistema integrato dei controlli:

"Il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni costituisce il miglior presidio per l'osservanza degli obblighi di finanza pubblica posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, oltreché per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali.

In un contesto di crescenti difficoltà economiche e finanziarie, l'adozione di un efficace sistema di controlli interni rappresenta, altresì, lo strumento migliore per rispondere alle esigenze conoscitive del management e per soddisfare i bisogni della collettività amministrata. Attivando il processo di autovalutazione dei propri sistemi di pianificazione-programmazione e controllo nonché dei cicli erogativi in termini di apporto quantitativo e qualitativo, l'Ente può, infatti, ottimizzare le proprie performance attraverso un articolato flusso informativo che, partendo dagli obiettivi strategici, è in grado di individuare ed alimentare gli obiettivi operativi in un quadro organizzativo più strutturato e consapevole."

A conferma del citato orientamento, la delibera della Corte dei Conti Sezione delle Autonomie n. 13 del 21/07/2021, di approvazione delle linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2020,

precisa, sul punto, che: *“l’ottica delle presenti Linee guida continua ad insistere su un’analisi più integrata, volta a mettere in relazione le funzionalità delle singole tipologie di controllo. A questo scopo, i diversi controlli vengono osservati come un unico sistema di misurazione integrato, in grado cioè di raccordare tra loro, per ciascuna attività gestionale, l’insieme dei diversi indicatori di cui ciascun tipo di controllo è dotato. Affinché tale integrazione sia effettiva, è necessario, però, che i loro contenuti siano coerenti e conseguenti, come fasi successive di elaborazione di un report unitario su cui fondare, in modo sostanziale, i processi decisionali dell’Ente”.*

In materia di controlli interni, l’Unione delle Terre d’Argine con delibera del Consiglio dell’Unione n. 3 del 30 gennaio 2013 ha approvato il Regolamento “Organizzazione, strumenti e modalità dei controlli interni”, successivamente modificato con delibera del Consiglio dell’Unione n. 2 del 15 febbraio 2017 (art. 9).

Per quanto riguarda il Comune di Carpi, già con deliberazione del Consiglio Comunale n. 9 del 31 gennaio 2019, ha approvato significative modifiche e integrazioni al regolamento sui controlli interni approvato con delibera di C.C. n. 4 del 14/01/2013 e successivamente modificato con delibera di C.C. n.66 del 10/04/2014 (art. 7), nella direttiva di creare un “Sistema Integrato”, aderendo all’impostazione metodologica suggerita dalla Corte dei Conti in precedenti occasioni e ribadita da ultimo con la citata delibera n. 13 del 21/07/2021.

L’opportunità di intervenire in maniera capillare sul sistema dei controlli interni è stata valutata, nell’ambito dei PTPCT degli anni precedenti, anche in relazione al riscontro di alcune significative lacune, presenti anche nell’ambito dell’organizzazione dell’Unione delle Terre d’Argine, ed in particolare:

- non sono definiti strumenti e modalità di raccordo con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione;
- le differenti tipologie di controllo non appaiono compiutamente integrate all’interno di un sistema coerente ed efficace;
- le misure di controllo implementate non risultano concretamente ispirate a principi generali di revisione aziendale né a modelli di *risk management* caratterizzati dalla promozione della cultura del rischio all’interno dell’organizzazione.

Sono state evidenziate, pertanto, quattro priorità:

- 1) strutturare un sistema organico tra tutti controlli interni, indicati di seguito, sulla base di una logica sinergica e di miglioramento sia dei processi di controllo stessi, sia dell’attività amministrativa:
 - controlli di regolarità amministrativa e contabile;
 - controllo strategico;
 - controlli sulle società partecipate non quotate;
 - controllo di gestione;
 - controllo sugli equilibri finanziari;
 - controllo di qualità;
 - attività del servizio ispettivo;
 - controllo sul riciclaggio e sul finanziamento al terrorismo;
- 2) rafforzare la funzionalità del sistema informativo attraverso analisi concomitanti sull’andamento della gestione e l’elaborazione di report di controllo nel corso dell’esercizio finanziario;
- 3) creare uno stretto raccordo tra gli strumenti utilizzati per i controlli di regolarità amministrativa e contabile e le misure introdotte nel PTPCT;
- 4) introdurre due nuove funzioni nei controlli interni:
 - attività del servizio ispettivo;
 - controllo sul riciclaggio e sul finanziamento al terrorismo.

Si evidenzia che con nota del Segretario Generale prot. n. 39603 del 18/08/2020 è stato istituito un apposito gruppo di lavoro, individuato nei Dirigenti del Comune di Carpi e dell’Unione delle Terre d’Argine, coordinato dal Segretario Generale, con l’obiettivo di procedere ad una revisione del sistema dei controlli interni concepiti come un “Sistema Integrato” al fine di scongiurare il rischio di una conduzione delle singole tipologie di

controllo come funzioni a sé, avulse dal contesto di riferimento, per tradursi in indicazioni strutturali, che consentano una considerazione globale ed un rapporto sinergico tra i diversi tipi di controlli.

Le analisi condotte dal gruppo di lavoro hanno già supportato le scelte compiute dall'amministrazione del Comune di Carpi in ordine alla strutturazione della nuova articolazione organizzativa dell'Ente (**DGC n. 143/2021**), con particolare riferimento all'allocazione organizzativa di competenze e responsabilità relative al "Sistema Integrato" dei controlli interni, al fine di scongiurare il rischio di una conduzione delle singole tipologie di controllo come funzioni a sé, avulse dal contesto di riferimento, per tradursi in indicazioni strutturali, che consentano una considerazione globale ed un rapporto sinergico tra i diversi tipi di controlli; integrazione nel contesto organizzativo delle funzioni di programmazione e controllo (istituzione degli uffici "**Politiche per l'integrità, legalità e trasparenza**") e "**Programmazione e controlli direzionali**", posti sotto le dirette dipendenze del Segretario Generale; formalizzazione delle relative macro-funzioni nell'ambito dei servizi "**Programmazione, controllo e segreteria amministrativa**" dei diversi settori); **le attività di programmazione e controllo sono state organizzativamente concepite in sinergia con le funzioni conferite all'Unione delle Terre d'Argine (controllo di gestione; controllo sugli equilibri finanziari).**

Relativamente **all'emergenza sanitaria**, sono state tenute in considerazione le indicazioni fornite dalla Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR del 07/10/2020, recante "*Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19*".

In tale occasione la Corte dei Conti ha ribadito la centralità del sistema di controllo interno di ciascuna amministrazione, in grado di offrire un contributo significativo, sotto il profilo finanziario e gestionale, per affrontare la complessità, l'estensione e le criticità derivanti dalla situazione emergenziale, al fine di rafforzare al massimo, in questo periodo, i processi di controllo.

Prosegue affermando che "*In tale contesto - che ha finito per alterare tutti i processi di gestione del rischio esistenti - le varie componenti del sistema integrato di controllo interno, infatti, sono chiamate a non affidarsi esclusivamente ai principi ed alle prassi anteriormente vigenti e seguite, in quanto ciò potrebbe comportare un indebolimento dei controlli in alcune aree, aumentando la probabilità che si verificano nuovi rischi in altre.*

Appare necessario, invece, che dette strutture si dotino di adeguati strumenti (organizzativi, informatici e metodologici) per fornire idonee risposte alle sfide dell'emergenza, modificando sostanzialmente, se del caso, l'approccio ai controlli sotto svariati profili (programmazione dei controlli, procedure di lavoro, aree di controllo, metodologie). Solamente con tale supporto le Amministrazioni potranno operare in modo efficace e rispondere in modo tempestivo alle emergenze attuali e future."

Il sistema integrato dei controlli interni dovrà, inoltre, sempre più strutturarsi secondo una logica di controllo di processi e di progetti e non di verifica o redazione di atti isolatamente considerati, anche alla luce del fabbisogno di coordinamento della gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo in ordine agli interventi PNRR di competenza.

Gli obiettivi per il triennio 2022-2024 sono qui di seguito indicati:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Definizione di strumenti e modalità di raccordo fra le diverse tipologie di controllo, in una logica di processo e conseguente ridefinizione delle tecniche di campionamento anche in ragione della avvenuta implementazione del nuovo gestionale atti e protocollo	Segretario Generale Dirigenti di Settore Carpi e UTDA	Dicembre 2022	Elaborazione proposta organizzativa
2	Adeguamento delle modalità di attuazione dei controlli interni alle indicazioni fornite a livello centrale in merito agli interventi PNRR	Segretario Generale Dirigenti di Settore Carpi e UTDA	Dicembre 2022	Approvazione proposta deliberazione di Giunta
3	Elaborazione report controllo infra-annuale sulle società partecipate in continuità con gli esercizi precedenti Elaborazione report controllo qualità annuale	Segretario Generale	Ottobre 2022	Approvazione del referto
4	Strutturazione organizzativa del controllo sul riciclaggio e sul finanziamento al terrorismo, anche in relazione alle disposizioni PNRR	Segretario Generale Dirigente Settore Servizi Finanziari UTdA	Dicembre 2022	Approvazione modello di controllo
5	Attivazione del servizio ispettivo, preferibilmente in collaborazione con altri Enti pubblici	Segretario Generale	Dicembre 2023	Approvazione convenzione/Istituzione unità organizzativa interna UTDA-Comune di Carpi

4.3.2 Informatizzazione dei processi

L'informatizzazione dei processi consente, 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.

La transizione dalla gestione analogica del procedimento amministrativo al digitale, attraverso il fondamentale passaggio della produzione aziendale di documenti e atti amministrativi in originale digitale e la tracciabilità degli interventi dei singoli dipendenti, offre garanzie significative in termini di monitoraggio dei tempi, accertabilità delle responsabilità individuali e immutabilità dei documenti.

L'informatizzazione dei processi afferisce all'ambito più ampio della disciplina del *Business Process Management* (il BPM nasce per migliorare i processi, non semplicemente per automatizzarli, configurandosi, così, come una metodologia di organizzazione aziendale orientata al controllo informatico dei processi), che coniuga le esigenze dell'organizzazione aziendale con l'automazione dei processi ed ancora con l'utilizzo delle informazioni acquisite ai fini del controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione e della trasparenza. Costituisce, pertanto una misura importante anche nell'ambito della strategia di prevenzione del rischio di corruzione.

In materia, è stato intrapreso un percorso, iniziato nel 2019, che ha visto, dal 1° gennaio 2022, la tappa fondamentale della concreta implementazione, nell'intero ambito dell'Unione delle Terre d'Argine, nel quale è ricompreso il Comune di Carpi, di una suite gestionale integrata per protocollo, atti, contabilità e trasparenza (ob.n. 1/2021). In particolare si evidenziano le seguenti tappe:

- il Servizio informativo Associato dell'Unione delle Terre d'Argine, al fine di comprendere lo stato dell'arte della digitalizzazione e dell'interoperabilità dei procedimenti, con nota prot. n. 2909 del 17/01/2019, ha elaborato, per l'Unione medesima e per il Comune di Carpi, un prospetto sintetico (non esaustivo in quanto non venivano riportati i software considerati di utilità generale come ad es. compressori file, visualizzatori file audio/video, web browser, utility integrate nei sistemi operativi ed altri) dei principali software in uso - con relativa interoperabilità/integrazione – presso i Settori e Servizi dei suddetti Enti;
- a seguito di verifiche di mercato, nonché di valutazioni sui software ipotizzati, svolte congiuntamente ai referenti dei Settori degli Enti tramite prove “demo” dei medesimi, con determinazione dirigenziale SIA n. 594 del 06/07/2021 è stata acquistata la suite gestionale integrata “Cityware”, già utilizzata per la contabilità degli Enti, comprensiva dei moduli riguardanti la gestione degli atti amministrativi, del protocollo, dell'albo pretorio e della trasparenza;
- dal 1° gennaio 2022 è iniziata l'operatività dei moduli del suddetto gestionale riguardanti il protocollo, gli atti amministrativi e l'albo pretorio, per tutti gli Enti facenti parte dell'Unione.

Tali fondamentali acquisizioni, pur nei ragionevoli tempi di adattamento, hanno permesso di progredire nel percorso di progressiva informatizzazione dei procedimenti, di integrazione e omogeneizzazione dei software gestionali in linea con i nuovi paradigmi dell'evoluzione informatica. In particolare sono stati apportati miglioramenti in riguardo ai seguenti profili inerenti la gestione dei processi:

- tracciamento più chiaro e trasparente dei flussi documentali nell'ambito del protocollo informatico, nonché degli atti amministrativi, sia nella fase genetica dei medesimi, sia nelle fasi della loro pubblicazione;
- maggiore comprensibilità per l'utenza delle pubblicazioni all'albo pretorio;
- maggiori interoperabilità e chiarezza tra il modulo di gestione degli atti amministrativi ed il modulo di gestione contabile, nonché nell'ambito degli elenchi dei fornitori.

Parallelamente all'acquisizione e messa in opera dei suddetti moduli della nuova suite gestionale integrata, sono stati raggiunti altresì i seguenti obiettivi:

- è stato approvato il Piano di continuità operativa e del Disaster Recovery dell'Unione delle Terre d'Argine, con deliberazione di Giunta n. 50 del 21/04/2021 (ob. n.4/2021);
- ai fini del rafforzamento del sistema di back up, firewall e antivirus (in funzione tracciamento e conservazione dei dati – “Alta disponibilità del dato” lato server), i riscontri dell'attività (aggiornamento antivirus dell'intero parco postazioni, messa a punto di sistema di backup per la garanzia dell'alta disponibilità del dato) sono presenti nell'aggiornamento del documento inerente alle Misure Minime ICT per la Pubblica Amministrazione, allegato al protocollo 39448 del 29/06/2021, ad oggetto: “Aggiornamento sullo stato di attuazione delle misure minime di sicurezza ICT dell'Unione delle Terre d'Argine e dei Comuni ad essa aderenti, approvate con delibera di giunta unionale n. 137 del 27/12/2017” (ob. n. 3/2021);
- ai fini di una lineare ed omogenea gestione informatizzata dei processi, nonché di una migliore tutela dei dati personali, nel 2021 sono state rilasciate circa 50 firme digitali, nonché incrementati i numeri delle licenze di Adobe Pro nei Settori degli Enti (ob. n. 2/2021);

Nell'ambito del generale obiettivo di informatizzazione dei processi, si individuano i seguenti obiettivi specifici per il triennio 2022-2024, da realizzare in collaborazione con l'Unione delle Terre d'Argine cui sono conferite le funzioni in materia di servizi informatici:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Dispiegamento in produzione software Sportello Unico Attività produttive (SUAP)	Dirigente SIA UTdA	Gennaio 2022	Gestione informatizzata del SUAP mettendo a disposizione una procedura telematica integrata con strumenti di front-office Regionale per la presentazione delle istanze. Sistema in grado di snellire l'intero iter procedurale nell'ambito della vita economica comunale. La struttura dell'applicativo, studiata per agevolare la comunicazione tra Ente e cittadino, permetterà di promuovere l'imprenditorialità locale
2	Dispiegamento in produzione software Sportello Unico Edilizia (SUE)	Dirigente SIA UTdA	Giugno 2022	Gestione informatizzata del SUE mettendo a disposizione dei Professionisti del territorio che operano in ambito edilizio ed urbanistico di operare in piena autonomia di orari dal proprio studio professionale, senza recarsi presso lo Sportello Unico per l'Edilizia. Il sistema consente di coordinare le informazioni dei procedimenti amministrativi, predisporre la modulistica di riferimento e verificare lo stato di avanzamento delle pratiche inoltrate
3	Attivazione del modulo trasparenza della nuova suite integrata "Cityware"	RPCT Dirigente SIA UTdA	Dicembre 2022	Operatività dei moduli
4	Somministrazione di sintetica formazione relativa al modulo trasparenza della nuova suite integrata "Cityware".	Dirigente SIA UTdA	Dicembre 2022	Somministrazione di apposita formazione tramite sessioni video e apposita guida.
5	Elaborazione linee guida disciplinanti le norme di comportamento sull'utilizzo delle tecnologie informatiche dell'Ente	Dirigente SIA UTdA	Settembre 2022	Approvazione documento

4.3.3 Trasparenza

La trasparenza costituisce misura di prevenzione della corruzione in quanto incrementa la controllabilità (anche dall'esterno) dei processi dell'amministrazione. Le misure di trasparenza aumentano il livello di *accountability* nella organizzazione e riducono gli spazi di discrezionalità, che rendono possibile l'uso distorto dei processi pubblici.

Da questo punto di vista essa, infatti, consente:

- la conoscenza del responsabile per ciascun procedimento amministrativo e, più in generale, per ciascuna area di attività dell'amministrazione e, per tal via, la responsabilizzazione dei funzionari;
- la conoscenza dei presupposti per l'avvio e lo svolgimento del procedimento e, per tal via, l'eventuale presenza di "blocchi" anomali del procedimento stesso;
- la conoscenza delle modalità con le quali le risorse pubbliche vengono impiegate e, per tal via, se l'utilizzo di risorse pubbliche venga deviato verso finalità improprie;
- la conoscenza della situazione patrimoniale dei politici e dei dirigenti (fermi restando, sul punto, i pronunciamenti della Corte Costituzionale degli ultimi anni) e, per tal via, il controllo circa arricchimenti anomali verificatisi durante lo svolgimento del mandato.

La legge 6 novembre 2012 n. 190 (recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*") ha fatto del principio di trasparenza uno degli assi portanti delle politiche di prevenzione della corruzione. Successivamente, la relativa disciplina è stata riorganizzata dal d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 (recante "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*") e dal d.lgs. 97/2016.

La novella del 2016 ha stabilito che un contenuto indefettibile del PTPC riguarda la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza. La soppressione del riferimento esplicito al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI), per effetto della nuova disciplina, comporta che l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non sia oggetto di un separato atto, ma sia parte integrante del PTPC come "apposita sezione". Quest'ultima deve contenere, dunque, le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente. In essa devono anche essere chiaramente identificati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni.

L'impianto integrato delle misure in materia di anticorruzione e trasparenza, in attuazione delle previsioni normative introdotte dal d.lgs. 97/2016, è confermato nel presente Piano con specifico riferimento alla Sezione II, cui integralmente si rinvia.

Già con il Piano 2020-2022 si è proceduto ad effettuare una complessiva rivisitazione della struttura della sezione della trasparenza. Le categorie di dati inseriti e/o da inserire all'interno del sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione Trasparente", sono indicate nell'Allegato A) alla Sezione II, che tiene conto anche delle modifiche intervenute con legge n. 160/2019 e degli ulteriori provvedimenti normativi e pronunce citati al par. 1.2 della Sezione II.

Per quanto concerne le attività svolte nell'anno 2021, si evidenzia come

- con il Piano 2021 – 2023 siano stati aggiornati gli Allegati dedicati alla trasparenza ed ai relativi obblighi di pubblicazione degli Enti Carpi e Unione (ob. n. 1/2021);
- la formazione specifica in materia di trasparenza è stata sostanzialmente espletata e conclusa nell'anno 2020 per entrambi gli Enti, rendendo così opportuna la scelta dello svolgimento di corso di formazione

su altro ambito di misura trasversale (codice di comportamento) nell'anno 2021, come illustrata nel paragrafo dedicato alla formazione in materia di anticorruzione (ob. n.2/2021).

Per quanto concerne il software gestionale dedicato, integrato con quello di gestione degli atti e della contabilità, si rammenta come dal 1° gennaio 2022 siano divenuti operativi i moduli del nuovo gestionale riguardanti il protocollo, gli atti amministrativi e l'albo pretorio, per tutti gli Enti facenti parte dell'Unione; come già previsto nel piano precedente, si mantiene l'obiettivo dell'attivazione del modulo dedicato all'adempimento degli obblighi di trasparenza, previa relativa formazione dedicata, entro la fine dell'anno 2022.

Si individuano i seguenti obiettivi per il triennio 2022 - 2024:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Aggiornamento All. A) – Sez Trasparenza al nuovo assetto organizzativo del Comune di Carpi e dell'Unione delle Terre d'Argine	RPCT	Contestualmente all'approvazione PTPCT	Aggiornamento all. A) al PTPCT
2	Attivazione del modulo trasparenza della nuova suite integrata "Cityware" e relativa formazione (vd. Obiettivi informatizzazione processi)	RPCT Dirigente SIA UTdA	Dicembre 2022	vd. Obiettivi informatizzazione processi
3	Rivisitazione complessiva degli incaricati alla pubblicazione dei dati e delle informazioni a seguito dell'implementazione del gestionale	RPCT Dirigente SIA UTdA	Dicembre 2022	Aggiornamento all. A) al PTPCT
4	Istruttoria in materia di pubblicazioni ex artt. 26 e 27 (contributi, sovvenzioni, ecc), sulla base dei contenuti della deliberazione ANAC n. 468 del 16 giugno 2021	RPCT	Ottobre 2022	Relazione ed eventuale emanazione linee guida.
5	Indicazioni sulla trasparenza degli atti di esecuzione	Dirigente Affari generali UTDA	Ottobre 2022	Redazione protocollo operativo interno.

4.3.4 Codice di comportamento

L'articolo 54 del d.lgs. n. 165/2001, ha previsto che il Governo definisse 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 di tale previsione normativa è stato emanato il D.P.R. 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento.

Il comma 5 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento "con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione".

Il comma 3 dell'articolo medesimo, come sostituito dall'art. 1, comma 44, della legge n. 190/2012, prevede che "La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione

del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti.”.

Il Comune di Carpi ha approvato il codice di comportamento integrativo dei dipendenti con deliberazione della Giunta Comunale n. 10 del 20/01/2014.

Il codice di comportamento costituisce un indispensabile strumento volto a completare e integrare in modo sinergico le misure di prevenzione della corruzione. Il codice è uno strumento complementare al PTPCT. Il fine è quello di tradurre gli obiettivi di riduzione del rischio corruttivo che il PTPCT persegue con misure di tipo oggettivo e organizzativo (organizzazione degli uffici, dei procedimenti/processi, dei controlli interni) in doveri di comportamento di lunga durata dei dipendenti.

Nell’ambito dell’aggiornamento 2015 al PNA, l’ANAC ha individuato la necessità di una revisione dei codici di comportamento da parte delle pubbliche amministrazioni, sulla base di una riflessione adeguata che porti all’adozione di norme destinate a durare nel tempo. A questo fine, l’Autorità si è riservata di dettare specifiche Linee Guida sulla revisione dei codici.

Con deliberazione n. 177 del 19 febbraio 2020 ANAC ha emanato nuove Linee guida di carattere generale, al fine di promuovere un sostanziale rilancio dei codici di comportamento presso le amministrazioni proprio per il valore che essi hanno sia per orientare le condotte di chi lavora nell’amministrazione e per l’amministrazione verso il miglior perseguimento dell’interesse pubblico, sia come strumento di prevenzione dei rischi di corruzione da armonizzare e coordinare con i PTPCT di ogni amministrazione.

Con riferimento alla revisione del codice di comportamento, nel corso dell’anno 2021, di concerto tra gli uffici alle dipendenze del RPCT ed il dirigente del Settore “Servizi al personale” dell’Unione delle Terre d’Argine, è stata avviata l’attività istruttoria in materia: in particolare sono stati approfonditi i contenuti della sopra richiamata deliberazione di ANaC e verificati i modelli più recenti di codici di comportamento adottati da enti capoluogo.

In materia si evidenzia inoltre come, nel corso dell’anno 2021, è stato svolto un corso di formazione riguardante i contenuti del codice di comportamento, organizzato da UPI Emilia-Romagna, che ha visto il coinvolgimento di n. 158 dipendenti del Comune di Carpi e di n. 236 dipendenti dell’Unione delle Terre d’Argine.

Si individuano i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Revisione del codice di comportamento in conformità alle linee guida emanate dall’ANAC	RPCT Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA Tutti i Dirigenti	Dicembre 2022	Approvazione nuovo codice di comportamento
2	Attività di divulgazione dei contenuti del codice di comportamento aggiornato	RPCT Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA Tutti i Dirigenti	Entro 120 giorni dall’approvazione del codice	80 % del personale interessato

4.3.5 Formazione in tema di anticorruzione

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.

Nel PNA 2019, l'Autorità raccomanda una programmazione e attuazione della formazione orientata all'esame dei casi concreti calati nel contesto delle singole amministrazioni, nonché in grado di favorire la crescita di competenze tecniche e comportamentali dei dipendenti in materia di prevenzione della corruzione. Altresì, la stessa Autorità fornisce alcune indicazioni di carattere generale in tema di formazione, tra cui:

- strutturare la formazione su due livelli: uno generale e uno specifico, definendo in tal modo percorsi e iniziative formative differenziate, per contenuti e livello di approfondimento, in relazione ai diversi ruoli che i dipendenti svolgono e ai rischi corruttivi agli stessi connessi;
- includere nei percorsi formativi anche il contenuto dei codici di comportamento e dei codici disciplinari;
- tenere conto, relativamente alla formazione sui temi dell'etica, della legalità e dell'anticorruzione, del contributo che può essere dato dagli operatori interni all'amministrazione, inseriti come docenti nell'ambito di percorsi di aggiornamento e/o formativi in house;
- monitorare e verificare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro adeguatezza, anche attraverso questionari da somministrare ai soggetti destinatari della formazione al fine di rilevare le conseguenti ulteriori priorità formative e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.

Nel novembre 2015 è stata organizzata una formazione rivolta a tutti i dipendenti del Comune di Carpi sul Codice di comportamento e sulla procedura per la segnalazione degli illeciti. Sono stati coinvolti tutti i dirigenti ed i dipendenti.

I corsi sono stati tenuti dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e dal Responsabile del Settore Risorse Umane dell'Unione delle Terre d'Argine.

Nella rete interna del Comune (Intranet) è pubblicato il video di un modulo formativo tenuto dal Responsabile della Prevenzione e della Trasparenza ed il codice di comportamento in vigore.

Negli anni successivi, pur non avendo adottato uno specifico piano di formazione anticorruzione del personale, sono stati organizzati internamente corsi e i dipendenti hanno partecipato a diversi corsi organizzati da operatori economici esterni su tematiche più specifiche sempre nell'ambito dell'anticorruzione. La rendicontazione dei corsi interni organizzati e dei corsi ai quali i dipendenti hanno partecipato è effettuata annualmente nei report di monitoraggio delle misure preventive nell'apposita sotto-sezione di amministrazione trasparente.

Il primo Piano di formazione Anticorruzione del personale dell'Unione Terre d'Argine e del Comune di Carpi è stato adottato con nota del Segretario generale prot. n. 73683/2019, con valenza triennale (2019/2021). In relazione all'anno 2019, si è assunta la determinazione di somministrare una formazione di base, a livello generale, sulla normativa in materia di anticorruzione e trasparenza, rivolta ad una ampia gamma di dipendenti del Comune di Carpi e dell'Unione delle Terre d'Argine. In particolare, la formazione di livello generale è stata concepita per soddisfare fabbisogni formativi di ampio respiro e con riferimento a temi di fondo delle politiche di prevenzione.

La formazione di base è stata erogata:

- per gli anni 2019/2020, attraverso modalità e-learning, nell'ambito dei servizi forniti gratuitamente dalla Regione Emilia Romagna sulla piattaforma "Self", con il coinvolgimento di oltre 262 dipendenti dell'Unione delle Terre d'Argine e oltre 162 dipendenti del Comune di Carpi;

- nel corso del 2020, n. 146 dipendenti del Comune di Carpi hanno partecipato al corso di formazione in materia di trasparenza dal titolo "La trasparenza nella pubblica amministrazione", con medesime modalità;
- nell'anno 2021 è stato svolto un corso di formazione riguardante i contenuti del codice di comportamento, organizzato da UPI Emilia-Romagna sempre in modalità da remoto, che ha visto il coinvolgimento di n. 158 dipendenti del Comune di Carpi e di n. 236 dipendenti dell'Unione delle Terre d'Argine.

Inoltre, per quanto concerne la formazione specialistica, sia per il Comune di Carpi che per l'Unione delle Terre d'Argine, al fine di garantire una formazione specialistica mirata, per dipendenti coinvolti in attività/processi maggiormente esposti a rischi corruttivi, gli Enti hanno favorito la partecipazione di tali dipendenti a corsi e/o seminari specifici in materia di anticorruzione

Si segnala inoltre come, a seguito dei processi di riorganizzazione che hanno riguardato il Comune di Carpi e l'Unione delle Terre d'Argine, è stata rinnovata la rete dei referenti in materia di anticorruzione e trasparenza; in particolare con nota del Segretario generale agli atti del prot. n. 1781 del 25/02/2022 (per il Comune di Carpi) e del prot. n. 11935 pari data (per l'Unione delle Terre d'Argine), è stata richiesta l'individuazione dei referenti di Settore per le attività, tra le altre, di anticorruzione e trasparenza.

A fronte di tali richieste, sono pervenute le indicazioni da parte dei Settori coinvolti.

Con l'adozione del presente Piano, si confermano gli obiettivi di completamento ed implementazione della formazione, anche in conformità a quanto previsto dal PNA e tenendo conto delle caratteristiche funzionali, strutturali ed organizzative dell'Ente.

Con riferimento alla verifica dei fabbisogni formativi, tramite le modalità indicate negli obiettivi sotto riportati, si evidenzia come i Servizi Informativi Associati dell'Unione delle Terre d'Argine abbiano predisposto, nell'anno 2021, strumenti informatici funzionali all'espletamento dell'indagine digitalizzata dei fabbisogni formativi; per l'esercizio 2022 si prevede la conclusione del percorso di verifica dei suddetti fabbisogni formativi, tramite le modalità indicate negli obiettivi sotto riportati, con la conseguente definizione del Piano della formazione, sulla base delle risultanze delle suddette analisi.

Per gli esercizi successivi e ai fini dell'aggiornamento del Piano della formazione, i fabbisogni formativi saranno individuati dal Responsabile per la prevenzione della corruzione in raccordo con il Dirigente del Settore Risorse Umane dell'Unione delle Terre d'Argine e con i Dirigenti di Settore, ciascuno in ragione del personale di propria afferenza, con l'obiettivo di integrare compiutamente la formazione in materia di anticorruzione e trasparenza in un quadro di pianificazione complessiva pluriennale di soddisfacimento dei fabbisogni formativi di Ente.

Quanto ai soggetti destinatari, la formazione in tema di anticorruzione potrà essere articolata su due livelli:

- livello generale, rivolto a tutti i dipendenti;
- livello specifico, rivolto al Responsabile per la prevenzione della corruzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai Dirigenti, agli incaricati di posizione organizzativa e funzionari addetti alle aree a rischio e a tutti coloro cui, in generale, siano attribuiti compiti di particolare rilievo in materia di prevenzione della corruzione.

Il personale da inserire nei percorsi formativi sarà individuato tenendo presente il ruolo affidato a ciascun soggetto e le aree a maggior rischio di corruzione individuate nel PTPCT.

L'ente provvederà a monitorare e verificare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro efficacia. Il monitoraggio potrà essere realizzato attraverso questionari rivolti ai soggetti destinatari della formazione. Le domande potranno riguardare le priorità di formazione e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.

La formazione sulla normativa anticorruzione e trasparenza e sulle modalità operative di attuazione degli strumenti di pianificazione adottati dall'Ente sarà erogata dal Responsabile per la prevenzione della corruzione o da altri soggetti interni ed esterni. I percorsi formativi su ambiti di materia settoriali (es. appalti pubblici, conferimento di incarichi, ecc.) saranno erogati da soggetti esterni alle Amministrazioni.

I contenuti della formazione saranno definiti in accordo con l'articolazione su due livelli (generale e specifico) di cui sopra, in modo da modulare l'offerta formativa secondo le particolari esigenze dei destinatari. Pertanto, la formazione riguarderà:

- a livello generale, l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- a livello specifico, le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto (o categoria di soggetti) nelle Amministrazioni.

I canali e strumenti da utilizzarsi per l'erogazione della formazione saranno modulati in base alle specificità dei contenuti, dei destinatari e di altre circostanze rilevanti in relazione all'esigenza formativa da soddisfare. In particolare le forme di erogazione potranno comprendere: partecipazioni a corsi o seminari esterni; incontri di formazione interni; acquisizione o predisposizione di specifici materiali di studio e loro diffusione; affiancamento, da parte di personale esperto, del personale di nuova acquisizione o assegnazione.

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

Si individuano i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Mantenimento degli standard formativi in ambito di anticorruzione e trasparenza degli esercizi 2019, 2020 e 2021 tramite piattaforma regionale "Self" o altro analogo strumento	RPCT	Settembre – dicembre 2022	Almeno 80% del personale in servizio
2	Somministrazione formazione specialistica nuova metodologia gestione del rischio ai Dirigenti e alla rete dei referenti	RPCT	Settembre – dicembre 2022	100% dirigenti e rete dei referenti
3	Analisi strutturata dei fabbisogni formativi del Comune di Carpi, UTdA e altri comuni aderenti tramite nuovi strumenti informatizzati di indagine (questionari <i>survey</i> rete intranet)	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA Segretario Generale Direttore Generale Tutti i Dirigenti del Comune di Carpi e dell'UTdA	Luglio 2022	Somministrazione di apposito questionario nella rete intranet e analisi della rilevazione
4	Definizione del Piano della formazione 2022-2024, sulla base dell'analisi di cui all'obiettivo 3.	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA Segretario Generale	Settembre 2022	Approvazione del piano della formazione 2022-2024

		Direttore Generale UTDA		
5	Integrazione piano di formazione in materia di anticorruzione e trasparenza nell'ambito del piano di formazione dell'Ente	RPCT	Settembre 2022	Approvazione piano della formazione 2022-2024 integrato con la formazione in materia di anticorruzione e trasparenza
6	Attuazione del piano di formazione specifico in materia di anticorruzione e trasparenza	RPCT	2022-2023-2024	Somministrazione della formazione interna ed esterna ai dipendenti individuati, per ruolo e funzioni, nel piano della formazione

4.3.6 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*)

Il *whistleblower* è chi testimonia un illecito o un'irregolarità sul luogo di lavoro, durante lo svolgimento delle proprie mansioni, e decide di segnalarlo, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, a una persona o un'autorità che possa agire efficacemente al riguardo. Pur rischiando personalmente atti di ritorsione a causa della segnalazione, egli svolge un ruolo di interesse pubblico, dando conoscenza, se possibile tempestiva, di problemi o pericoli all'ente di appartenenza o alla comunità. Il *whistleblowing* consiste nelle attività di regolamentazione delle procedure volte a incentivare e proteggere tali segnalazioni. Tali procedure sono già da tempo in uso presso altri ordinamenti come strumento finalizzato a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Per quanto riguarda il contesto nazionale, l'art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012, ha inserito, nel d.lgs. n. 165/2001, l'art. 54-*bis*, relativo alla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, successivamente modificato dall'art. 31, comma 1, d.l. 90/2014 (come convertito con legge 114/2014) e dall'art. 1 della legge 30 novembre 2017, n. 179 "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".

Per maggiore chiarezza, di seguito, si riporta il testo dell'appena citato disposto normativo:

"1. Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

2. Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

3. L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere

rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

4. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

5. L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

6. Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.

7. È a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli.

8. Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23.

9. Le tutele di cui al presente articolo non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave”.

La legge garantisce in sostanza al dipendente che segnala illeciti: (a) la tutela dell'anonimato; (b) il divieto di discriminazione o ritorsione; (c) la sottrazione della denuncia al diritto di accesso.

È altresì previsto un apposito apparato sanzionatorio in caso di violazione delle norme poste a tutela del dipendente.

Sotto la vigenza della precedente disciplina, ANAC aveva adottato la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, recante “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”.

La legge n. 179/2017 ha demandato espressamente all'ANAC l'emanazione di apposite Linee Guida relative alle procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni, ove verrà anche previsto l'utilizzo di modalità informatiche nonché la promozione del ricorso a strumenti di crittografia per garantire sia la riservatezza dell'identità del segnalante che il contenuto delle segnalazioni e relativa documentazione.

L'Autorità con Delibera n. 469 del 09/06/2021 ha emanato le nuove “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)”, modificate con il Comunicato del Presidente dell'Autorità del 21 luglio 2021 “Errata corrige”.

Le nuove Linee Guida, emanate sulla base di quanto previsto dall'art. 54-bis, comma 5, del d.lgs. 165/2001, approfondiscono i profili relativi all'art. 1 della legge n. 179/2017 concernente le segnalazioni effettuate in ambito pubblico, anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 3 della precitata legge.

Attraverso le stesse, ANAC fornisce alle pubbliche amministrazioni, nonché agli altri enti tenuti per legge a prevedere misure di tutela per il dipendente che segnala condotte illecite che attengono all'amministrazione di appartenenza, indicazioni sull'applicazione della normativa in materia di *whistleblowing*, con riferimento all'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione, alla modalità di gestione delle segnalazioni nonché in riferimento agli obblighi di carattere applicativo derivanti dalla corretta applicazione della disciplina vigente in materia di protezione dei dati personali.

Con specifico riferimento alla procedura di gestione delle segnalazioni, nelle citate Linee Guida ANAC afferma che *“La tutela del whistleblower rientra a pieno titolo tra le misure generali di prevenzione della corruzione da introdurre nel PTPCT di ogni amministrazione. Il PTPCT può anche rinviare, per maggiori dettagli, ad un apposito atto organizzativo adottato dall'organo di indirizzo. In ogni caso l'amministrazione è tenuta a disciplinare, in conformità alle presenti Linee guida, le modalità, preferibilmente informatiche, per la ricezione e la gestione delle segnalazioni, definendo, tra l'altro, i tempi e i soggetti responsabili”*. Prosegue affermando altresì che *“Nel PTPCT, o nell'atto organizzativo, è opportuno anche pianificare iniziative di sensibilizzazione e formazione del personale per divulgare la finalità dell'istituto del whistleblowing e la procedura per il suo utilizzo (quali ad esempio comunicazioni specifiche, eventi di formazione, newsletter e portale intranet)”*.

Ciò premesso, l'Amministrazione conformerà il proprio operato alle citate nuove Linee Guida, sulla base delle indicazioni e prescrizioni contenute nelle stesse.

Con riferimento alla gestione informatizzata del processo, quale “strada” prioritaria da seguire anche in relazione alla necessità di tutelare la riservatezza del segnalante, si rappresenta che in applicazione degli obiettivi assegnati nell'ambito del PTPCT 2019-2021, il Settore Sistemi Informativi Associati dell'Unione delle Terre d'Argine ha effettuato ripetuti test sul software ANAC “*openwhistleblowing*”, con riferimento alle versioni aggiornate rilasciate nel corso dell'esercizio, riscontrando ad esito delle analisi condotte significative problematiche, soprattutto in relazione alle esigenze di riservatezza, rispetto agli standard e direttive ANAC. L'esito dell'analisi è stato formalizzato in apposita relazione prot. n. 63778/2019 del 11/11/2019. In coerenza con le valutazioni contenute nella relazione da ultimo citata, nel corso del 2020, il SIA ha effettuato analisi di mercato su soluzioni tecniche alternative.

Il medesimo Settore, in attuazione di specifico obiettivo contenuto nel PTPCT 2020/2022, ha, quindi, proceduto, nell'anno 2021, all'acquisto di apposito software per la gestione delle segnalazioni, in concomitanza con l'adozione delle nuove Linee guida in materia da parte di ANAC.

Alla luce di quanto sopra esposto, nelle more dell'adozione di apposito atto organizzativo volto a recepire le indicazioni fornite da ANAC con le recenti Linee guida e successiva implementazione della piattaforma acquistata per la gestione delle segnalazioni, la procedura di gestione delle segnalazioni al RPCT in base all'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 continuerà a svolgersi secondo le fasi indicate nell'atto organizzativo del RPCT prot. n. 56096/2015.

Si individuano i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Configurazione e attivazione operativa del gestionale per la segnalazione in forma anonima di eventi corruttivi e conseguente adozione di specifico atto organizzativo disciplinante ruoli dei soggetti coinvolti nella gestione delle segnalazioni	RPCT Dirigente SIA UTdA Dirigente Risorse Umane UTdA	Febbraio 2023	Customizzazione del software e implementazione organizzativa

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
2	Attività di sensibilizzazione e/o comunicazione e/o formazione sui diritti e obblighi del dipendente che segnala illeciti, unitamente ad una adeguata pubblicità e indicazioni operative circa le modalità di segnalazione attraverso la procedura informatizzata a seguito dell'implementazione del software	RPCT	Entro 60 giorni dalla implementazione del software	Adozione di circolare esplicativa con pubblicazione nella rete intranet dell'Ente

4.3.7 Rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione e l'esigenza del ricorso a questo sistema è stata sottolineata anche a livello internazionale. Infatti, la rotazione del personale costituisce una misura di prevenzione della corruzione di particolare rilevanza ai fini della limitazione di fenomeni di cattiva amministrazione e corruttivi. L'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, infatti, riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa di risposte illegali improntate a collusione.

Il comma 4, lett. e), dell'art. 1 della legge n. 190/2012 affida al Dipartimento della Funzione Pubblica il compito di definire “*criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione*”²⁹. Lo stesso concetto è ripetuto al successivo comma 10, che attribuisce al Responsabile della prevenzione della corruzione l'onere di verificare, d'intesa col dirigente competente, la “*effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione*” (lett. b).

Nella stessa direzione si muovono le Linee di indirizzo adottate il 13 marzo 2013 dal Comitato interministeriale costituito con DPCM 16 gennaio 2013, ai sensi del comma 4, art. 1, della legge n. 190/2012, ai fini della elaborazione del PNA da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Tra i contenuti fondamentali del Piano, le Linee di indirizzo individuano “*la definizione di criteri atti ad assicurare la rotazione dei dipendenti, in particolare, dei dirigenti, nei settori particolarmente esposti alla corruzione*” (par. 3, lett. c). A proposito dei contenuti minimi (par. 4), viene inoltre precisato che l'adozione di adeguati sistemi di rotazione del personale addetto alle aree a rischio deve essere attuata “*con l'accortezza di mantenere continuità e coerenza degli indirizzi e le necessarie competenze delle strutture. Al riguardo, il P.N.A. dovrà contenere indirizzi alle amministrazioni per evitare che possano consolidarsi delle rischiose posizioni 'di privilegio' nella gestione diretta di certe attività correlate alla circostanza che lo stesso funzionario si occupi personalmente per lungo tempo dello stesso tipo di procedimenti e si relazioni sempre con gli stessi utenti*” (lett. e).

²⁹ Il D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114 ha disposto, con l'art. 19, comma 15, che “*Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, commi 4, 5 e 8, della legge 6 novembre 2012 n. 190, e le funzioni di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sono trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione*”.

Nell'ambito dell'Intesa fra Governo, Regioni ed Enti Locali per l'attuazione dell'art.1, commi 60 e 61, della legge 6 novembre 2012 n. 190, del 24 luglio 2013, in merito alla rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione si dà atto che:

“L'attuazione della misura deve avvenire in modo da tener conto delle specificità professionali in riferimento alle funzioni e in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa. A tal fine, gli enti curano la formazione del personale, prediligendo l'affiancamento e l'utilizzo di professionalità interne. Ove le condizioni organizzative dell'ente non consentano l'applicazione della misura, l'ente ne deve dar conto del P.T.P.C. con adeguata motivazione. L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche negli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni”.

Il tema è, quindi, trattato nel paragrafo B.5 dell'Allegato 1 al PNA 2013 ove è anche previsto (pag. 44) che *“nel caso di impossibilità di applicare la misura della rotazione per il personale dirigenziale a causa di motivati fattori organizzativi, l'amministrazione pubblica applica la misura al personale non dirigenziale, con riguardo innanzi tutto ai responsabili del procedimento”.*

La legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016), all'articolo 1, comma 221, ha previsto che *“... Allo scopo di garantire la maggiore flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici, il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività anche ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia municipale. Per la medesima finalità, non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”.*

Il PNA 2016, fermo restando quanto già riportato nel PNA 2013 e nell'aggiornamento 2015 al PNA 2013, precisa tra l'altro che:

- *“La rotazione è una tra le diverse misure che le amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione. Il ricorso alla rotazione deve, infatti, essere considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo. In particolare occorre considerare che detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti”;*
- *“Ove (...) non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni”;*
- *“La rotazione va correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. (...) si esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa. (...) Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo”;*
- *“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 2016 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. Ulteriori raccomandazioni sono previste dall'Autorità negli Aggiornamenti 2017 e 2018 al PNA 2016.

Nell'ambito del PNA 2019, l'Allegato 2 è dedicato all'istituto della rotazione "ordinaria" del personale.

Nel documento approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione in data 2 febbraio 2022, dal titolo "Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022", l'Autorità medesima:

- specifica che *"Per l'attuazione della misura è necessario che l'amministrazione nel proprio PTPCT o nel PIAO, ovvero in apposito atto (da menzionare e richiamare nei Piani citati) chiarisca i criteri, le tempistiche e le modalità per l'attuazione della misura, anche in termini pluriennali, stabilendo gli uffici da sottoporre a rotazione, le caratteristiche della stessa (ad es. se funzionale o territoriale), la sua periodicità. È fondamentale che la rotazione sia programmata su base pluriennale, tenendo in considerazione le peculiarità della singola Amministrazione/Ente, rispettando il criterio della gradualità per mitigare l'eventuale impatto sull'attività degli uffici; così come assume rilievo la programmazione sia di una attività di monitoraggio per valutarne l'effettività, che delle attività di formazione propedeutica per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione"*;
- ribadisce la necessità che eventuali *"motivazioni specifiche e analiticamente descritte"* non permettano di ricorrere a detto strumento, *"devono essere indicate le misure alternative alla rotazione adottate dall'Amministrazione/Ente"*;
- evidenzia infine che *"Per le amministrazioni che adottano il PIAO, la programmazione della misura della rotazione ordinaria del personale è coordinata con quanto previsto nella sezione dedicata al capitale umano e allo sviluppo organizzativo"*.

In merito, quanto alla specifica realtà del Comune di Carpi, si rappresenta che lo stesso è stato interessato negli ultimi anni da un processo di profonda riorganizzazione, iniziato con la costituzione dell'Unione delle Terre d'Argine e col conseguente conferimento di funzioni e culminato con i processi di riorganizzazione dei due enti, di seguito esplicitati.

Disposizioni per la rotazione ordinaria generale

Le misure adottate

Deve essere in primo luogo ricordato come il Comune di Carpi e l'Unione delle Terre d'Argine siano stati interessati da processi di profonda rivisitazione organizzativa (reciprocamente compenetrati) nell'anno 2021; in particolare:

- a. Per quanto concerne il Comune di Carpi
 - con deliberazione di Giunta comunale n. 143 del 20/07/2021 sono stati definiti la nuova struttura organizzativa ed il nuovo funzionigramma del Comune di Carpi;
 - sono stati successivamente adottati i decreti sindacali di nomina dei Dirigenti dei nuovi Settori;
 - sono stati adottati gli atti dirigenziali di individuazione delle articolazioni organizzative di terzo livello;
 - sono state espletate le procedure di interpello per l'individuazione delle nuove posizioni organizzative dell'Ente;
- b. Per quanto concerne l'Unione delle Terre d'Argine
 - con deliberazione di Giunta dell'Unione n. 89 del 21/07/2021 è stata approvata la relazione del Direttore generale in materia, confermata la macrostruttura e dato avvio al processo di revisione organizzativa;
 - con deliberazione di Giunta dell'Unione n. 131 del 24/11/2021 è stata approvata la nuova struttura organizzativa;
 - sono stati adottati successivi atti amministrativi di completamento del processo;
 - sono state espletate le procedure di interpello per l'individuazione delle nuove posizioni organizzative dell'Ente;

Con specifico riferimento all'Unione delle Terre d'Argine, deve evidenziarsi quanto segue:

1. Quanto al **personale dirigenziale**, sono presenti in dotazione n. 9 posizioni dirigenziali, di cui 4 coperte con dirigenti a tempo indeterminato, 3 coperti con dirigenti contratto art. 110, comma 1, del tuel e 2 coperti ad interim da dirigenti in servizio;
2. Quanto al **personale non dirigenziale**, con deliberazione di Giunta Unionale n. 140 del 01/12/2021, ad oggetto “*CCNL 21 maggio 2018. Area delle posizioni organizzative, individuazione degli incarichi, approvazione della metodologia per l'affidamento e la revoca degli incarichi e del sistema di graduazione*” sono state individuate le nuove aree oggetto di posizione organizzativa, i criteri per conferimento, revoca e graduazione delle stesse, nonché gli indirizzi per la pesatura. Successivamente si sono svolte le procedure di interpello di selezione interna.

In relazione alle funzioni dirigenziali deve evidenziarsi come:

- dei sette dirigenti in servizio, quattro ricoprono l'incarico dirigenziale da un tempo limitato (meno di due anni);
- le due posizioni dirigenziali vacanti, siano ricoperte ad interim da dirigenti incaricati per le medesime da un tempo limitato (meno di due anni);

conseguentemente, ad oggi, è stata garantita in misura significativa la rotazione sulle posizioni dirigenziali dell'Ente.

Si evidenzia inoltre come, nell'ambito del processo di revisione organizzativa, in ragione del sopra richiamato interpello riguardante le posizioni organizzative, che in ragione di più generali esigenze di servizio comportanti nuove assegnazioni di personale nei settori medesimi, il risultato sia stato quello di un'ampia attuazione della rotazione delle unità di personale non dirigenziale; l'impatto sull'attività degli uffici, basato sulla necessità della tutela del buon andamento dell'azione amministrativa, è stato mitigato mantenendo, in via generale, alcune delle competenze fondamentali in capo a persone già a conoscenza del funzionamento dei procedimenti, ed individuando, in casi specifici, periodi di affiancamento da parte dei precedenti responsabili nell'ambito della strutturazione dei nuovi uffici.

In considerazione di quanto sopra rappresentato in ordine all'attuale composizione della compagine dirigenziale, del numero ridotto delle posizioni funzionali presenti nell'Ente, e della eterogeneità delle competenze professionali richieste, si ritiene che l'eventuale programmazione di meccanismi rotativi specifici, su base pluriennale, possa essere valutata nell'ambito dei documenti in materia di anticorruzione per gli anni a venire.

Nell'ambito del presente piano si individua quale modalità strutturale di attuazione della misura della rotazione ordinaria, di carattere funzionale, per il personale incaricato di posizione organizzativa, la selezione del personale da incaricare tramite procedura di interpello interno.

Con riferimento al contesto dei singoli uffici, si evidenzia come dovrà essere favorita la rotazione nello stesso ufficio con un'organizzazione del lavoro basata su una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidati ai dipendenti, in particolare facendo ruotare periodicamente i responsabili dei procedimenti o delle relative istruttorie, applicando altresì la rotazione dei funzionari che facciano parte di commissioni interne all'ufficio o all'amministrazione. Inoltre, nel caso di uffici a diretto contatto con il pubblico che hanno anche competenze di back office, dovrà essere prevista, compatibilmente con le caratteristiche organizzative dei singoli uffici, l'alternanza di chi opera a diretto contatto con il pubblico.

La periodicità della rotazione, che deve essere programmata su base pluriennale, sarà definita in funzione dell'esito della revisione della valutazione e ponderazione del rischio e, quindi, con distinzioni in funzione della maggiore esposizione a fenomeni corruttivi di taluni uffici rispetto ad altri.

Per quanto concerne la rotazione nell'ambito di uffici diversi della stessa amministrazione, nell'ambito dei processi di riorganizzazione complessiva dell'ente, è stata favorita una rotazione funzionale tra uffici/Settori diversi, anche attraverso una ridistribuzione consistente delle macro-funzioni.

Misure specifiche di rotazione o equivalenti

La rotazione appena delineata, intesa come misura trasversale, dovrà essere integrata con misure di trattamento specifiche, afferenti a processi identificati come più a rischio e per le istruttorie più delicate, nell'ambito del piano di trattamento la cui elaborazione, sulla base di un criterio di progressività e gradualità, avverrà in occasione del programmato aggiornamento al presente PTPCT, successivamente all'aggiornamento della mappatura dei processi e relativa analisi del rischio. In questo contesto, si individuano i seguenti criteri generali che dovranno informare la predisposizione del piano del trattamento del rischio:

- promozione di meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria;
- attuazione di una corretta articolazione dei compiti e delle competenze, attraverso l'assegnazione delle varie fasi procedurali a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l'adozione del provvedimento finale;
- coordinamento con il piano della formazione in materia di anticorruzione.

In relazione ai contenuti che gli strumenti programmatori dell'Ente in materia di anticorruzione devono recare con riferimento ai meccanismi di c.d. rotazione ordinaria, come specificati, da ultimo, nel sopra richiamato documento di ANAC "*Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022*", visti i sopra descritti processi di revisione organizzativa del Comune di Carpi e dell'Unione delle Terre d'Argine e la conseguente ampia attuazione della rotazione delle unità di personale dirigenziale e non dirigenziale del Comune di Carpi, nel presente piano si procede ad una pianificazione, progressiva e graduale, delle attività volte a definire un sistema di rotazione ordinaria integrato con la mappatura dei processi, la relativa analisi di rischio e le altre misure trasversali di prevenzione della corruzione inerenti (piano della formazione), nonché di un analogo sistema in materia di incarichi in commissioni di gara e di concorso.

Si individuano i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:

Rotazione di servizi e uffici

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
0	Procedura di interpello per la selezione del personale incaricato di posizione organizzativa	Dirigenti	Permanente	Espletamento procedure
1	Individuazione di servizi e uffici responsabili di processi a rischio alto	RPCT	Settembre – Novembre 2022	Redazione di documento con le risultanze dell'analisi.
2	Analisi di attività e struttura di servizi e uffici individuati (procedimenti di relativa competenza, numero dei dipendenti, anzianità di servizio dei medesimi) e della formazione svolta dagli stessi	RPCT	Novembre 2022 – Febbraio 2023	Redazione di documento con le risultanze dell'analisi.
3	Individuazione delle possibili misure di rotazione attuabili all'interno dei	RPCT <i>Comunicazione ai Dirigenti di settore</i>	Febbraio – Settembre 2023	Redazione di documenti di competenza da parte dei

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
	suddetti servizi e uffici o, in caso di motivata impossibilità di attuazione della rotazione, delle relative misure alternative (condivisione fasi procedurali, affiancamenti, formazione).	<i>delle risultanze dell'analisi e richiesta di relazione sulle possibili rotazioni del personale o delle relative impossibilità e della proposta di misure alternative</i> Dirigenti di Settore <i>Risposta a RPCT</i> RPCT <i>Relazione finale</i>		Responsabili degli adempimenti individuati.
4	Aggiornamento del Piano della formazione secondo le risultanze dell'analisi	Dirigente del Settore Servizi al Personale UTdA	Settembre – Novembre 2023	Aggiornamento del Piano della formazione
5	Attuazione delle misure individuate (rotazione con relativi affiancamenti o alternative)	RPCT Dirigenti di Settore	Dicembre 2023 – Giugno 2024	Relazione finale con risultanze dell'attuazione.
6	Definizione di sistema pluriennale di rotazione ordinaria con l'indicazione di modalità e tempistiche.	RPCT Dirigente del Settore Servizi al Personale UTdA	Ottobre 2024	Relazione con risultanze che confluiranno nel PIAO 2025 - 2027

Rotazione degli incarichi nelle commissioni di gare e concorso

1	Analisi del quadro giuridico in materia	RPCT Dirigente del Settore Servizi al Personale e Dirigente Affari Generali UTdA	Gennaio – Giugno 2023	Relazione istruttoria
---	---	---	-----------------------	-----------------------

Rotazione cd. Straordinaria

Tale forma di rotazione è disciplinata nel d.lgs. n. 165/2001, art. 16, comma 1, lett. 1-*quater*, secondo cui i dirigenti di uffici dirigenziali generali “*provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*”.

La rotazione “straordinaria” di cui all'art. 16, comma 1, lett. 1-*quater* del d.lgs. n. 165/2001 rappresenta, pertanto, una misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi.

ANAC si è pronunciata più volte sulla rotazione straordinaria al fine di fornire indirizzi ed interpretazioni in merito all'applicazione dell'istituto, anche in considerazione di un testo normativo che si presenta, in alcuni punti, lacunoso, sia con riferimento alle fattispecie di illecito che l'amministrazione è chiamata a tenere in

considerazione ai fini della decisione di ricorrere o meno all'applicazione della misura, sia con riferimento al momento del procedimento penale in cui l'amministrazione deve provvedervi.

Come sottolineato nel PNA 2019, nello svolgimento della sua attività di vigilanza ANAC ha riscontrato numerose criticità nell'applicazione dell'istituto della rotazione straordinaria, criticità dovute sia alle già citate lacune nel testo normativo, sia a motivi organizzativi, come, ad esempio, la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento penale da parte del dipendente interessato o la dimensione organizzativa e l'esiguo numero di dirigenti, ove la misura della rotazione straordinaria debba applicarsi a tali soggetti.

Con l'obiettivo di fornire chiarimenti sui profili critici sopra rappresentati, ANAC ha adottato la delibera 215/2019, recante *“Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001”*, alla quale il PNA 2019 rimanda integralmente.

Di particolare interesse sono i chiarimenti e le indicazioni fornite in merito:

- alla identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell'adozione della misura;
- al momento del procedimento penale per l'amministrazione ai fini dell'applicazione dell'istituto.

Con riferimento all'identificazione dei reati presupposto da considerare ai fini dell'adozione della misura l'Autorità, a seguito dell'analisi della normativa ritenuta rilevante in materia (legge n. 97/2001 con particolare riferimento all'art. 3, comma 1; D.lgs. n. 165/2001, con particolare riferimento alla nuova formulazione dell'art. 35-bis; D.lgs. n. 235/2012; D.lgs. n. 39/2013, con particolare riferimento all'art. 3; il nuovo periodo aggiunto all'art. 129, comma 3, del d.lgs. 271/1989 dall'art. 7 della legge n. 69/2015) ha rivisto la posizione precedentemente assunta e le indicazioni fornite in sede di PNA 2016 e Aggiornamento 2018 al PNA 2016, ritenendo che *“l'elencazione dei reati (delitti rilevanti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale), di cui all'art. 7 della legge n. 69/2015, per “fatti di corruzione” possa essere adottata anche ai fini della individuazione delle “condotte di natura corruttiva” che impongono la misura della rotazione straordinaria ai sensi dell'art. 16, co. 1, lettera l-quater, del d.lgs. 165 del 2001.*

Per i reati previsti dai richiamati articoli del codice penale è da ritenersi obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta “corruttiva” del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria.

L'adozione del provvedimento di cui sopra, invece, è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per altri reati contro la p.a. (di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconfiribilità ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 e del d.lgs. n. 235 del 2012)”.

Anche con riferimento al momento del procedimento penale rilevante per l'amministrazione ai fini dell'applicazione dell'istituto, ANAC ha rivisto le indicazioni precedentemente fornite (da ultimo nell'Aggiornamento 2018 al PNA), ritenendo che *“l'espressione “avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte corruttive” di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001, non può che intendersi riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p. Ciò in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale.”*

Con la delibera n. 345 del 22 aprile 2020, ANAC individua i soggetti tenuti all'adozione del provvedimento motivato di rotazione ovvero quello di permanenza del dipendente nell'Ufficio nel quale si sono verificati i fatti di rilevanza penale o disciplinare

La misura pertanto, quantomeno nei casi di obbligatoria adozione, deve essere applicata non appena l'amministrazione sia venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale. Ovviamente l'avvio del procedimento di rotazione straordinaria richiederà da parte del Comune di Carpi l'acquisizione di sufficienti informazioni atte a valutare l'effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente.

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Definizione procedimento unitamente alla revisione del codice di comportamento.	RPCT Dirigente dei Servizi al personale UTdA	Dicembre 2022	Approvazione documento con procedimento

4.3.8 La disciplina del conflitto di interesse

Premesso che diverse ipotesi di conflitti di interesse nell'ambito delle funzioni ed attività della Pubblica Amministrazione hanno trovato numerose tipizzazioni normative in corpus legislativi eterogenei, cui ad oggi seguono diversificate discipline ed altresì conseguenti misure trasversali, circa la disciplina in via generale delle ipotesi di conflitto di interessi, il quadro giuridico in materia è definito dalle seguenti disposizioni:

- art. 6-bis, legge n. 241/1990, rubricato “*Conflitto di interessi*”, ai sensi del quale “*1. 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*”, introdotto dall'art. 1, comma 41, della legge 190/2012;
- art. 6, D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013, rubricato “*Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse*”, ai sensi del quale

“*1. Fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, il dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto il dirigente dell'ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, precisando:*

 - a) *se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;*
 - b) *se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate.*

2. *Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici.*”
- art. 7, D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013, rubricato “*Obbligo di astensione*”, ai sensi del quale

“*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 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.*”;
- art. 2, comma 3, D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013, ai sensi del quale “*Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. A tale fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le*

- amministrazioni inseriscono apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente codice”;*
- art. 42, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, rubricato “Conflitto di interessi”, ai sensi del quale
 1. *Le stazioni appaltanti prevedono misure adeguate per contrastare le frodi e la corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici.*
 2. *Si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. In particolare, costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, 62.*
 3. *Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 2 è tenuto a darne comunicazione alla stazione appaltante, ad astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni. Fatte salve le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale, la mancata astensione nei casi di cui al primo periodo costituisce comunque fonte di responsabilità disciplinare a carico del dipendente pubblico.*
 4. *Le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 valgono anche per la fase di esecuzione dei contratti pubblici.*
 5. *La stazione appaltante vigila affinché gli adempimenti di cui ai commi 3 e 4 siano rispettati.”*
 - art. 80, comma 5, lett. d), d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, ai sensi del quale
 5. *Le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni ((...)), qualora: d) la partecipazione dell'operatore economico determini una situazione di conflitto di interesse ai sensi dell'articolo 42, comma 2, non diversamente risolvibile;”*

Dal complesso normativo, di rango primario e secondario, sopra riportato, avente come ratio l’attuazione, in via preventiva, di misure che permettano l’esplicazione dell’azione amministrativa in maniera equidistante da eventuali interessi esorbitanti dalla medesima (con la conseguente valorizzazione e tutela dell’imparzialità della stessa), emergono due generi di vincoli (doveri di astensione da determinate azioni e doveri di comunicazione di determinate situazioni) e due macro categorie di soggetti coinvolti (dipendenti ed un’ampia elencazione di soggetti esterni, coinvolti in diversificate tipologie di processi).

Tale quadro viene ad oggi integrato, a livello di regolamentazione interna, dalle seguenti disposizioni:

- Codice di comportamento integrativo dell’Ente (approvato con Deliberazione della Giunta Comunale n. 10 del 20.01.2014) che prevede, ai punti 3 e 4 dell’art. 4 rubricato “*Orientamenti per una buona condotta amministrativa*” quanto segue:

“Conflitto di interessi

- *Il dipendente all’atto dell’assunzione, o dell’inserimento in una nuova unità organizzativa rilascia apposita dichiarazione al competente Settore amministrazione e sviluppo delle Risorse Umane in merito:*

a) *alla propria appartenenza a organizzazioni od associazioni che siano portatori di interessi di natura economica rientranti nella sfera di competenza della unità organizzativa di appartenenza, ad esempio perché possibili destinatari di contributi o perché interessati ad attivare rapporti convenzionali con l’ente. Tale dichiarazione, che non deve essere resa per l’adesione a partiti politici o sindacati, viene aggiornata periodicamente entro il 31 gennaio di ciascun anno. In caso di accertata incompatibilità tra l’appartenenza all’associazione o gruppo di interesse e l’attività svolta, il dipendente dovrà astenersi da qualsiasi istruttoria o adozione di qualsiasi provvedimento che interessi tale associazione o gruppo.*

b) *alle collaborazioni, in prima persona o di parenti, affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente, con soggetti privati che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti il servizio di assegnazione;*

- *Il dipendente deve altresì comunicare al Responsabile della struttura in cui opera, entro cinque giorni lavorativi, la propria nuova adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni che svolgono attività riconducibili agli ambiti di competenza della struttura/servizio di appartenenza.*

- Il Dirigente del Settore amministrazione e sviluppo delle Risorse Umane trasmette tempestivamente al Responsabile della prevenzione della corruzione le comunicazioni ricevute.

Obbligo di astensione

- Quando ricorra il dovere di astensione di cui all'art. 7 del Codice generale il dipendente lo comunica immediatamente, alla presa in carico dell'affare/procedimento e per iscritto, al Responsabile della struttura di appartenenza, dettagliando le ragioni dell'astensione medesima.

- Il Responsabile, esaminata la comunicazione, decide nel merito entro sette giorni lavorativi ed, ove confermato il dovere di astensione, dispone per l'eventuale affidamento delle necessarie attività ad altro dipendente od avoca a sé la trattazione e conclusione.

- Ogni Responsabile di struttura cura l'archiviazione cartacea ed informatica delle predette comunicazioni di astensione, creando un'apposita banca dati da mantenere costantemente aggiornata e da consultare ai fini di una corretta distribuzione del lavoro. Le comunicazioni raccolte nell'archivio sono trasmesse semestralmente al Settore amministrazione e sviluppo delle Risorse Umane.

- La procedura di cui sopra, quando riferita al dovere di astensione di un Responsabile di struttura, si attua con le stesse modalità, diretta e curata dal Segretario comunale."

• Regolamento dei contratti, art. 85, comma 2, inerente le sponsorizzazioni, ai sensi del quale "Tutte le iniziative supportate da forme di sponsorizzazione e collaborazione devono essere dirette al perseguimento di interessi pubblici, devono escludere forme di conflitto di interesse tra l'attività pubblica e privata, devono essere consone e compatibili con l'immagine del Comune, devono produrre risparmi di spesa."

Oltre alle disposizioni sopra richiamate, devono rammentarsi i numerosi atti di regolazione intervenuti in materia, richiamati, in via ricognitiva, nella news ANAC n. 9 del 13/12/2021; si richiamano di seguito esclusivamente quelli potenzialmente inerenti alle funzioni svolte dagli enti locali:

- delibera n. 25 del 15 gennaio 2020 ad oggetto "Indicazioni per la gestione di situazioni di conflitto di interessi a carico dei componenti delle commissioni giudicatrici di concorsi pubblici e dei componenti delle commissioni di gara per l'affidamento di contratti pubblici.";
- delibera n. 1048 del 25 novembre 2020 ad oggetto "Presunto conflitto di interesse connesso alla partecipazione del Segretario Generale del Ministero omissis alla procedura selettiva interna per la progressione tra aree indetta dal Ministero stesso.";
- delibera n. 150 del 19 febbraio 2020 "relativa ad una presunta violazione della disciplina di cui al d.lgs. n. 39/2013 nel conferimento dell'incarico di omissis dell'Università di omissis";
- delibera n. 150 del 19 febbraio 2020 "relativa ad una presunta violazione della disciplina di cui al d.lgs. n. 39/2013 nel conferimento dell'incarico di omissis dell'Università di omissis";
- delibera n. 720 del 4 agosto 2020 ad oggetto "Segnalazioni in ordine ad un presunto conflitto di interessi in capo al omissis dell'omissis";
- delibera n. 232 del 4 marzo 2020 "Relativa ad una richiesta di parere in ordine alla sussistenza di un conflitto di interessi in capo all'Avvocato Capo della Città Metropolitana di omissis.";
- delibera n. 401 del 29 aprile 2020 "Segnalazione relativa ai modelli operativi e organizzativi delle Polizie Locali operanti nella Regione omissis, con riferimento alla disciplina relativa alla gestione delle situazioni di conflitto di interessi in capo ai soggetti appartenenti alla Polizia locale.";
- delibera numero 1201 del 18 dicembre 2019 ad oggetto "Indicazioni per l'applicazione della disciplina delle inconferibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione - art. 3 d.lgs. n. 39/2013 e art. 35 bis d.lgs. n. 165/2001";
- delibera numero 149 del 12 febbraio 2020 "relativa a una richiesta di parere in ordine alla legittimità, ai sensi del d.lgs. 39/2013, della nomina del Presidente dell'Agenzia della mobilità piemontese.";
- delibera n. 65 del 20 gennaio 2021 ad oggetto "Segnalazione in ordine alla presunta sussistenza di un'ipotesi di inconferibilità nei confronti di un responsabile di posizione organizzativa del Comune di omissis.";
- delibera n. 445 del 27 maggio 2020 ad oggetto "Parere in materia d'inconferibilità dell'incarico di amministratore unico della omissis s.r.l.";

- delibera n. 207 del 3 marzo 2021 ad oggetto *“Inconferibilità ai sensi dell’art. 7, co. 2 d.lgs. 39/2013, dell’incarico di Amministratore delegato della società omissis, di Amministratore Unico della omissis e di Amministratore Unico della omissis”*.

A fronte del quadro sopra descritto, si ritiene necessaria una revisione complessiva delle regolamentazioni interne, al fine di conformarsi alle normative in essere, nonché di regolamentare le diverse ipotesi di possibili conflitti, sia per i dipendenti che per i soggetti esterni (a qualunque titolo coinvolti nei processi).

Tale regolamentazione dovrà essere preceduta da adeguata istruttoria, da svolgere in coordinamento tra il RPCT ed i Dirigenti dei diversi Settori coinvolti, come individuati nella tabella di seguito; sin da ora si individuano alcuni principi che dovranno essere valorizzati nella regolamentazione riguardante i conflitti di interesse:

- chiara definizione dei ruoli dei soggetti coinvolti nei processi di verifica;
- integrazione della disciplina riguardante i dipendenti nell’ambito del codice di comportamento;
- istituzione di apposito “Registro delle astensioni per conflitto di interesse” presso la struttura di supporto del RPCT;
- definizione di apposita disciplina per i soggetti esterni all’Amministrazione;
- approntamento di adeguata formazione del personale in materia.

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:

Conflitti di interesse dei dipendenti

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
0	Proseguimento delle attività di verifica dei conflitti di interesse attualmente in essere	Dirigente Servizi al Personale UTDA Tutti i Dirigenti	Sino ad approvazione di nuova regolamentazione	Adempimenti previsti in codice di comportamento
1	Istruttoria in materia di conflitti di interessi dei dipendenti, con definizione di procedure, responsabilità e adempimenti.	RPCT Dirigente Servizi al Personale UTDA	Ottobre 2022	Relazione con evidenza di responsabilità, procedure e adempimenti.
2	Aggiornamento della procedura descritta nel Codice di comportamento del Comune al fine di definire compiutamente il coinvolgimento del Dirigente/Responsabile P.O. del Settore di assegnazione	RPCT Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA	Entro i termini di aggiornamento del codice di comportamento come da relativa programmazione	Approvazione nuovo codice di comportamento
3	Revisione e standardizzazione della modulistica e relativa pubblicazione nella rete intranet/implementazione informatizzazione del processo	RPCT Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA Dirigente SIA UTdA	Entro 60 gg dall'aggiornamento del codice di comportamento	Messa a disposizione della modulistica al personale dipendente tramite pubblicazione nella rete intranet/informatizzazione processo
4	Ridefinizione del flusso di processo nell'ambito di apposito protocollo operativo nel termine programmato	RPCT	Entro 60 gg dall'aggiornamento del codice di comportamento	Definizione <i>work-flow</i> e relativa implementazione entro il termine programmato
5	Organizzazione di iniziative formative in materia (con relativo inserimento in piano della formazione)	RPCT	2023	Almeno 1 sessione di formazione all'anno
6	Istituzione registro delle astensioni	RPCT	Entro 60 gg dall'aggiornamento del codice di comportamento	Implementazione registro nel termine programmato

Conflitti di interesse di soggetti esterni

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
0	Proseguimento delle attività di verifica dei conflitti di interesse attualmente in essere	Tutti i Dirigenti	Sino ad approvazione di nuova regolamentazione	Adempimenti previsti in codice di comportamento
1	Istruttoria in materia di conflitti di interessi di soggetti esterni.	RPCT Dirigente Affari generali UTDA	Giugno 2023	Relazione con evidenza di responsabilità, procedure e adempimenti.

4.3.9 Svolgimento di incarichi d'ufficio – attività e incarichi extra istituzionali

Il cumulo in capo ad un medesimo funzionario/dipendente, specie se assegnatario di funzioni dirigenziali, di incarichi conferiti dall'amministrazione può comportare il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale. Al fine di incrementare un livello diffuso di responsabilizzazione e ridurre la concentrazione di poteri decisionali in capo al medesimo soggetto, si continua a ritenere opportuno procedere ad una analisi organizzativa della concreta operatività del sistema delle deleghe alle posizioni organizzative e delle procedure di individuazione dei responsabili dei procedimenti.

La concentrazione del potere decisionale aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri determinati dalla volontà del funzionario/dipendente stesso. Inoltre, lo svolgimento di incarichi, soprattutto se extra-istituzionali, da parte del dipendente o dell'incaricato di posizione organizzativa, può realizzare situazioni di conflitto di interesse che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi altresì come sintomo dell'evenienza di fatti corruttivi.

Per questi motivi, la legge n. 190/2012 è intervenuta a modificare anche il regime dello svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti pubblici contenuto nell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001.

Al riguardo assume rilevanza anche il documento contenente “*Criteri generali in materia di incarichi vietati ai pubblici dipendenti*” approvato nel mese di giugno 2014 dal tavolo tecnico, a cui hanno partecipato il Dipartimento della Funzione Pubblica, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'ANCI e l'UPI, avviato ad ottobre 2013 in attuazione di quanto previsto dall'intesa sancita in Conferenza unificata il 24 luglio 2013 (documento pubblicato sul sito del Dipartimento in data 24 giugno 2014).

A tale proposito si evidenzia che il “*REGOLAMENTO PER L'AUTORIZZAZIONE ALLO SVOLGIMENTO DI INCARICHI ESTERNI AL PERSONALE DIPENDENTE DELL'UNIONE TERRE D'ARGINE E DEI COMUNI ADERENTI*”, approvato dalla Giunta dell'Unione Terre d'Argine con Delibera n. 101 del 3.12.2014, e recepito con Delibera Giunta Comunale di Carpi n. 199 del 9.12.2014, in vigore dal 12.12.2014 con le modifiche ivi disposte, recepisce e si allinea alle disposizioni sopra richiamate.

Per agevolare comportamenti uniformi e standardizzati, il Settore Risorse Umane dell'Unione delle Terre d'Argine ha predisposto apposita modulistica per la richiesta di autorizzazione allo svolgimento di attività extra-istituzionali, posta a disposizione dei dipendenti.

Le dichiarazioni prodotte dagli interessati, per come previste dalle disposizioni normative e regolamentari sopra richiamate, sono oggetto di verifica, a cura del soggetto competente al rilascio della prescritta autorizzazione, con gli strumenti a disposizione e nel rispetto della normativa vigente.

Con riferimento alla struttura delle posizioni organizzative, si evidenzia come nell'anno 2021, sia per il comune di Carpi che per l'Unione delle Terre d'Argine, siano stati adottati atti con i quali sono state definite le metodologie per l'affidamento e la revoca degli incarichi, nonché ridefiniti i sistemi di graduazione; in particolare:

- Per il Comune di Carpi si rinvia alla deliberazione di Giunta n. 203 del 26/10/2021 ad oggetto "*Nuova struttura organizzativa del Comune di Carpi: Area delle posizioni organizzative, approvazione della metodologia per l'affidamento e la revoca degli incarichi, modifiche al sistema di graduazione e connesse disposizioni transitorie*";
- Per l'Unione delle Terre d'Argine, si rinvia alla deliberazione di Giunta n. 140 del 1/12/2021, ad oggetto "*CCNL 21 maggio 2018. Area delle posizioni organizzative, individuazione degli incarichi, approvazione della metodologia per l'affidamento e la revoca degli incarichi e del sistema di graduazione*".

Sia per il Comune di Carpi che per l'Unione delle Terre d'Argine non si è ancora pervenuti all'aggiornamento dei criteri sulle deleghe.

In materia di workflow della autorizzazione degli incarichi esterni, il Settore Risorse umane ha evidenziato di avere effettuato una verifica della conformità dell'attuale workflow rispetto al sopra richiamato Regolamento in vigore ed in particolare al suo art. 12.

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Revisione e integrazione delle disposizioni relative alla delegabilità delle funzioni dirigenziali alle PO e delle procedure di individuazione dei responsabili dei procedimenti	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA RPCT	Dicembre 2022	Approvazione modifiche regolamento degli uffici e dei servizi.
2	Revisione del regolamento sugli incarichi esterni	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA	Dicembre 2022	Approvazione nuovo regolamento incarichi esterni

4.3.10 Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti

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

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

Il legislatore ha valutato, *ex ante* e in via generale, che:

- a) lo svolgimento di certe attività/funzioni può agevolare la preconstituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati e, quindi, può comportare il rischio di un accordo corruttivo per conseguire il vantaggio in maniera illecita;

- b) il contemporaneo svolgimento di alcune attività di regola inquina l'azione imparziale della pubblica amministrazione costituendo un *humus* favorevole ad illeciti scambi di favori;
- c) in caso di condanna penale, anche se ancora non definitiva, la pericolosità del soggetto consiglia in via precauzionale di evitare l'affidamento di incarichi dirigenziali che comportano responsabilità su aree a rischio di corruzione.

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

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

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 39/2013. A carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono applicate le specifiche sanzioni previste dall'art. 18. La situazione di inconfiribilità non può essere sanata.

Per il caso in cui le cause di inconfiribilità, sebbene esistenti *ab origine*, non fossero note all'Amministrazione e si appalesassero nel corso del rapporto, il Responsabile della prevenzione della corruzione è tenuto ad effettuare la contestazione all'interessato, il quale, previo contraddittorio, deve essere rimosso dall'incarico.

Tutti i provvedimenti di conferimento di funzioni dirigenziali di cui al combinato disposto degli artt. 50, 107 del d.lgs. n. 267/2000, compresi gli incarichi *ad interim*, devono essere preceduti da apposita dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del designato, resa nelle forme di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e successive modifiche e integrazioni, nella quale, in ragione del contenuto dell'incarico, deve essere asserita l'insussistenza di cause di incompatibilità (capi V e VI del citato d.lgs. n. 39/2013) o inconfiribilità e di altri impedimenti e/o di situazioni ostative al conferimento dello stesso.

Le suddette dichiarazioni dovranno essere rese altresì dal personale incaricato di posizione organizzativa con delega di funzioni dirigenziali.

Le suddette dichiarazioni devono essere acquisite all'atto del conferimento (che deve fare espressa menzione dello stesso), compreso quello per funzioni vicarie o *ad interim*, e devono essere altresì rese, nel corso dell'espletamento dell'incarico, tempestivamente all'insorgere di alcuna delle cause di incompatibilità, al fine di consentire l'adozione delle conseguenti iniziative da parte dell'Amministrazione. La presente contromisura verrà attuata attraverso monitoraggi e richieste di dichiarazioni da effettuarsi da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione, in collaborazione con il Responsabile del Settore Risorse Umane dell'Unione delle Terre d'Argine.

Le predette dichiarazioni, prodotte dagli interessati, sono oggetto di verifica e controllo, a cura del Responsabile della prevenzione della corruzione in collaborazione con il Dirigente del Settore Risorse Umane, con gli strumenti a disposizione dell'ente e nel rispetto della normativa vigente. Potranno essere adottate apposite direttive-istruzioni di tipo operativo, da parte del medesimo Responsabile della prevenzione della corruzione, anche con il supporto di altre professionalità presenti nell'ente.

Conformemente alla determinazione ANAC n. 833 del 3.8.2016, 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). Sarà onere dell'amministrazione, sulla base della fedele elencazione degli incarichi ricoperti, effettuare le necessarie verifiche circa la sussistenza di una causa di inconfiribilità. In particolare, l'organo che conferisce l'incarico verificherà la dichiarazione dell'interessato tenendo conto degli incarichi risultanti dal curriculum vitae allegato e dai fatti notori comunque acquisiti.

Si evidenzia come l'art. 13-ter del d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, come convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, rubricato "Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale", abbia disposto quanto segue "1. *Fino al 31 dicembre 2022, al fine di non disperdere le competenze e le professionalità acquisite dagli amministratori locali nel corso del loro mandato, specialmente durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19, l'incompatibilità di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, non si applica ai componenti dei consigli dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione.*

2. *Gli incarichi assegnati nel regime transitorio di cui al comma 1 hanno validità fino alla loro scadenza naturale.*"

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024 (che riproducono obiettivi di piani precedenti resi strutturali):

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Richiesta dichiarazione insussistenza cause di inconfiribilità dei Dirigenti e incaricati di posizione organizzativa con delega di funzioni dirigenziali	Dirigente del Settore Servizi al personale UTdA	All'atto del conferimento dell'incarico - permanente	Acquisizione dichiarazione
2	Richiesta dichiarazione insussistenza cause di inconfiribilità dei Dirigenti con riferimento ad incarichi conferiti <i>ad interim</i>	Dirigente del Settore Servizi al personale UTdA	All'atto del conferimento dell'incarico - permanente	Acquisizione dichiarazione
3*	Verifica dichiarazioni concernenti la insussistenza di cause di inconfiribilità con riferimento alla assenza di condanne di cui al d.lgs. 39/2013	Dirigente del Settore Servizi al personale UTdA	Permanente – all'atto del conferimento dell'incarico e ogni 6 mesi (gennaio – luglio di ogni anno)	Per tutti i Dirigenti e incaricati di posizione organizzativa
4	Verifica dichiarazioni concernenti la insussistenza di cause di inconfiribilità con riferimento alla titolarità di cariche elettive in enti locali (Anagrafe degli amministratori locali e regionali tenuta dal Ministero dell'Interno)	Dirigente del Settore Servizi al personale UTdA	Permanente	Per tutti i Dirigenti e a campione per incaricati di posizione organizzativa con delega di funzioni dirigenziali
5	Revisione processo di verifica delle dichiarazioni	Dirigente del Settore Servizi al personale UTdA	Settembre 2022	Approvazione protocollo di verifica riportante termini, tipologie di verifiche e campionature.

* L'obiettivo n. 3 viene previsto in via ampia (per tutti i dirigenti e le P.O.) e continuativa (permanente, ogni 6 mesi – gennaio – luglio) in quanto avente carattere trasversale sugli ambiti di cui al presente paragrafo e su quelli di cui al par. 4.3.1.12 "Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione".

4.3.11 Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

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. h) del d.lgs. n. 39/2013).

Le situazioni di incompatibilità sono previste nei Capi V e VI del citato d.lgs. n. 39/2013, cui si fa integralmente rinvio. A differenza del caso di inconfiribilità, 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 Responsabile della prevenzione della corruzione 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. 39/2013).

La presente contromisura verrà attuata attraverso monitoraggi e richieste di dichiarazioni da effettuarsi, all’atto del conferimento dell’incarico (estesa anche alle funzioni vicarie o *ad interim*), da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione in collaborazione con il Responsabile del Settore Risorse Umane dell’Unione delle Terre d’Argine.

Le predette dichiarazioni, prodotte dagli interessati, sono oggetto di verifica e controllo, a cura del Responsabile della prevenzione della corruzione, con gli strumenti a disposizione dall’Ente e nel rispetto della normativa vigente.

Conformemente alla determinazione ANAC n. 833 del 03/08/2016, la dichiarazione in questione dovrà essere accompagnata dall’elencazione di tutti gli incarichi ricoperti dal soggetto interessato. Sarà onere dell’amministrazione, sulla base della fedele elencazione degli incarichi ricoperti, effettuare le necessarie verifiche circa la sussistenza di una causa di incompatibilità. In particolare, l’organo che conferisce l’incarico verificherà la dichiarazione dell’interessato tenendo conto degli incarichi risultanti dal curriculum vitae allegato e dai fatti notori comunque acquisiti.

Potranno essere adottate apposite direttive-istruzioni di tipo operativo, da parte del medesimo Responsabile della prevenzione della corruzione, anche con il supporto di altre professionalità presenti nell’Ente.

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024 (che riproducono obiettivi di piani precedenti resi strutturali):

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Richiesta dichiarazione insussistenza cause di incompatibilità dei Dirigenti e incaricati di posizione organizzativa con delega di funzioni dirigenziali	Dirigente del Settore Servizi al personale UTdA	All’atto del conferimento dell’incarico e annualmente (nel mese di gennaio) in corso di incarico - permanente	Acquisizione dichiarazione
2	Richiesta dichiarazione insussistenza cause di incompatibilità dei	Dirigente del Settore Servizi al personale UTdA	All’atto del conferimento dell’incarico e	Acquisizione dichiarazione

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
	Dirigenti con riferimento ad incarichi conferiti <i>ad interim</i>		annualmente (nel mese di gennaio) in corso di incarico - permanente	
3	Revisione processo di verifica delle dichiarazioni	Dirigente del Settore Servizi al personale UTdA	Settembre 2022	Approvazione protocollo di verifica

Incompatibilità con il ruolo di dirigente di strutture deputate alla gestione del personale

L'art. 53, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001 stabilisce che *“Non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni”*.

Trattandosi di funzioni conferita all'Unione delle Terre d'Argine, si rinvia, sul punto al PTPCT dell'Unione.

4.3.12 Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (c.d. *pantouflage – revolving doors*)

La legge n. 190/2012 ha introdotto un nuovo comma (16-*ter*) nell'ambito dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 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 artatamente precostituirsi 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. 165/2001, aggiunto dall'art. 1, comma 42, lett. l), della Legge n. 190/2012, 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”*.

L'ambito della norma è riferito a quei dipendenti che, nel corso degli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'amministrazione con riferimento allo svolgimento di attività presso i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

I “dipendenti” interessati sono coloro che, per il ruolo e la posizione ricoperti nell'amministrazione, hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto e, quindi, coloro che hanno esercitato la potestà o il potere negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura.

Inoltre, come precisato nell'orientamento ANAC n. 24 del 21 ottobre 2015, sono soggetti alle disposizioni qui in esame anche i dipendenti che - pur non esercitando concretamente ed effettivamente i poteri autoritativi e negoziali - sono tuttavia competenti ad elaborare atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, certificazioni, perizie) che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal Dirigente/Responsabile competente.

I predetti soggetti, nel triennio successivo alla cessazione del rapporto con l'amministrazione, qualunque sia la causa di cessazione (e, quindi, anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione), non possono avere alcun rapporto di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

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.

In merito sono, successivamente, intervenuti i seguenti orientamenti ANAC:

- n. 1 del 4 febbraio 2015 *“Ai fini delle prescrizioni e dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001, che fissa la regola del c.d. pantouflage, devono considerarsi dipendenti della PA – ai quali è precluso avere rapporti professionali con i privati destinatari dell'esercizio delle loro funzioni, nei tre anni successivi alla conclusione del rapporto di lavoro – anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al d.lgs. 39/2013, ivi inclusi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisca un rapporto di lavoro subordinato o autonomo”*;
- n. 2 del 4 febbraio 2015 *“I dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui fa riferimento l'art. 63, comma 16-ter del d.lgs. 165/2001, sono i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della PA, i predetti poteri e, dunque, i soggetti che emanano provvedimenti amministrativi per conto dell'amministrazione e perfezionano negozi giuridici attraverso la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente (a titolo esemplificativo, i dirigenti e coloro che svolgono incarichi dirigenziali, ad es. ai sensi dell'art. 19, co. 6 del d.lgs. 165/2001 o ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 2677/2000, nonché coloro i quali esercitano funzioni apicali o ai quali sono state conferite specifiche deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente)*;
- n. 3 del 4 febbraio 2015 *“Con riferimento alla previsione di cui all'art. 53, comma 16-ter del d.lgs. 165/2001, nella parte in cui la stessa fa riferimento ai soggetti privati destinatari dell'attività della PA svolta attraverso poteri autoritativi e negoziali (presso i quali i dipendenti, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, non possono svolgere attività lavorativa o professionale), la nozione di soggetti privati ivi contenuta deve essere interpretata nei termini più ampi possibili, ricomprendendovi anche i soggetti formalmente privati ma partecipati o controllati da una pubblica amministrazione”*;
- n. 4 del 4 febbraio 2015 *“In conformità a quanto previsto nel bando-tipo n. 2, del 2 settembre 2014 dell'Autorità, le stazioni appaltanti devono prevedere nella lex specialis di gara, tra le condizioni ostative alla partecipazione, oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, il divieto di cui all'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001. Tale obbligo sussiste, altresì, per le stazioni appaltanti italiane operanti in Paesi esteri, tenute al rispetto ed all'applicazione delle norme sancite dal d.lgs. 163/2006 nell'affidamento di contratti pubblici, compatibilmente con l'ordinamento del Paese nel quale il contratto deve essere eseguito”*;
- n. 24 del 21 ottobre 2015 *“Le prescrizioni ed i divieti contenuti nell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001, che fissa la regola del c.d. pantouflage, trovano applicazione non solo ai dipendenti che esercitano i poteri autoritativi e negoziali per conto della PA, ma anche ai dipendenti che - pur non esercitando concretamente ed effettivamente tali poteri - sono tuttavia competenti ad elaborare atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, certificazioni, perizie) che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal funzionario competente”*.

In materia è intervenuto l'aggiornamento 2018 al PNA 2016. Si riportano di seguito i passaggi più significativi contenuti, sul punto, nel PNA 2018.

“9. Il pantouflage

“Lo scopo della norma è quello di scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la propria posizione all'interno dell'amministrazione per preconstituersi delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Il divieto è anche volto allo stesso tempo a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione)”.

“Si rammenta che l'intervento dell'Autorità in materia si esplica in termini sia di vigilanza sia di funzione consultiva.

L'attività di vigilanza è svolta nell'esercizio dei poteri conferiti dall'art. 16 del d.lgs. 39/2013, tenuto conto del richiamo al divieto di pantouflage operato nel medesimo decreto (art. 21).

Al riguardo, giova evidenziare che recenti pronunce del giudice amministrativo hanno chiarito la portata e la natura dei poteri dell'Autorità nella materia disciplinata dal d.lgs. 39/2013, che all'art. 16 attribuisce espressamente all'ANAC peculiari competenze di vigilanza, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento a singole fattispecie di conferimento degli incarichi.

In particolare, il Consiglio di Stato, Sez. V, 11 gennaio 2018, n. 126, alla luce del complessivo sistema di vigilanza delineato agli artt. 15 e 16 del decreto, ha rilevato che il potere di accertamento dell'ANAC, ai sensi del citato art. 16, è espressione di una valutazione sulla legittimità del procedimento di conferimento dell'incarico, in corso o già concluso, che non si esaurisce in un parere ma è produttiva di conseguenze giuridiche e ha pertanto carattere provvedimento, come tale impugnabile dinanzi al TAR. Tale potere si inserisce in quello di vigilanza di ANAC sul rispetto delle regole da parte delle amministrazioni ed enti compresi nell'ambito di applicazione del d.lgs. 39/2013, senza che ciò comporti una diretta ingerenza nell'attività delle amministrazioni/enti, non espressamente prevista dalla norma. Spetta invece al RPCT la competenza in merito al procedimento di contestazione all'interessato dell'inconferibilità e incompatibilità dell'incarico, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 39/2013 con la conseguente adozione delle sanzioni previste all'art. 18, co. 1, del d.lgs. 39/2013.

In materia di pantouflage, l'Autorità ha inoltre una funzione consultiva riconosciuta dalla l. 190/2012, art. 1, co. 2, lett. e), potendo esprimere «pareri facoltativi in materia di autorizzazione, di cui all'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter introdotto dal comma 42, lett. l) del presente articolo...».

L'attività di vigilanza dell'Autorità, a differenza della funzione consultiva che ha un carattere preventivo, si svolge spesso su impulso di privati che segnalano casi di possibile violazione della normativa. Si ritiene tuttavia che, in via prioritaria, spetti alle amministrazioni di appartenenza del dipendente cessato dal servizio adottare misure adeguate per verificare il rispetto della disposizione sul pantouflage da inserire nel PTPC”

9.1. Ambito di applicazione

“La disciplina sul divieto di pantouflage si applica innanzitutto ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, individuate all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001. Si evidenzia che una limitazione ai soli dipendenti con contratto a tempo indeterminato sarebbe in contrasto con la ratio della norma, volta a evitare condizionamenti nell'esercizio di funzioni pubbliche e sono pertanto da ricomprendersi anche i soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo (cfr. parere ANAC AG/2 del 4 febbraio 2015).

Si evidenzia, inoltre, che 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.

Tale linea interpretativa emerge chiaramente dalla disciplina sulle incompatibilità e inconfiribilità di incarichi, laddove l'ambito di applicazione del divieto di pantouflage è stato ulteriormente definito. L'art. 21 del d.lgs. 39/2013 ha, infatti, precisato che ai fini dell'applicazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi considerati nel medesimo decreto, 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.

Si è inteso così estendere la sfera dei soggetti assimilabili ai dipendenti pubblici, rafforzando la finalità dell'istituto in argomento quale presidio del rischio corruttivo. Nel prosieguo, il riferimento ai dipendenti pubblici va, pertanto, inteso nel senso di ricomprendere anche i titolari di incarichi indicati all'art. 21 del d.lgs. 39/2013.”

9.2. Esercizio di poteri autoritativi e negoziali

“In primo luogo si osserva che i dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui si riferisce l'art. 53, co. 16-ter, cit., sono i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, i poteri sopra accennati, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente.

Rientrano pertanto 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 (cfr. orientamento ANAC n. 2 del 4 febbraio 2015).

Si ritiene inoltre che il rischio di precostituirsi situazioni lavorative favorevoli possa configurarsi anche in capo al dipendente che ha comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione (cfr. parere ANAC sulla normativa AG 74 del 21 ottobre 2015 e orientamento n. 24/2015).

Pertanto, il divieto di pantouflage si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento”.

“L'Autorità ha avuto modo di chiarire che nel novero dei poteri autoritativi e negoziali rientrano sia i provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la p.a. sia i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari. Tenuto conto della finalità della norma, può ritenersi che fra i poteri autoritativi e negoziali sia da ricomprendersi l'adozione di atti volti a concedere in generale vantaggi o utilità al privato, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere (cfr. parere ANAC AG 2/2017 approvato con delibera n. 88 dell'8 febbraio 2017).

9.3. Soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione

“Per quanto concerne i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i poteri negoziali e autoritativi, si ritiene che, al di là della formulazione letterale della norma che sembra riguardare solo società, imprese, studi professionali, la nozione di soggetto privato debba essere la più ampia possibile. Sono pertanto da considerarsi anche i soggetti che, pur formalmente privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione, in quanto la loro esclusione comporterebbe una ingiustificata limitazione dell'applicazione della norma e una situazione di disparità di trattamento”.

9.4. Sanzioni

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.

Al soggetto privato è inoltre preclusa la possibilità di stipulare contratti con la pubblica amministrazione. Come già chiarito nel PNA 2013 e nel bando-tipo n. 2 del 2 settembre 2014 adottato dall'Autorità, 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 l'operatore economico 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 (cfr. pareri ANAC AG/8/ del 18 febbraio 2015 e AG/2 del 2015 cit.).

L'obbligo di rendere la predetta dichiarazione è stato ribadito nei bandi-tipo emanati dall'Autorità in attuazione del d.lgs. 50/2016, recante il codice dei contratti pubblici. Si rammenta che i bandi tipo sono vincolanti per le stazioni appaltanti, ai sensi dell'art. 71 dello stesso codice (fatte salve le parti espressamente indicate come "facoltative" che non riguardano certamente il possesso dei requisiti generali).

La verifica della dichiarazione resa dall'operatore economico è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante.

Ulteriore misura sanzionatoria prevede l'obbligo di restituzione dei compensi percepiti e accertati per lo svolgimento dell'incarico.

L'Autorità, in una recente istruttoria che ha portato ad accertare la violazione del divieto di cui all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001, ha messo in luce la criticità connessa alla lacuna normativa che non consente di stabilire quale sia l'organo deputato a svolgere il procedimento per l'applicazione delle sanzioni. Una volta accertata l'effettiva violazione, nei sensi esposti dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 126/2018, cit., l'ANAC non ha ulteriori poteri in merito al compimento degli atti conseguenti.

Pertanto rimane problematico l'aspetto riguardante l'individuazione del soggetto cui spetta assumere la decisione finale sulla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti e sulla preclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di appalti pubblici, con conseguenti ripercussioni anche sulla la decorrenza certa degli effetti sanzionatori.

Nei PTPC, quale misura volta a implementare l'attuazione dell'istituto, potrebbe essere previsto l'obbligo per il dipendente, al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

Si ritiene inoltre opportuno che il RPCT, non appena venga a conoscenza della violazione del divieto di pantouflage da parte di un ex dipendente, segnali detta violazione all'ANAC e all'amministrazione presso cui il dipendente prestava servizio ed eventualmente anche all'ente presso cui è stato assunto l'ex dipendente.

Al fine di rendere pienamente efficace la disciplina sul pantouflage, l'Autorità si riserva di presentare un eventuale atto di segnalazione al Governo e Parlamento".

Il PNA 2019, riprendendo gli orientamenti precedentemente espressi dall'ANAC, ha chiarito che devono considerarsi dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, ai sensi dell'art. 53, co. 16-ter, d.lgs. n. 165/2001, i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, i predetti poteri, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente. Inoltre, secondo il PNA, il rischio di precostituirsi situazioni lavorative favorevoli può configurarsi non soltanto in capo a dirigenti e funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, ma anche in capo al dipendente che ha comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso l'elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione.

Ai fini dell'applicazione del citato art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, il Comune adotta le seguenti misure:

1. nei contratti di assunzione del personale con funzioni dirigenziali deve essere inserita apposita clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del soggetto;

2. in caso di comando o mobilità da altra pubblica amministrazione, sempre per il personale con funzioni dirigenziali, deve essere formalizzata la suddetta clausola;
3. in caso di conferimento di funzioni dirigenziali a personale già dipendente dell'Amministrazione dovrà essere formalizzata la suddetta clausola;
4. nei bandi di gara e nelle lettere di invito deve essere inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo (occasionale o professionale) e, comunque, di non aver attribuito incarichi ad *ex* dipendenti dell'Amministrazione che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Ente stesso nei suoi confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
5. nei bandi di gara e nelle lettere di invito deve essere prevista l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
6. tutte le misure sopra elencate si applicano/estendono anche ai dipendenti che - pur non esercitando concretamente ed effettivamente poteri autoritativi e negoziali per conto dell'Ente - sono tuttavia competenti ad elaborare atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, certificazioni, perizie) che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale, ancorché redatto e sottoscritto dal Dirigente/Responsabile competente; misura questa da attuarsi qualora ricorra la fattispecie, valutata in concreto e congiuntamente al competente Dirigente di Settore;
7. si agirà in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli *ex* dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001.

Inoltre, verranno attivate forme di monitoraggio e controllo da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione, con gli strumenti a disposizione dall'ente e nel rispetto della normativa vigente. Lo stesso Responsabile della prevenzione della corruzione potrà, anche, adottare apposite direttive-istruzioni di tipo operativo.

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Inserimento di specifica clausola nei contratti individuali di assunzione del personale	Dirigente del Settore Servizi al personale UTdA	Permanente	Contrattualizzazione clausola
2	Inserimento di specifica clausola nei bandi e negli atti prodromici all'affidamento dei contratti pubblici	Dirigente Affari Generali UTDA	Ottobre 2022	Redazione nota circolare interna
3	Revisione processo di verifica	Dirigente del Settore Servizi al personale UTdA RPCT	Gennaio - Luglio 2023	Approvazione protocollo procedurale

4.3.13 Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione

Con la legge anticorruzione sono state introdotte anche misure di prevenzione di carattere soggettivo, con le quali la tutela è anticipata al momento di individuazione degli organi che sono deputati a prendere decisioni e ad esercitare il potere nelle amministrazioni.

Tra queste, il nuovo art. 35-*bis*, inserito nell'ambito del d.lgs. n. 165/2001 dall'art. 1, comma 46, della legge n. 190/2012, pone delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma in particolare prevede: “1. *Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale: a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l’accesso o la selezione a pubblici impieghi; b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all’acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all’erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati; c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l’affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l’erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l’attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere. 2. La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari”.*

Inoltre, il d.lgs. 39/2013 ha previsto un’apposita disciplina riferita alle inconfiribilità di incarichi dirigenziali e assimilati (art. 3); gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell’art. 17 del citato d.lgs. 39/2013. A carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono applicate le specifiche sanzioni previste dall’art. 18. Si segnalano all’attenzione i seguenti aspetti rilevanti:

- a) in generale, la preclusione opera in presenza di una sentenza, ivi compresi i casi di patteggiamento, per i delitti contro la pubblica amministrazione anche se la decisione non è ancora irrevocabile ossia non è ancora passata in giudicato (quindi anche in caso di condanna da parte del Tribunale);
- b) la specifica preclusione di cui alla lett. b) del citato art. 35-bis riguarda l’attribuzione di incarichi amministrativi di vertice (Segretario Generale), di incarico o l’esercizio delle funzioni dirigenziali e lo svolgimento di funzioni direttive; pertanto, l’ambito soggettivo della norma riguarda i dirigenti e i funzionari nel caso in cui svolgano funzioni dirigenziali;
- c) in base a quanto previsto dal comma 2 del suddetto articolo, la disposizione riguarda i requisiti per la formazione di commissioni e la nomina dei segretari e, pertanto, la sua violazione si traduce nell’illegittimità del provvedimento conclusivo del procedimento;
- d) la situazione impeditiva viene meno ove venga pronunciata per il medesimo reato una sentenza di assoluzione anche non definitiva.

Se la situazione di inconfiribilità si appalesa nel corso del rapporto, il Responsabile della prevenzione della corruzione deve effettuare la contestazione nei confronti dell’interessato e lo stesso deve essere rimosso dall’incarico o assegnato ad altro ufficio.

Ai fini dell’applicazione dell’art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 e dell’art. 3 del d.lgs. n. 39/2013, vista la previsione di cui all’obiettivo n. 3 del paragrafo 4.3.1.9 “*Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti*”, secondo la quale vengono verificati al momento del conferimento dell’incarico e semestralmente (gennaio – luglio) i casellari giudiziari di tutti i dirigenti e incaricati di posizione organizzativa, i competenti organi delle Amministrazioni verificheranno la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

- all’atto della formazione delle commissioni per l’affidamento di commesse o di commissioni di concorso, mediante acquisizione di dichiarazione sostitutiva di certificazione e verifica della veridicità medesima, tramite acquisizione di casellario giudiziale, entro 60 giorni dall’acquisizione della dichiarazione, da parte del Servizio competente all’acquisizione della medesima (ove non rientranti nelle verifiche di cui all’obiettivo n. 3 del paragrafo 4.3.1.9);
- all’atto del conferimento degli incarichi amministrativi di vertice (Segretario Generale), di funzioni dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall’art. 3 del d.lgs. n. 39/2013, mediante acquisizione di dichiarazione sostitutiva di certificazione e verifica della veridicità medesima, tramite acquisizione di casellario giudiziale, entro 60 giorni dall’acquisizione della dichiarazione, da parte del Servizio competente all’acquisizione della medesima (obiettivo n. 3 del paragrafo 4.3.1.9).

Le dichiarazioni sostitutive saranno oggetto di controllo, ai sensi dell'art. 71 del citato D.P.R. 445/2000: tale controllo, svolto tramite la verifica del casellario giudiziale, dovrà essere effettuato entro 60 giorni dall'acquisizione della dichiarazione, da parte del Servizio competente all'acquisizione della medesima. Il casellario potrà anche essere richiesto d'ufficio, in assenza di dichiarazione sostitutiva.

Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la P.A., l'Amministrazione:

- si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione;
- applica le misure previste dall'art. 3 del D.Lgs. n. 39/2013;
- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di inconfiribilità, secondo l'art. 17 del D.Lgs. n. 39/2013, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Richiesta dichiarazione relativa ai precedenti penali da parte di membri di commissioni di concorso o di gara. Relativa verifica (ove non rientranti nelle verifiche di cui all'obiettivo n. 3 del paragrafo 4.3.1.9)	Dirigenti di Settore	All'atto della formazione della commissione - permanente	Acquisizione dichiarazione sostitutiva e casellario giudiziario
2	Richiesta dichiarazione relativa ai precedenti penali da parte di interessati a incarichi amministrativi di vertice (Segretario Generale), di funzioni dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3 del D.Lgs. n. 39/2013.	Dirigente del Settore Servizi al personale UTdA per le nomine in Unione delle Terre d'Argine e nei Comuni della medesima Segretario generale, per le nomine negli enti partecipati.	All'atto del conferimento dell'incarico - permanente	Acquisizione dichiarazione sostitutiva
3	Acquisizione dei casellari giudiziali a verifica delle dichiarazioni rese in sede di conferimento di incarichi amministrativi di vertice (Segretario Generale), di funzioni dirigenziali e degli	Dirigente del Settore Risorse Umane UTdA per le nomine in Unione delle Terre d'Argine e nei Comuni della medesima Segretario generale, per le nomine negli enti partecipati.	All'atto del conferimento dell'incarico	Rispetto della tempistica

altri incarichi previsti dall'art. 3 del D.Lgs. n. 39/2013			
--	--	--	--

4.3.14 Misure di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata

L'accresciuta rilevanza del problema della infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto sociale della Provincia di Modena (vd paragrafo 4.2.1 relativo al contesto esterno), tanto più in vista dei flussi finanziaria connessi a PNRR, rende indispensabile consolidare il programma di attività volto a prevenire e a contrastare la penetrazione delle organizzazioni criminali nel territorio.

La definizione di un quadro di misure efficaci, concrete e sostenibili deve muovere dalla consapevolezza che la politica di prevenzione e contrasto alla corruzione è destinata a produrre risultati limitati in assenza di una strategia comune e sinergica fra le istituzioni presenti sul territorio provinciale. E' quindi su questa direttrice fondamentale che dovranno concentrarsi gli sforzi della struttura tecnica e degli organi politici, chiamati a mettere a disposizione il patrimonio informativo acquisibile grazie alla condizione di massima prossimità al territorio ma, al tempo stesso, titolati a pretendere di non operare in situazioni di isolamento istituzionale. Tanto più in una fase storica di carenza di risorse umane e finanziarie che impedisce o, nel migliore dei casi, limita, la possibilità di dotarsi dei necessari strumenti tecnologici di rilevazione, elaborazione e verifica incrociata di dati e informazioni e di dedicare specifiche professionalità alle concrete attività di prevenzione e contrasto.

Tutto ciò premesso, gli interventi che il Comune di Carpi, in stretta sinergia con l'Unione delle Terre d'Argine per quanto di competenza, intendono promuovere, si concentrano prevalentemente sulla prevenzione rispetto ad azioni di indebolimento del tessuto sociale "sano".

In particolare, gli enti intendono muoversi su due piani:

- **la prevenzione primaria:** si tratta di interventi diretti a prevenire i rischi di infiltrazione criminale sul piano economico e sociale, attraverso misure a sostegno della legalità e della cittadinanza responsabile nel settore dell'educazione, dell'istruzione e della cultura;
- **la prevenzione secondaria:** si tratta di interventi diretti a contrastare i segnali di espansione o di radicamento nel territorio di fenomeni criminali, con particolare attenzione agli ambiti più esposti, quali emergono dall'analisi del contesto esterno, al pericolo di infiltrazione della criminalità organizzata.

Sotto il profilo della **prevenzione primaria**, le iniziative poste in essere dal 2016 sul territorio di Carpi afferiscono al progetto denominato "**Tavolo permanente della legalità**", la cui titolarità è dell'Unione Terre d'Argine.

Di seguito vengono riportate le iniziative realizzate a partire dal 2016 come descritte nei report annuali di monitoraggio anticorruzione a cura del RPCT e del Dirigente della Polizia Locale (Responsabile del Progetto dal 2017)

Anno 2016

Nel corso dei primi mesi del 2016 è stato predisposto il progetto denominato "Dallo Studio di Fattibilità alla costituzione del tavolo permanente della legalità e il contrasto alla criminalità organizzata".

Il progetto è stato co- finanziato dalla Regione Emilia Romagna sulla L.r. 3/2011 per 26.000 euro. Tre i punti significativi della sua prima realizzazione nell'anno 2016:

- l'avvenuta costituzione del Tavolo permanente per la legalità ed il contrasto alla criminalità organizzata che vede la presenza del mondo del lavoro e dell'impresa;

- la realizzazione di tre giornate di formazione e di una iniziativa con il modo della scuola sulla figura di Paolo Borsellino.
Le tre giornate formative a supporto di una rete unionale per la prevenzione del crimine organizzato e mafioso e la promozione della cultura della legalità sono state le seguenti:
 - 1° giornata Corso "Il codice degli appalti dal punto di vista delle imprese" a cura di Prampolini Alberto;
 - 2° giornata Corso "Lotta alla contraffazione: analisi del fenomeno, sistemi e strumenti di contrasto" a cura di Stefano Izzi;
 - 3° giornata Corso "I controlli di polizia in materia di edilizia" a cura di Blora Cristian.
- la creazione di una banca dati all'interno del SIT dell'Unione per lo studio dei fenomeni legali alla prevenzione e al contrasto della criminalità organizzata;

Anno 2017

Al fine di proseguire le azioni promosse dal Tavolo Permanente nel 2016 è stata realizzata, da parte di soggetto aggiudicatario di gara pubblicata su Mepa, un'attività preordinata all'individuazione di eventuali situazioni problematiche sul territorio, alla raccolta di proposte sulle attività da realizzare nel corso dell'anno di riferimento, alla gestione dei rapporti con gli altri osservatori comunali e regionali dell'area, al fine di attivare una rete che permetta lo scambio di dati e di buone pratiche rispetto alle azioni da mettere in campo, alla promozione delle attività da sviluppare, alla conduzione in generale delle attività legate al tavolo.

Nell'anno di riferimento, in particolare, si è svolta attività di pianificazione organizzativa, logistica, metodologica e promozione di un piano formativo per dipendenti pubblici e mondo delle imprese: Il piano formativo è stato rivolto sia ai dipendenti dell'Unione Terre d'Argine che al mondo delle imprese (Dirigenti e rappresentanti del mondo delle imprese), stakeholder del territorio, al fine di incrementare, nei soggetti coinvolti, la conoscenza di determinati fenomeni di criminalità organizzata, in modo da promuovere la legalità nel nostro territorio.

L'intero piano, strutturato in n. 4 seminari da n. 4 ore ciascuno vertenti nelle seguenti discipline:

- 1) Seminario sul "Gioco d'azzardo e collegamento con la Criminalità Organizzata";
- 2) Seminario sulle "Norme Antiriciclaggio";
- 3) Seminario sugli "Ecomafie e reati ambientali";
- 4) Seminario sugli "Appalti dal punto di vista delle imprese".

Il sistema informatico banca dati legalità, elaborato nel 2016, è risultato essere rispondente ai bisogni di questa Amministrazione per il raggiungimento della finalità prefissata, ossia l'utilizzo di uno strumento informatico per lo svolgimento, in forma semplificata, di verifiche e controlli su eventuali posizioni anomale di cittadini residenti nell'Unione, al fine di favorire la legalità e prevenire il radicamento sul nostro territorio di forme di criminalità organizzata. Nel corso del 2017, l'affidamento tramite trattativa diretta su Mepa, alla medesima Ditta, ha consentito lo svolgimento di ulteriori attività di sviluppo, potenziamento, implementazione della banca dati.

In particolare, sono state:

- apportate migliorie funzionali al sistema, volte ad agevolare le attività di gestione del sistema e rendere così più intuitive le interrogazioni ed i percorsi d'indagine;
- gestite in maniera semplificata la raccolta di nuove fonti informative e la catalogazione massiva delle sue relazioni;
- apportate migliorie nell'interfaccia di navigazione dati, nella registrazione dei percorsi d'indagine per la loro replica nell'individuazione puntuale di situazioni anomale attraverso la messa a punto di appositi indicatori;
- implementate le relazioni tra le banche dati, nonchè si è proceduto con l'arricchimento del sistema informatico attraverso la previsione della nuova banca dati "Bonifici Bancari ordinanti, contenenti tutti i bonifici effettuati da un determinato Codice Fiscale o Partita Iva, a differenza di quella già gestita contenente solo i bonifici effettuati per ristrutturazioni edilizie o riqualificazioni energetiche.

Anno 2018

Nel 2018 sono proseguite le attività poste in essere dal Tavolo Permanente per la Legalità e il Contrasto alla Criminalità Organizzata in capo all'Unione dei Comuni Terre D'Argine. Al fine di supportare le attività poste in essere dal tavolo ci si è mossi principalmente, nel corso del 2017, su due principali direttrici:

- sviluppo e utilizzo, attraverso la creazione di un team dedicato, del cruscotto della legalità attivato nel 2016, attraverso il quale è possibile interrogare in maniera funzionale una serie di dati in possesso della pubblica amministrazione;
- avvio di un percorso formativo condiviso con il Tavolo, con lo scopo di migliorare sia le competenze dei dipendenti pubblici in materia che di sensibilizzare il mondo delle imprese rispetto alle modalità con le quali i fenomeni mafiosi si sviluppano sul territorio.

Nell'anno 2018, sono proseguite sia le attività del Tavolo dell'Osservatorio, legate anche allo sviluppo del Cruscotto Legalità, sia le attività partecipative formative sul tema della legalità

Per quanto riguarda il software, sulla base delle attività d'implementazione poste in essere nell'anno precedente, nel 2018 è iniziato il processo di sviluppo di ulteriori funzioni finalizzate all'implementazione delle banche dati con l'inserimento di ulteriori informazioni al fine di migliorare ed affinare ulteriormente l'attività di ricerca da parte del gruppo di lavoro composto dalla Polizia Locale e dall'Ufficio Tributi. In particolare per ottenere una visione complessiva ed efficace dei dati provenienti dalle diverse fonti e messi in relazione tra loro è in fase di realizzazione l'implementazione di una dashboard che ottimizzi la rappresentazione dei dati attraverso mappe di indicatori e che evidenzii le situazioni anomale attraverso grafici e report.

Per quanto riguarda il percorso partecipativo/formativo, il piano formativo è stato caratterizzato dall'organizzazione di due eventi:

- incontro sul tema sport e legalità denominato “sport, GIOVANI E DOPING” rivolto a rappresentanti delle società sportive del territorio dell'Unione delle Terre d'Argine. A tale evento hanno partecipato in qualità di relatori un medico della medicina dello sport, una psicologa sportiva ed una dietista dell'Asl di Modena al fine di affrontare il tema del doping dal punto di vista medico e psicologico;
- organizzazione di spettacolo musicale-teatrale “La Costituzione a scuola”, realizzato presso il Teatro Comunale di Carpi, rivolto agli studenti delle scuole medie inferiori del territorio dell'Unione delle Terre d'Argine. Trattasi di una proposta didattica incentrata sulla conoscenza della Costituzione Italiana con incontri laboratoriali in classe e la realizzazione di un evento conclusivo con la presenza dei ragazzi e uno spettacolo di teatro-musicale da realizzarsi presso il Teatro Comunale di Carpi.”

Anno 2019

Progetto io clicco positivo

Con delibera della Giunta dell'Unione terre d'argine n. 144/2019 è stato deliberato nell'ambito delle attività previste dall'Osservatorio della Legalità, di erogare un contributo economico di Euro 2.000,00 per l'esecuzione delle attività relative al progetto “io clicco positivo” presentato dall'istituto tecnico Leonardo da Vinci. Il progetto è finalizzato alla realizzazione di un percorso di formazione e sensibilizzazione volto a prevenire comportamenti disfunzionali e promuovere il benessere dei ragazzi in un'ottica di prevenzione dei fenomeni di bullismo e cyber bullismo.

In particolare il progetto realizzato si è prefisso i seguenti obiettivi:

- affrontare i fenomeni del bullismo e del cyberbullismo analizzando tutti gli aspetti giuridici, sociologici, psicologici e tecnici fornendo ai partecipanti una serie di strumenti pratici per riconoscere tempestivamente i segnali di disagio e applicare da subito, nel contesto in cui operano, linee di intervento rivolte alla vittima ma anche al cosiddetto bullo;
- introdurre i ragazzi all'ambiente digitale;
- sensibilizzare i ragazzi e la comunità educante rispetto alle tragiche conseguenze a cui possono portare la mancanza di responsabilità e la leggerezza con cui si vivono le relazioni nell'ambiente digitale;
- educare i ragazzi al rispetto delle regole.

Vivere la legalità - la costituzione a scuola

Dopo il grande consenso avuto nell'edizione 2018 è stato deciso di ripetere la proposta didattica rivolta agli alunni delle seconde medie del territorio dell'Unione Terre d'Argine, incentrata sulla conoscenza della Costituzione Italiana con incontri laboratoriali in classe (5 classi), con la realizzazione di un evento conclusivo presso il Teatro Comunale di Carpi in data 3 dicembre 2019. In tutto hanno partecipato 16 classi delle scuole medie dell'Unione Terre d'Argine per un totale di 378 alunni.

Nella prima parte le 5 classi che hanno effettuato l'attività laboratoriale hanno presentato il loro lavoro mediante l'esecuzione di canzoni enunciative principi fondamentali quali democrazia uguaglianza, libertà ecc... Nella seconda parte dello spettacolo inoltre 400 ragazzi hanno assistito allo spettacolo "La Costituzione siamo noi". Tale rappresentazione teatrale attraversa in modo ironico i 12 principi fondamentali della Costituzione mettendo a confronto gli ideali ed i propositi di solidarietà, uguaglianza, libertà e democrazia presenti nella carta costituzionale e nella società attuale.

Chiusura sperimentazione del cruscotto legalità- aggiornamento;

Sono stati eseguiti 220 accertamenti con il software "Cruscotto della legalità". Nel mese di dicembre è stato effettuato un aggiornamento della piattaforma Geonext, con implementazioni sperimentate già da altri Comandi Polizia Locale che hanno in uso la stessa piattaforma. È stato inoltre effettuato il passaggio da una sperimentazione del Cruscotto ad un utilizzo diffuso e strutturato del sistema intervenendo sulla dimensione dell'organizzazione del lavoro allargando l'utilizzo dello strumento anche nucleo di Polizia annonaria/edilizia.

Anno 2020

Il progetto per l'anno 2020 proponeva i seguenti obiettivi specifici:

- proseguire l'attività del Tavolo sul tema della promozione dei valori della legalità, attraverso l'attivazione di un percorso partecipativo sulla legalità rivolto al mondo dei giovani e/o dell'associazionismo sportivo
- utilizzo della banca dati cruscotto della legalità nelle attività d'indagine in materia d'intestazione fittizia di veicoli

Azioni:

- Gestione e supporto al Tavolo Permanente per la Legalità e il Contrasto alla Criminalità Organizzata;
- Organizzazione di controlli in materia d'intestazione fittizia dei veicoli, mediante accertamenti con il supporto delle informazioni ricavate dalla banca dati software cruscotto della legalità
- Realizzazione di un percorso partecipativo sulla legalità che coinvolga il mondo dei giovani e/o dell'associazionismo sportivo;
- Promozione di un piano formativo per gli operatori di Polizia Locale al fine di creare un nucleo specializzato;

Target Group:

- Dipendenti pubblici
- Mondo delle imprese;
- Cittadinanza;
- Giovani;
- Scuole

Output attesi:

- 1) incontri del Tavolo Permanente per la Legalità;
- 2) n. 1 percorso partecipativo comprensivo di un evento pubblico;
- 3) creazione di un nucleo di accertamento specializzato nei controlli sulle intestazioni fittizie dei veicoli e sui falsi documentali.

Relativamente al progetto, nel corso delle annualità 2020 e 2021, è stata garantita, nel contesto del piano formativo rivolto agli operatori di Polizia Locale, la formazione in tema di falsi documentali e intestazione

fittizia dei veicoli. Altresì, sono stati effettuati i controlli in materia di intestazione fittizia dei veicoli, anche mediante il supporto del software cruscotto della legalità.

Nell'anno 2020, inoltre, è stata realizzata, in collaborazione con le scuole medie dell'Unione delle Terre d'Argine, una proposta didattica incentrata sulla conoscenza della Costituzione italiana con incontri laboratoriali in classe e la realizzazione di un video conclusivo con la partecipazione degli alunni intitolato "Vivere la legalità-la costituzione a scuola".

E' stato inoltre convocato, in data 30 giugno 2021, un incontro da remoto del Tavolo Permanente per la Legalità e il contrasto alla criminalità organizzata. In occasione dell'incontro sono stati illustrate ai componenti del Tavolo le attività svolte e sono state raccolte proposte per le nuove progettualità.

Anno 2021

Per quanto concerne l'anno 2021, le attività svolte nell'ambito dell'iniziativa, come comunicate dal Settore competente, si riassumono come di seguito:

- in data 30/06/2021 è stato convocato, in modalità webinar, il Tavolo permanente della legalità, costituito con delibera n. 132/2016 ed in tale incontro è stata illustrata l'attività prevista per l'anno 2021;
- è stato svolto un corso formativo, nel mese di maggio 2021, volto a fornire al personale idonei strumenti operativi in materia di falsi documentali e prestanome;
- è stato svolto un percorso partecipativo (Vivere la legalità - La Costituzione a scuola) che ha visto il coinvolgimento di 7 classi di studenti, incentrato sulla conoscenza della Costituzione italiana, ed in relazione al medesimo è stato pubblicato su piattaforma youtube un video relativo al percorso stesso (determinazione dirigenziale UTDA n. 432 del 25/05/2021).

Per quanto concerne la **prevenzione secondaria** si evidenziano, in primo luogo, le iniziative assunte e in corso di implementazione, che rappresentano il portato applicativo di una strategia comune e sinergica fra le istituzioni presenti sul territorio provinciale.

1) Protocolli di legalità

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.

L'A.V.C.P. con determinazione n. 4 del 2012 si è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

Nella determinazione si precisa che *"mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Consiglio di Stato, sezione VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Consiglio di Stato, 9 settembre 2011, n. 5066)"*.

Nell'anno 2012 il Comune di Carpi ha sottoscritto il nuovo protocollo d'intesa in materia di appalti pubblici, promosso dall'Osservatorio Provinciale degli Appalti, al quale sono allegati 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.

Come già riportato nel piano 2021-2023, il Comune di Carpi si rende parte attiva circa il rinnovamento e l'aggiornamento del *“Protocollo di intesa per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti e concessioni di lavori pubblici”*: sul tema si evidenzia come, nell'ambito Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica tenutosi a Carpi in data 12/05/2022, siano state *“In previsione dell'avvio delle iniziative legate ai finanziamenti del PNRR (...) poste le basi per una fattiva collaborazione tra le Istituzioni in tema di prevenzione delle possibili infiltrazioni da parte della criminalità organizzata”*, come indicato nel comunicato della Prefettura – UTG di Modena del 12/05/2022.

In ragione dei flussi finanziari discendenti dal PNRR, si evidenzia la necessità che nelle attività istruttorie del Protocollo tale circostanza venga approfondita, al fine di valutare l'inserimento di eventuali misure *ad hoc*.

2) Il progetto di costituzione della Centrale Acquisti

Il Comune di Carpi con deliberazione di Consiglio Comunale n. 84 del 02/07/2014 approvava, come anche gli altri Comuni aderenti all'Unione delle Terre d'Argine con proprie delibere di consiglio, la convenzione per il conferimento all'Unione delle Terre d'Argine delle funzioni e delle attività correlate all'acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'art. 3 comma 34 e dell'art.33 comma 3 bis del d.lgs. 163/2006;

Il comma 3-bis recitava *“I Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle unioni dei comuni di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56.”*

Con successiva delibera di Consiglio dell'Unione Terre d'Argine n. 35 del 23/07/2014 avveniva il recepimento della convenzione per il conferimento all'Unione delle Terre d'Argine delle funzioni e delle attività correlate all'acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'art. 3 comma 34 e dell'art.33 comma 3 bis del d.lgs. 163/2006, approvata dai consigli comunali di tutti gli altri Comuni aderenti all'Unione.

Questo ha rappresentato il primo passo verso la creazione di una Centrale Unica di Committenza (CUC) che, come si legge nelle premesse della deliberazione di Consiglio sopra richiamata, si inserisce in un contesto normativo e regolamentare favorevole alla costituzione delle CUC nell'ambito delle Unioni di Comuni:

- l'art. 13 della legge 136/2010 prevede l'istituzione in ambito regionale di una o più stazioni uniche appaltanti (SUA) al fine di assicurare la trasparenza , la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose e il DPCM del 30.06.2011 ha dato attuazione alla disposizione citata;
- la L.R Emilia Romagna n.21/2012 interviene nell'ambito della gestione dei servizi associati disciplinando la determinazione degli ambiti territoriali ottimali (art.6) e l'esercizio associato di funzioni e di servizi (artt.19-21 bis) favorendo la creazione di Centrali di committenza in capo alle Unioni,
- l'articolo 7 dello Statuto dell'Unione delle Terre d'Argine prevede che il trasferimento di materie e servizi, sia da parte di tutti che da parte di due o più Comuni, si perfezioni con l'approvazione, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, da parte dei Consigli dei Comuni aderenti, e subito dopo da parte del Consiglio dell'Unione, di uno schema di convenzione, da sottoscrivere formalmente, che deve, in ogni caso, prevedere:
 - il contenuto della materia o dei servizi trasferiti;

- la descrizione della regolazione dei rapporti finanziari tra gli Enti coinvolti;
- le forme di consultazione fra gli Enti coinvolti;
- gli eventuali trasferimenti di risorse umane, finanziarie e strumentali;
- l'eventuale durata, nel caso in cui la durata del trasferimento non coincida con quella dell'Unione;
- le modalità di recesso.

Lo strumento dell'unica centrale di committenza, si legge sempre nelle premesse della delibera consigliare, persegue gli obiettivi di conseguire una maggiore qualità ed efficacia dell'azione amministrativa, di rafforzare l'economia legale e di innalzare il livello di prevenzione delle infiltrazioni criminali nell'ambito degli appalti pubblici;

La Centrale Unica di Committenza si costituisce formalmente presso l'Unione delle Terre d'Argine con delibera di Giunta dell'Unione in data 29/06/2016 ed ha iniziato ad operare con decorrenza 15/07/2016.

Con la deliberazione succitata si definiscono: la decorrenza; il funzionamento; le competenze; il personale; le spese e si rinvia a successivi atti l'articolazione più dettagliata del progetto;

In particolare le competenze riguardano in linea di massima:

- procedure di gara per lavori, forniture e servizi dalla determinazione a contrarre fino alla fase dell'efficacia dell'aggiudicazione definitiva per i seguenti importi: da 150.000€ e oltre per i lavori e da 40.000€ e oltre per servizi e forniture;
- procedura di gara per importi inferiori a quelli sopra descritti, previo specifico accordo tra i Comuni e l'Unione;
- rimangono in capo ai Comuni aderenti all'Unione le procedure consentite in gestione diretta e autonoma ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 37 d.lgs. 50/2016; la fase progettuale; la fase della formalizzazione e stipula formale dei contratti.

Alla delibera succitata seguono determinazioni del dirigente della CUC, con le quali vengono delegate periodicamente (fino al 30/09/2019), ai sensi dell'art. 17 c.1 bis del d-lgs30-03-2001 n. 165 le funzioni relative all'espletamento delle procedure di gara di competenza della CUC ai dirigenti o titolari di posizione organizzativa e loro sostituiti dei Comuni aderenti all'Unione, per l'acquisizione di lavori il cui importo al netto dell'IVA è inferiore a 1.000.000 €.

Con deliberazione della Giunta dell'Unione n. 61/2019 è stato approvato un progetto *ad hoc* con le finalità di definire i criteri generali di riorganizzazione del servizio della CUC e dell'attività di gestione delle gare d'appalto.

Con delibera della Giunta Unione n. 86 del 30/06/2021 è stato approvato il Piano Performance 2021/2023 che ha assegnato al Dirigente Affari Generali e contratti l'obiettivo di predisporre la proposta di un progetto organizzativo finalizzato alla creazione di una centrale acquisti che superi l'idea della Centrale Unica di Committenza e sviluppi un servizio di staff che si occupi trasversalmente di tutta la complessità degli acquisti fornendo supporto all'Unione e ai Comuni che la compongono.

Con Delibera di Giunta Unione n. 89 del 21/07/2021 è stata approvata la relazione del Direttore Generale con l'avvio della procedura per la revisione della struttura organizzativa Unione in cui, si prevede la creazione di una nuova unità organizzativa definita "centrale acquisti" evidenziando alcune azioni da intraprendere:

- analisi degli acquisti da centralizzare a seguito di specifica analisi eseguita di tutti gli affidamenti eseguiti
- completamento del passaggio del personale in Unione ancora in capo al comune di Carpi relativo sia all'ufficio contratti che appalti.
- eseguire un passaggio intersettoriale dal servizio provveditorato ed economato (settore servizi)

- finanziari) al settore affari generali. Successivamente sarà oggetto di analisi anche il possibile futuro ampliamento di acquisti oggi svolti da uffici diversi dei Comuni e dell'Unione
- Sarà così sviluppato partendo dal nuovo funzionigramma un atto di microrganizzazione ed assegnazione di responsabilità di procedimento.
- Creazione di un unico ufficio contratti per Unione e Comuni.
- Elaborazione di linee guida condivise con tutti i servizi e settori dei comuni relativi a modalità di acquisto in applicazione del codice degli appalti e delle normative di settore in generale.
- In una seconda fase il servizio di contenzioso potrà essere gestito dall'Unione per conto di tutti i comuni.
- Percorso per la certificazione di qualità ISO 9001 dell'attività tipicamente CUC.

Con la deliberazione di Giunta dell'Unione delle Terre d'Argine n. 131 del 24/11/2021, con oggetto "Approvazione della nuova struttura organizzativa", all'interno del primo Settore "Affari Generali", è stato creato il servizio "Stazione unica appaltante", avente in capo, tra le altre, la funzione "Attività di formazione, supporto, consulenza e aggiornamento della disciplina in materia di appalti, concessioni e contratti tramite anche la predisposizione di modulistica e linee guida" (rif. ob. 1 PTPCT 2021-2023).

Con documento al protocollo dell'Unione delle Terre d'Argine 86109 del 28/12/2021 è stata redatta la circolare ad oggetto "Disposizione in materia di documentazione antimafia – Circolare interna" (rif. ob. 3 PTPCT 2021-2023).

Con documento al protocollo dell'Unione delle Terre d'Argine n. 86758 del 30/12/2021, sono state adottate le Linee guida in merito agli affidamenti diretti di lavori, forniture e servizi (rif. ob. 4 PTPCT 2021-2023).

Si riportano i dati inerenti i controlli 2021 da parte della Polizia locale (rif. ob. 7 e 8 PTPCT 2021-2023):

- 61 controlli nei cantieri edili (nel 2020 sono stati 47)
- 448 veicoli - autotrasporto (nel 2020 sono stati 118)

Con riferimento all'obiettivo 10 del PTPCT 2021-2023, sono stati raggiunti gli obiettivi di implementazione dell'utilizzo della BDNA (1 su stazione unica appaltante e 4 su SUAP).

Sempre in ambito di prevenzione secondaria, si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024, per ambito di intervento:

N.	Ambito di intervento	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Appalti pubblici	Avvio del percorso per l'elaborazione di un protocollo aggiornato per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici	Segretario Generale	2022 - 2023	Sottoscrizione nuovo protocollo (Prefettura di Modena)
2	Appalti pubblici	Relazione sulla analisi e rivisitazione della sezione relativa	Segretario generale e Dirigente Affari	Ottobre 2022	Relazione protocollata

N.	Ambito di intervento	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
		a Bandi di Gara e contratti di A.T.	Generali e contratti		
3	Appalti pubblici	Formazione in materia di pubblicazioni sulla sezione relativa a Bandi di Gara e contratti di A.T.	Dirigente Affari Generali e contratti	Dicembre 2022	Realizzazione della formazione
4	Appalti pubblici	Alimentazione della sezione Bandi di Gara e contratti di A.T. con nuova modalità	Tutti i Dirigenti	1° gennaio 2023	Operatività del sistema
5	Appalti pubblici	Inizio percorso per la certificazione di qualità ISO 9001 dell'attività tipicamente CUC	Direttore generale Unione, Segretario Generale Dirigente Affari Generali e Contratti	2022-2023	Affidamento soggetto esterno abilitato
6	Appalti pubblici e privati	Controllo cantieri privati	Comandante Polizia Locale UTDA	2022 - 2023	Incremento dei controlli finalizzati al contrasto dell'infiltrazione della criminalità organizzata
7	Autotrasporto	Qualificazione dei controlli specifici della Polizia Locale – attuazione	Comandante Polizia Locale UTDA	2022 - 2023	Incremento dei controlli finalizzati al contrasto dell'infiltrazione della criminalità organizzata
8	Verifica e ottimizzazione controlli antimafia Urbanistica/ Edilizia privata	Analisi e controllo a campione stato verifiche	Segretario Generale Dirigente Urbanistica	2022	Documento verifica e proposte ottimizzazione

4.3.15 Misure antiriciclaggio

I sistemi antiriciclaggio e anticorruzione vigenti in Italia fanno perno, entrambi, su una nozione “amministrativa” del fenomeno criminale, distinta da quella penalmente rilevante.

La prevenzione costituisce uno dei concetti fondamentali su cui entrambi gli apparati si reggono. Il concetto di rischio costituisce il parametro in base al quale calibrare le misure preventive.

In particolare nell'apparato antiriciclaggio l'approccio in base al rischio permea sia, a livello “macro”, le strategie di prevenzione e contrasto, attraverso gli esercizi di “*risk assessment*” raccomandati dagli standard internazionali e dalle norme comunitarie, sia, a livello “micro”, la capacità degli operatori di qualificare le anomalie o i sospetti insiti nelle singole operazioni.

Il sistema antiriciclaggio italiano dalla sua nascita (1991), ha coinvolto principalmente soggetti privati, in ragione dell'attività svolta (intermediari bancari e finanziari, altri operatori finanziari, professionisti nell'esercizio della professione in forma individuale, associata o societaria, altri operatori non finanziari, prestatori di servizi di gioco, società di gestione accentrata di strumenti finanziari e di gestione dei mercati regolamentati di strumenti finanziari).

Solo recentemente la pubblica amministrazione ha assunto un ruolo più attivo nel sistema antiriciclaggio ed è divenuta soggetto competente a comunicare all'UIF (Ufficio di Informazione Finanziaria per l'Italia) dati ed informazioni concernenti operazioni sospette.

L'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), istituita dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 presso la Banca d'Italia in posizione di indipendenza e autonomia funzionale, ha iniziato a operare il 1° gennaio 2008, subentrando all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) nel ruolo di autorità centrale antiriciclaggio. La UIF analizza le operazioni sospette segnalate da altri soggetti cui è imposto l'obbligo di segnalazione, e ogni fatto che potrebbe essere correlato a riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

Il d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, così come modificato dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90 "*Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE*", nel novellato art. 10, attribuisce alle Pubbliche Amministrazioni un ruolo di collaborazione attiva nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, pur non prevedendo sanzioni specifiche in caso di inosservanza.

La norma in particolare:

- individua i procedimenti, nell'ambito dei compiti di amministrazione attiva e di controllo, cui si applicano le disposizioni (procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione; procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari);
- richiede l'adozione di procedure interne da parte delle pubbliche amministrazioni per valutare l'esposizione ai rischi secondo le linee guida elaborate dal CSF Comitato di sicurezza Finanziario;
- prevede l'obbligo di comunicazione alla UIF di dati e informazioni concernenti operazioni sospette di cui le PA vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale;
- prevede l'adozione di programmi di formazione del personale e misure idonee ad assicurare il riconoscimento delle fattispecie da comunicare alla UIF.

La *ratio* della norma deriva dal fatto che i procedimenti amministrativi possono "incrociare" attività economiche sottese a operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o comunque all'utilizzo di fondi provenienti da attività criminosa.

Il punto di osservazione delle Amministrazioni pubbliche è peculiare e consente di cogliere fenomeni e attività che possono sfuggire ai soggetti obbligati privati.

Sarà necessario procedere in ordine a quanto la norma prevede, perseguendo obiettivi e mettendo in campo azioni in sinergia con le altre misure del Piano della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, come di seguito riportato:

- nominare con provvedimento formale il "Gestore" quale soggetto delegato a valutare e trasmettere le comunicazioni alla UIF; il regolamento sui controlli interni, modificato dal Consiglio Comunale con delibera n. 9 del 31/01/2019, ha stabilito che il gestore sia il RPCT - attività effettuata in attuazione del PTPCT 2019 - con decreto sindacale prot. n. 15944 del 18.03.2019, il Segretario Generale, Responsabile per la prevenzione della corruzione del Comune di Carpi, è stato nominato "Gestore" delle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette alla Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), ai sensi del d.lgs. n. 231/2007 e dell'art. 11 delle Istruzioni adottate dal Direttore dell'Unità di informazione finanziaria in data 23 aprile 2018. A seguito della nomina è stata effettuata l'adesione al sistema di segnalazioni della Unità di Informazione Finanziaria e autenticazione al portale Infostat-UIF;
- effettuare la valutazione del livello di esposizione al rischio;

- definire procedure interne sulla base di quanto stabilito nelle linee guida del 23 aprile 2018 adottate dalla UIF sentito Comitato di sicurezza finanziaria, che dettano “*Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni*”, avendo cura, come prevede la norma (art. 6) di mantenere la massima riservatezza dei soggetti coinvolti nell'effettuazione della segnalazione stessa e l'omogeneità dei comportamenti;
- comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui gli uffici vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale sulla base delle procedure interne adottate e a seguito di autenticazione da parte del gestore al portale Infostat-Uif;
- al fine di applicare al meglio le misure per l'antiriciclaggio, uno strumento indispensabile è quello della formazione dei dipendenti, che permetterà di individuare le comunicazioni meritevoli da inviare al gestore.

Il Regolamento dei controlli interni, come modificato con delibera di C.C. n. 9 del 31/01/2019, reca l'art. 9-quinques contemplando “*Il controllo sul riciclaggio e sul finanziamento al terrorismo*”. Si riporta di seguito integralmente l'articolo:

“1. I Dirigenti sono tenuti, secondo le rispettive competenze, ad effettuare il controllo sulle operazioni sospette, ai sensi dei decreti legislativi antiriciclaggio n. 109 del 22 giugno 2007, e ss.mm.ii., e n. 231 del 21 novembre 2007 e ss.mm.ii.. Se a seguito dei suddetti controlli sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo, sono tenuti a rilevare tale anomalia tramite segnalazione al Dirigente del Servizio finanziario.

2. Il Dirigente del Servizio Finanziario, ricevuta la segnalazione di operazioni sospette avvia l'istruttoria e comunica l'esito al “gestore” delle segnalazioni alla UIF (Unità di informazione finanziaria per l'Italia).

3. Il “gestore” di cui al comma precedente è individuato nella figura del responsabile della prevenzione della corruzione. Ricevuta comunicazione da parte del Dirigente del Servizio Finanziario, dovrà valutarla e trasmetterla tramite segnalazione alla UIF di operazione sospetta, informandone al contempo il Collegio dei Revisori.”

Con riferimento al rapporto tra PNRR ed antiriciclaggio, e più in generale al contesto dell'emergenza epidemiologica da covid 19, devono rammentarsi le comunicazioni dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) del 16/04/2020, 11/02/2021 e 11/04/2021. In particolare con quest'ultima vengono fornite indicazioni:

- per la prevenzione dei rischi connessi alla cessione dei crediti fiscali (Allegato 1 alla circolare), nella quale si evidenziano profili soggettivi e oggettivi degli operatori economici quali indicatori di rischio;
- di particolare interesse per le P.A. coinvolte, per la prevenzione dei rischi connessi all'attuazione del PNRR (Allegato 2 alla circolare); in particolare vengono qui riportate le indicazioni generali in materia di antiriciclaggio (già poste in essere o programmate dal Comune di Carpi), nonché evidenziati gli indicatori di maggior interesse ai fini della verifica sulle operazioni su fondi PNRR e gli strumenti ritenuti più rilevanti (controlli antimafia, tracciabilità operazioni PNRR).

Si prevedono i seguenti obiettivi per il triennio 2022-2024:

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Organizzazione formazione specialistica	RPCT Dirigente Settore Servizi Finanziari UTdA	Settembre – dicembre 2022	Almeno n. 1 sessione formativa
2	Definire un percorso di valutazione del rischio e di definizione delle operazioni sospette da comunicare in base agli indicatori di anomalia contenuti nelle linee guida UIF	RPCT con tutti i dirigenti di settore Dirigente Settore Servizi Finanziari UTdA	Marzo 2023	Integrazione progressiva nel sistema dei controlli interni

4.3.16 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

Il Comune assicura la più ampia comunicazione e diffusione delle politiche di prevenzione della corruzione mediante una serie di misure.

Publicazione nella sezione “Amministrazione trasparente” – In ottemperanza alle disposizioni vigenti, la prima e più importante misura in tal senso è costituita innanzitutto, e naturalmente, dall’adempimento dell’obbligo di pubblicazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione sul sito web istituzionale del Comune nella sezione “Amministrazione trasparente”, sottosezione “Altri contenuti-corrruzione”.

Presentazione del piano triennale di prevenzione della corruzione alla cittadinanza – L’attività di comunicazione delle politiche di prevenzione della corruzione potrà esser utilmente perseguita attraverso la presentazione del presente Piano alla cittadinanza, e ciò mediante adeguata pubblicità del documento anche tramite il sito web, i periodici comunali, appositi comunicati stampa e ulteriori iniziative di comunicazione.

Iniziativa di promozione della cultura dell’integrità – Al fine di promuovere la cultura dell’etica pubblica, il Comune proseguirà il percorso già intrapreso di valorizzazione e diffusione del valore della legalità e ciò potrà avvenire ad esempio attraverso l’integrazione tematica della proposta di offerta formativa delle scuole primaria e secondaria e la programmazione rivolta alla cittadinanza di cicli di approfondimento sul tema del contrasto ai fenomeni criminosi alla presenza di relatori qualificati e personalità la cui esperienza di vita abbia rappresentato un esempio a livello nazionale/locale di integrità e coraggio nella lotta alla criminalità.

4.3.17 Monitoraggio dei rapporti amministrazione – soggetti esterni

L’art. 1, comma 9, lett. e), legge n. 190/2012 prevede che il PTPC risponda all’esigenza – tra l’altro – di monitorare i rapporti tra l’amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell’amministrazione.

Con l’orientamento n. 110 del 4 novembre 2014, l’ANAC ha chiarito che la disposizione sopra richiamata deve essere intesa nel senso che le pubbliche amministrazioni, nell’attività di monitoraggio dei rapporti tra l’amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, possono verificare

eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti della pubblica amministrazione.

A tale fine le pubbliche amministrazioni hanno facoltà di chiedere, anche ai soggetti con i quali sono stati stipulati contratti o che risultano interessati dai suddetti procedimenti, una dichiarazione in cui attestare l'inesistenza di rapporti di parentela o affinità con funzionari o dipendenti della pubblica amministrazione.

Al fine di rendere tale adempimento non eccessivamente gravoso, sarà compito dell'amministrazione verificare la sussistenza di situazioni di conflitto di interesse ed, eventualmente, adottare i necessari provvedimenti per rimuoverla.

Al riguardo, il Comune valuterà l'eventuale adozione di linee guida uniformi per tutti gli uffici e modelli di dichiarazione.

4.3.18 Società ed enti di diritto privato controllati o partecipati

In merito alle società ed enti di diritto privato controllati o partecipati, si prevedono le seguenti misure (cfr. delibera ANAC n. 1134/2017 e PNA 2019):

- pubblicazione dei dati di cui all'art. 22, d.lgs. n. 33/2013, per la quale si rinvia all'allegato A, sez. II;
- vigilanza e impulso nei confronti degli enti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, per le quali si rinvia all'Allegato E, sez. I.

In attuazione degli obiettivi strategici approvati con deliberazione del Consiglio Comunale n. 8 del 31 gennaio 2019 (per la cui rendicontazione si rinvia al par. 1.5., ribadendo come, a seguito dell'avvio del percorso relativo alla certificazione UNI ISO 37001:2016 sopra citata, sarà cura del servizio dedicato procedere alle necessarie attività istruttorie prodromiche alla nuova definizione di obiettivi in materia di anticorruzione da sottoporre all'approvazione del Consiglio comunale), il Comune di Carpi dovrà proseguire nel percorso di definizione di azioni tendenti alla riduzione del rischio di corruzione e di illegalità in tali enti.

Per quanto concerne le indicazioni della Corte dei Conti Emilia Romagna in relazione alle società con capitale prevalentemente pubblico, nella deliberazione riferita ai piani di razionalizzazione adottati dal Comune di Carpi sino al 2020, si evidenzia come nel corso del 2021 abbia avuto inizio, su impulso del Comune di Carpi, una sinergia tra i soci pubblici che ha portato, nel caso di due società, alla condivisione tra i soci pubblici degli obiettivi delle stesse.

4.4 Parte II – 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 (le c.d. "barriere" nella *bow tie analysis*).

Come già indicato nel paragrafo "4.2.2 – Analisi del contesto interno. Individuazione delle aree e delle sotto-aree di rischio. Mappatura dei processi. Valutazione del rischio. Trattamento del rischio.", in attesa dell'adozione dell'aggiornamento programmato al presente Piano, da adottarsi una volta concluso l'iter finalizzato all'applicazione della nuova metodologia di analisi, valutazione e trattamento del rischio adottata dall'Ente e illustrata nel presente PTPCT, si confermano gli esiti di cui ai precedenti PTPCT della valutazione probabilità-impatto dei processi a rischio già mappati e dei rischi specifici per tutte le aree e delle relative misure di trattamento.

5. Monitoraggio e riesame del P.T.P.C.T

Il monitoraggio è un'attività fondamentale e continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio, mentre il riesame – con frequenza almeno annuale – è un'attività svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso.

Ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 190/2012, il RPCT, ogni anno (riesame), 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 che vengono trasmesse dai Dirigenti e dai Referenti di Settore. La suddetta relazione è integrata dal riscontro dello stato di attuazione degli obiettivi contenuti nel presente piano di cui alla Relazione sulla performance.

Il sistema di monitoraggio, in considerazione della fase di sperimentazione della *bow tie analysis*, sarà definito, sia in termini di tempistica che di oggetto di indagine sull'attuazione e idoneità delle misure specifiche di trattamento del rischio, in occasione dell'aggiornamento del piano 2023. Quanto alle misure generali, il monitoraggio è programmato in funzione dei previsti termini di attuazione degli obiettivi individuati nel presente piano.

I dati raccolti ai fini del monitoraggio sono utilizzati anche per l'aggiornamento annuale (riesame) del PTPCT.

Allegati alla Sezione I

Sez. I_All. A) “Nuova struttura organizzativa approvata con Deliberazione Giunta comunale 143/2021”

Sez. I_All. B) “Aree di rischio – Catalogo processi – Format Rappresentazione tabellare mappatura processi”

Sez. I_All. C) “Schede descrittive dei processi”

Sez. I_All. D) "Bow tie analysis"

Sez. I All. E) “Enti controllati e partecipati - Vigilanza e impulso nei confronti degli enti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza”

SEZIONE II

TRASPARENZA

1. Premessa

1.1. L'istituto della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni

La Legge 6 novembre 2012 n. 190 (recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”) ha fatto del principio di trasparenza uno degli assi portanti delle politiche di prevenzione della corruzione. Successivamente, la relativa disciplina è stata riorganizzata dal D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 33 (recante “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”).

Tra i principali interventi normativi che, successivamente all’emanazione del D.lgs. n. 33/2013, sono intervenuti sull’impianto delineato dal d.lgs. n. 33/2013 si possono citare il D.lgs. n. 97/2016 e la legge n. 160/2019.

Il D.Lgs. 25 maggio 2016 n. 97 “*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”, di seguito D.Lgs. 97/2016, ha apportato numerosi cambiamenti alla normativa sulla trasparenza, rafforzandone il valore di principio che caratterizza l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni e i rapporti con i cittadini.

La legge 27 dicembre 2019 n. 160 “*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*” ha introdotto una serie di modifiche sia di carattere generale (con riferimento agli strumenti sanzionatori) che di carattere settoriale.

Come ribadito dal decreto 33/2013, la trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche.

Tale istituto concorre alla realizzazione di molteplici obiettivi, i quali costituiscono il naturale sviluppo di principi fondamentali del nostro ordinamento:

- favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche;
- concorrere ad attuare il principio democratico;
- concorrere ad attuare i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell’utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla Nazione;
- concorrere a garantire le libertà individuali e collettive, nonché i diritti civili, politici e sociali;
- integrare il diritto ad una buona amministrazione;
- concorrere alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

All’affermazione contenuta nel PNA 2016 secondo la quale “*La trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione. Essa è posta al centro di molte indicazioni e orientamenti internazionali (cfr. § 1) in quanto strumentale alla promozione dell’integrità, allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell’attività pubblica*”, deve aggiungersi quanto ricordato nel PNA 2019 ai sensi del quale “*la trasparenza è anche regola per l’organizzazione, per l’attività amministrativa e per la realizzazione di una moderna democrazia*”. Infine, come riportato nel medesimo PNA 2019, deve ricordarsi come la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 20 del 21/02/2019, abbia riconosciuto che i principi di pubblicità e trasparenza trovano riferimento nella Costituzione italiana in quanto corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) e del buon funzionamento dell’amministrazione (art. 97 Cost.).

Come anticipato, il quadro normativo in materia di trasparenza è stato profondamente innovato dal D.Lgs. 97/2016 che non solo è intervenuto ridisegnando un nuovo ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e

delle misure in materia di trasparenza e ridefinendo gli obblighi di pubblicazione vigenti, ma, soprattutto, ha disciplinato un nuovo accesso civico, molto più ampio di quello previsto dalla precedente formulazione, riconoscendo a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, l'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento.

La ratio della riforma risiede nella dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

Ciò in attuazione del principio di trasparenza che il novellato articolo 1, comma 1, del decreto trasparenza ridefinisce come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni non più solo finalizzata a *“favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*, ma soprattutto e con una modifica assai significativa, come strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa. L'intento del legislatore è ancor più valorizzato in considerazione di quanto già previsto nel comma 2 dell'art. 1 del decreto trasparenza, secondo cui la trasparenza è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive nonché dei diritti civili, politici e sociali ed integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. La trasparenza diviene, quindi, principio cardine e fondamentale dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con i cittadini.

Successivamente, con la legge 27 dicembre 2019 n. 160, oltre all'autonoma individuazione di un obbligo di pubblicazione, in capo ai comuni, specificamente riguardante finanziamenti per investimenti destinati ad opere pubbliche in materia di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile (comma 37, art. 1, l. 160/2019), sono state introdotte le seguenti modifiche:

- individuazione di nuovi obblighi di pubblicità per prove concorsuali e relative graduatorie, nonché del loro aggiornamento (nuovo comma 2-*bis* all'art. 19 del d.lgs. 33/2013);
- individuazione di una sanzione amministrativa pecuniaria per il responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui agli artt. 4-*bis*, comma 2, 14 e 22, comma 2, del d.lgs. 33/2013 consistente nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato, ovvero nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza, oltre alla pubblicazione del relativo provvedimento sanzionatorio (art. 47 del d.lgs. 33/2013, come modificato);
- estensione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal comma 1 dell'art. 47, d.lgs. 33/2013, al caso individuato dal nuovo comma 1-*bis* dell'articolo medesimo, ossia la mancata comunicazione da parte del dirigente prevista dall'articolo 14, comma 1-*ter*, relativa agli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica (nuovo comma 1-*bis*, art. 47 del d.lgs. 33/2013);
- estensione della nuova sanzione amministrativa di cui all'art. 47, comma 1 bis, alla responsabilità dirigenziale per i casi previsti dall'art. 46, comma 1 (art. 46, comma 1 del d.lgs. 33/2013, come modificato);
- individuazione di ANAC quale soggetto competente alla irrogazione delle sanzioni previste dall'art. 47 del d.lgs. 33/2013 (comma 3, art. 47 del d.lgs. 33/2013, come modificato).

Inoltre, a seguito del pronunciamento della Corte Costituzionale in materia di trasparenza dei dati dei dirigenti (sentenza n. 20 del 21/02/2019) e delle successive deliberazioni di ANAC n. 586 del 26/06/2019, e n. 1126 del 04/12/2019 e n. 1202 del 18/12/2019, il legislatore è intervenuto all'interno del c.d. Decreto Milleproroghe (d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla L. 28 febbraio 2020, n. 8 e ss.mm.ii.) con l'art. 1, comma 7, individuando innanzitutto la sospensione dell'applicazione delle misure di cui agli artt. 46 e 47 del d.lgs. 33/2013, ai soggetti di cui all'art. 14, comma 1-*bis*, d.lgs. 33/2013, nonché la necessità di adozione di regolamento ministeriale ad hoc, da adottarsi entro il 31/12/2020 (data successivamente prorogata al 30/04/2021 dal d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, convertito con modificazioni dalla l. 26 febbraio 2021, n. 21). Alla data di adozione del presente documento, il suddetto regolamento non risulta essere stato adottato ed il termine di cui alla disposizione sopra riportata risulta spirato, senza ulteriori proroghe.

Per quanto concerne disposizioni settoriali in materia di trasparenza, di interesse per la redazione del presente documento, si rammentano:

- Circa l'ostensione documentale da parte degli organi politici, la deliberazione di ANAC n. 537 del 17 giugno 2020, con la quale è stato precisato che (massima) *“L’obbligo di pubblicare i dati reddituali e patrimoniali dei titolari di incarichi politici dei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, laddove assumano un incarico in un organo politico di secondo livello nelle Province, nelle Città metropolitane, nelle Comunità montane, nelle Unioni di comuni, nei Consorzi di enti locali e nelle altre forme associative di cui al Capo V del titolo II della Parte Prima del d.lgs. n. 267/2000, è il medesimo di quello già applicato nei Comuni dai quali provengono i componenti, eletti o nominati, degli organi dell’ente di secondo livello”*;
- in materia di atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati, la deliberazione n. 468 del 16 giugno 2021 ad oggetto *‘Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27 d.lgs. n. 33/2013): superamento della delibera numero 59 del 15 luglio 2013 recante “Pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013)”*, ANAC è intervenuta al fine di fornire indicazioni in merito alla corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui agli articoli 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013;
- in materia di pagamenti elettronici, la deliberazione ANAC n. 77 del 16/02/2022 ad oggetto *‘Indicazioni di carattere generale in materia di obblighi di pubblicazione dei dati di cui all’art. 36 del d.lgs. n. 33 del 2013 “Pubblicazione delle informazioni necessarie per l’effettuazione di pagamenti informatici”*.

Circa le modalità di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici, a fronte delle necessità istruttorie, sia sul quadro fattuale rispetto alle modalità di pubblicazione, sia sul quadro giuridico riportato dalla sopra richiamata deliberazione, nonché in relazione all’implementazione del modulo del software gestionale in materia di trasparenza nei termini riportati nel paragrafo dedicato alla trasparenza quale misura trasversale, viene inserito nel paragrafo medesimo un obiettivo riguardante la conformazione alla sopra richiamata deliberazione.

1.1-bis La trasparenza nel contesto dell’emergenza epidemiologica da COVID-19

Come già rappresentato nel paragrafo della Sezione I del presente documento dedicato al rapporto tra il rischio corruttivo e le misure (sanitarie, economiche e sociali) adottate sino ad ora per contrastare gli effetti negativi dell’emergenza da COVID-19, nelle linee guida emesse dal Presidente del GRECO Marin Mrčela, contenute nel documento denominato *“Corruption Risks and Useful Legal References in the context of COVID-19” – Strasburgo, 15 aprile 2020 Greco (2020)*⁴, si sottolinea il ruolo della trasparenza nel settore pubblico, quale mezzo tra i più importanti per prevenire la corruzione, qualunque sia la sua forma, dal momento che, in una situazione di emergenza, è fondamentale che le istituzioni pubbliche comunichino informazioni su base regolare e affidabile, sia in riferimento alla pandemia stessa, sia per quanto riguarda le misure di emergenza per affrontarla.

Nella medesima direzione si è mosso il legislatore italiano, prevedendo, ad esempio, specifici obblighi di trasparenza relativamente ai dati sulle erogazioni liberali a sostegno del contrasto all’emergenza epidemiologica da COVID-19 e dei dati sui buoni per la spesa alimentare previsti dall’ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020. In particolare:

- l’articolo 99, comma 5, del decreto legge 17 marzo 2020, n.18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come successivamente esplicito dai comunicati del Presidente di ANAC del 29 luglio 2020 e 7 ottobre 2020, ha previsto la pubblicazione dei dati sulle erogazioni liberali a sostegno del contrasto all’emergenza epidemiologica da COVID-19, successivamente alla fine dello stato di emergenza;

- il comunicato del Presidente ANAC del 27 maggio 2020 ha chiarito come i dati sui buoni per la spesa alimentare previsti dall'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020, recante "Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili", rientrino nell'ambito dei dati pubblicabili ai sensi dell'articolo 26 del d.lgs. 33/2013.

In materia di trasparenza intervengono anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e i provvedimenti legislativi connessi allo stesso.

Come già evidenziato nel paragrafo 1.4-bis della Sezione I del presente documenti, tra le riforme abilitanti previste dal Piano, figurano anche le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza.

In tal senso, uno degli obiettivi dichiarati nel Piano è quello finalizzato all'abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione. Infatti, partendo dal presupposto che la corruzione può trovare alimento nell'eccesso e nella complicazione delle leggi, nel Piano viene individuata nella semplificazione normativa la strada da seguire per evitare la moltiplicazione di fenomeni corruttivi.

Tra gli interventi proposti ai fini dell'attuazione di tale obiettivo figurano anche interventi in materia di trasparenza, come ad esempio: la previsione di un'unica piattaforma per la trasparenza amministrativa (realizzata in via amministrativa da ANAC) al fine di alleggerire gli obblighi di pubblicazione delle varie amministrazioni su proprie piattaforme; un unico accesso alle informazioni pubbliche a fronte dei tre tipi di accesso ai documenti e informazioni amministrative attualmente vigenti.

Sempre con riferimento al PNRR, in disparte a quanto già sopra evidenziato circa il PIAO, meritano di essere menzionate alcune innovazioni riguardanti la trasparenza dei contratti pubblici:

- in primo luogo, oltre alle numerose novità recate dalla recente legislazione, in particolare con riferimento alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici, l'art. 53, comma 5, lett. a), n. 1 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, come convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, ha modificato l'art. 29, comma 1, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, estendendo agli atti di esecuzione l'obbligo di pubblicazione sul profilo del committente;
- l'art. 47 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con legge del 29 luglio 2021, n. 108, recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", che prevede, ai commi 2, 3 e 3-bis, la consegna, da parte di determinati operatori economici, alla stazione appaltante, di relazioni riguardanti il personale e la parità di genere, e che prevede altresì al comma 9 che i suddetti rapporti e relazioni vengano "*pubblicati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e comunicati alla Presidenza del consiglio dei ministri ovvero ai Ministri o alle autorità delegati per le pari opportunità e della famiglia e per le politiche giovanili e il servizio civile universale*".

Al fine di monitorare il rispetto delle disposizioni indicate, con precipuo riferimento alla trasparenza nei contratti pubblici, si rinvia alle apposite misure trasversali riportate nel paragrafo 4.3.3.

1.2. Il Programma triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024 dell'Unione delle Terre d'Argine.

L'art. 10 del D.Lgs. 33/2013 nel testo previgente alla novella del 2016, prevedeva che ogni amministrazione dovesse adottare – ed aggiornare annualmente – un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, contenente le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza e per assicurare la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità. Tra le modifiche più importanti apportate al D.Lgs. 33/2013 si registra quella della piena integrazione del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora anche della trasparenza (PTPCT), come già indicato nella delibera n. 831/2016 dell'ANAC sul PNA 2016.

Le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati, sono tenuti, pertanto, ad adottare entro il 31 gennaio di ogni anno, un unico Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza in cui sia chiaramente identificata la sezione relativa alla trasparenza; in conformità a tali previsioni normative, la programmazione in materia di trasparenza costituisce oggetto della presente Sezione II del PTPCT (per quanto concerne la transizione al PIAO e le proroghe per l'anno 2022, si rinvia ai paragrafi dedicati).

L'adozione della programmazione in materia di trasparenza, lungi dal rappresentare un mero adempimento formale, costituisce un indispensabile strumento volto, da un lato, a garantire continuità e coerenza rispetto alle iniziative già assunte ed in corso di attuazione, in tema di trasparenza ed integrità e, dall'altro lato, a completare ed integrare in modo sinergico le misure anticorruzione in via di progressiva e decisa implementazione all'interno delle Amministrazioni; è infatti evidente il nesso di forte strumentalità che lega la trasparenza alla prevenzione della corruzione. Come precisato anche nel citato Allegato 1 al Piano Nazionale Anticorruzione, la trasparenza va considerata quale "strumento fondamentale" per la prevenzione della corruzione, perché consente:

- la conoscenza del responsabile per ciascun procedimento amministrativo e, più in generale, per ciascuna area di attività dell'amministrazione e, per tal via, la responsabilizzazione dei funzionari;
- la conoscenza dei presupposti per l'avvio e lo svolgimento del procedimento e, per tal via, se ci sono dei "blocchi" anomali del procedimento stesso;
- la conoscenza del modo in cui le risorse pubbliche sono impiegate e, per tal via, se l'utilizzo di risorse pubbliche è deviato verso finalità improprie;
- la conoscenza della situazione patrimoniale dei politici e dei dirigenti e, per tal via, il controllo circa arricchimenti anomali verificatisi durante lo svolgimento del mandato (per quanto concerne la trasparenza dei dati dei dirigenti deve tuttavia tenersi conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 21/02/2019).

L'arco temporale di riferimento è costituito dal periodo 2022-2024.

2. Organizzazione e funzioni dell'Unione delle Terre d'Argine

Riguardo all'attuale organizzazione dell'Ente e alla sua riorganizzazione a seguito di quanto previsto nella deliberazione di Giunta dell'Unione n. 131/2021, si rinvia, per brevità, al § 4.2.2 del PTPCT-Sez.I.

3. Le principali caratteristiche

La programmazione in materia di trasparenza si conforma alle novità legislative introdotte con il D.Lgs. 33/2013, come novellato da d.lgs. 97/2016 e l. 160/2019. Tale decreto, aggiornato, fra l'altro:

- a) opera una complessiva sistematizzazione dei principali obblighi di pubblicazione vigenti e ne introduce di nuovi;
- b) prevede (in sostituzione della precedente sezione "Trasparenza, valutazione e merito" di cui all'art. 11, comma 8, D.Lgs. n. 150/2009) la creazione, nei siti web delle pubbliche amministrazioni, della sezione "Amministrazione trasparente" e ne disciplina struttura e contenuti;
- c) disciplina l'istituto dell'accesso civico;
- d) precisa i compiti e le funzioni dei Responsabili della trasparenza e degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV);
- e) provvede ad implementare il sistema dei controlli e delle sanzioni sull'attuazione delle norme in materia di trasparenza.

Con particolare riferimento alla programmazione integrata anticorruzione/trasparenza, l'art. 10 di detto decreto prevede che:

- ogni amministrazione indica, in un'apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, comma 5, della Legge n. 190/2012, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del decreto stesso;
- la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi ed individuali.

Il Legislatore, con il decreto 97/2016, ha inoltre rafforzato la necessità che sia assicurato il coordinamento tra gli obiettivi strategici in materia di trasparenza contenuti nel PTPCT e gli obiettivi degli altri documenti di natura programmatica e strategico-gestionale dell'amministrazione nonché con il Piano della performance; ciò al fine di garantire la coerenza e l'effettiva sostenibilità degli obiettivi posti.

4. Procedimento di elaborazione della presente sezione

4.1. Obiettivi in materia di trasparenza nella programmazione di mandato e nella programmazione triennale

Negli atti di programmazione adottati dagli organi di indirizzo dell'Unione delle Terre d'Argine, gli obiettivi strategici in materia di trasparenza hanno assunto, negli ultimi anni, un ruolo sempre più decisivo e rilevante.

In particolare, con riferimento al Documento Unico di Programmazione SeS 2019/2024 SeO 2022/2024 (NdA/DUP definitivo, approvato con deliberazione di Consiglio dell'Unione n. 29 del 29/12/2021), si evidenzia l'indirizzo strategico 5: "POLITICHE PER L'ORGANIZZAZIONE E L'EFFICIENZA DEI SERVIZI". Tale indirizzo attiene alle politiche che l'ente intende mettere in campo per garantire la trasparenza, l'integrità e la legalità dell'azione amministrativa, ciò in stretto collegamento con gli obiettivi posti in materia di trasparenza.

In sintonia con tali obiettivi vengono, tra le altre, individuate politiche volte a garantire e favorire la partecipazione civica dei cittadini, ciò anche mediante l'utilizzo di nuovi strumenti informatici e di nuovi canali di comunicazione, utili anche a fini di semplificazione amministrativa.

Da tale indirizzo discendono quattro obiettivi strategici:

01. "Garantire la trasparenza e legalità dell'azione amministrativa"
02. "Migliorare l'efficienza, razionalizzazione e valorizzazione delle risorse umane, strumentali ed economico-finanziarie"
03. "Potenziare lo sviluppo e l'innovazione tecnologica"
04. "Favorire la comunicazione e la partecipazione"

Di particolare rilevanza per il presente Piano è il primo obiettivo strategico, nell'ambito del quale si sviluppano gli obiettivi operativi "01. Governance tra innovazione e legalità" e "02. Assicurare la trasparenza, l'integrità e la legalità dell'azione amministrativa" e "03. Potenziare i sistemi interni di gestione per la prevenzione della corruzione e gli strumenti di contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata, anche in collaborazione con le altre istituzioni competenti, in un'ottica di ambito territoriale ottimale".

4.2. Collegamenti con il Piano esecutivo di gestione (PEG)/Piano della Performance/Piano dettagliato degli obiettivi

Nell'ambito degli atti di indirizzo, un discorso a sé merita il Piano esecutivo di gestione – Piano della performance. Infatti, l'Unione delle Terre d'Argine attribuisce primaria rilevanza al collegamento sinergico tra gestione della performance e anticorruzione.

In primo luogo, come previsto dal d.lgs. 33/2013, la promozione di maggiori livelli di trasparenza nell'amministrazione si tradurrà nella definizione di corrispondenti obiettivi di PEG/PDP/PDO, in corso di elaborazione al momento della stesura del presente PTPCT.

In secondo luogo, come pure previsto dal d.lgs. 33/2013, il citato collegamento sinergico tra trasparenza e performance si realizza anche garantendo la massima trasparenza nella gestione della performance. In tale ottica, l'Unione delle Terre d'Argine pubblica i relativi documenti sul proprio sito web (sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione "Performance").

Al riguardo si evidenzia che, per la prima volta presso l'Ente, è stato approvato un Piano della Performance recante molteplici innovazioni rispetto a quelli precedentemente adottati, introducendo un sistema di codifiche che evidenzia formalmente il collegamento fra gli obiettivi esecutivi e gli obiettivi operativi e strategici del DUP (albero delle performance). Relativamente al Piano della Performance 2022-2024 (approvato con deliberazione di Giunta dell'Unione n. 20 del 23/02/2022) si menziona l'obiettivo esecutivo 05.01.03.SG.00001 dal titolo "Integrazione e attuazione delle politiche pubbliche e degli obiettivi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza a livello di ambito territoriale ottimale, anche con riferimento alla gestione del rischio per processi (Obiettivo trasversale di Ente)", quale obiettivo esecutivo trasversale di Ente.

Gli obiettivi in materia di trasparenza sono definiti al § "4.3.3 Trasparenza" della Sezione I del presente PTPCT, cui si rinvia integralmente.

4.3. Indicazione degli uffici coinvolti per l'individuazione dei contenuti della presente sezione

Il processo di formazione ed elaborazione della presente sezione è stato coordinato dal Segretario Generale, in qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. I Dirigenti dell'Unione delle Terre d'Argine hanno provveduto ad individuare, per la struttura di propria competenza, uno o più referenti per il coordinamento dell'attuazione delle politiche interne in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, nonché per la mappatura dei processi.

5. Iniziative di comunicazione della trasparenza

L'Unione delle Terre d'Argine assicura la più ampia comunicazione e diffusione dei documenti, delle informazioni e dei dati assoggettati alla trasparenza mediante una serie di misure.

Pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente"

In ottemperanza alle disposizioni vigenti, la prima e più importante misura in tal senso è costituita, innanzitutto e naturalmente, dall'adempimento dell'obbligo di pubblicazione di tali documenti, informazioni e dati sul sito web istituzionale dell'Unione, all'interno dell'apposita sezione "Amministrazione trasparente".

Quanto alle caratteristiche dei contenuti della sezione "Amministrazione trasparente", come previsto dal d.lgs. 33/2013, l'Unione delle Terre d'Argine è impegnata a garantire la qualità delle informazioni assicurandone:

- l'integrità;
- il costante aggiornamento;
- la completezza;
- la tempestività;
- la semplicità di consultazione;
- la comprensibilità;
- l'omogeneità;

- la facile accessibilità;
- la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione;
- l'indicazione della loro provenienza;
- la riutilizzabilità, secondo quanto previsto dagli articoli 7 e 7-bis del d.lgs. 33/2013, secondo cui, tra l'altro le informazioni devono essere pubblicate in formato di tipo aperto.

Presentazione del PTPCT alla cittadinanza

L'attività di comunicazione della trasparenza potrà essere utilmente perseguita attraverso la presentazione del PTPCT alla cittadinanza e ciò mediante adeguata pubblicità del documento tramite il sito web (sul quale sarà comunque pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente"), appositi comunicati stampa ed ulteriori opportune iniziative di comunicazione.

Iniziative di promozione della cultura dell'integrità e della trasparenza

La comunicazione della trasparenza non può limitarsi ad iniziative rivolte verso l'esterno, ma deve coinvolgere gli operatori della pubblica amministrazione. Essi dovranno essere specificamente sensibilizzati e formati al fine di:

- a) improntare l'attività amministrativa quotidiana al principio di trasparenza;
- b) farsi essi stessi, nell'agire quotidianamente a contatto con il pubblico, strumento di comunicazione verso l'esterno delle misure di trasparenza adottate.

In ragione di ciò, negli anni dal 2019 al 2021, è stata erogata formazione di base in materia di anticorruzione e trasparenza ai dipendenti dell'Ente, i cui dati sono indicati al par. 4.3.1.4 dedicato alla formazione in tema di anticorruzione. La struttura e la tipologia dell'offerta formativa verranno definite successivamente alla redazione del piano della formazione.

6. Individuazione dei dati da pubblicare

Le categorie di dati inseriti e/o da inserire all'interno del sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione Trasparente", sono indicate nell'Allegato A) della presente Sezione.

Tale Allegato A) aggiorna quello precedentemente approvato unitamente alla Sez. II del PTPCT 2021-2023, che già l'anno precedente veniva significativamente innovato al fine di renderlo maggiormente conforme allo schema-tipo di ANAC allegato alla delibera n. 1310/2016, aggiornato al d.lgs. 97/2016 e alle modifiche intervenute con la legge n. 160/2019, nonché in ragione dei provvedimenti normativi e pronunce-sopravvenuti.

L'allegato viene redatto sulla base delle disposizioni richiamate in narrativa, anche con riferimento a quelle inerenti specifici obblighi di pubblicazione discendenti dalla normativa emergenziale e da quella connessa al PNRR, ed aggiornato con i riferimenti di Settori e Servizi, come ridefiniti a seguito dei processi di riorganizzazione di Comune di Carpi e Unione delle Terre d'Argine. Il tutto, nelle more dell'implementazione del modulo del gestionale atti e contabilità (logica integrata all'interno di una "suite software"), acquisito, in attuazione del PTPCT 2020/2022, con determinazione SIA Unione n. 594 del 06.07.2021.

Si segnala inoltre che all'interno del PNA 2019 ANAC ha previsto un aggiornamento degli obblighi di pubblicazione alla luce delle modifiche normative intervenute e la redazione di "criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria" al fine di garantire l'esigenza di qualità dei dati e di uniformare le codifiche e le rappresentazioni degli stessi.

L'allegato A) rispecchia schematicamente nelle prime due colonne, l'organizzazione in sotto-sezioni della sezione "Amministrazione trasparente", come previsto dal decreto trasparenza: rispettivamente nella prima e

nella seconda colonna sono indicate le denominazioni delle sotto sezioni di primo livello e di secondo livello esattamente come riportate nella Tabella 1 allegata al d.lgs.33/2013;

Il documento, allegato alla presente Sezione riporta nelle successive colonne le altre informazioni previste dal decreto trasparenza:

- 3° colonna – la denominazione del singolo obbligo;
- 4° colonna – l’indicazione sintetica del contenuto;
- 5° colonna – i riferimenti agli articoli del decreto trasparenza/altre disposizioni di legge;
- 6° colonna – il Dirigente responsabile della individuazione, elaborazione e trasmissione dei documenti, delle informazioni e dei dati;
- 7° colonna – Dirigente responsabile della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati;
- 8° colonna – la frequenza dell’aggiornamento;
- 9° colonna – “Note” sono evidenziate in colore verde le pubblicazioni in tutto o in parte interessate dalle prescrizioni dell’art. 9 bis, D.lgs. n. 33/2013. La casella riporta le banche dati rilevanti per il singolo obbligo come risultanti dall’allegato B) del D.lgs. 33/2013. Nella medesima colonna sono altresì evidenziate, in colore giallo, le pubblicazioni interessate dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 2019 e in azzurro le pubblicazioni interessate dalla delibera ANAC n. 468/2021.

7. Processo di attuazione del PTPCT – sezione trasparenza

7.1. Responsabile della trasparenza

Il ruolo di Responsabile della Trasparenza, è affidato al Responsabile della prevenzione della corruzione, Segretario Generale Dott.ssa Anna Lisa Garuti (RPCT).

Il Responsabile esercita i compiti attribuiti dalla legge ed è, in particolare, preposto a:

- controllare ed assicurare la regolare attuazione dell’accesso civico;
- svolgere stabilmente un’attività di controllo sull’adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente;
- assicurare la completezza, la chiarezza e l’aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnalare all’organo di indirizzo politico, all’Organismo Indipendente di Valutazione, al responsabile nazionale della prevenzione della corruzione e, nei casi più gravi, all’ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- provvedere all’aggiornamento annuale del PTPCT, ivi inclusa la sezione dedicata alla trasparenza;
- curare l’istruttoria per l’applicazione delle sanzioni di cui all’art. 47 del d.lgs. 33/2013.

Ulteriori e rilevanti competenze in materia di accesso civico sono state attribuite al RPCT dal d.lgs. 97/2016. In tale contesto il RPCT, oltre alla facoltà di chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull’esito delle istanze, deve occuparsi, per espressa disposizione normativa (art. 5, comma 7, d.lgs. 33/2013, come novellato dal d.lgs. 97/2016), dei casi di riesame (sia che l’accesso riguardi dati a pubblicazione obbligatoria o meno).

Dal D.Lgs. 97/2016 risulta anche l’intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del RPCT ed in particolare quelle dell’Organismo di Valutazione. Ciò al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l’attuazione delle misure di prevenzione. In tal senso, si prevede, da un lato, la facoltà dell’Organismo di Valutazione di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell’attività di controllo di sua competenza (art. 41, comma 1, lett. h), D.Lgs. 97/2016). Dall’altro lato, si prevede che la relazione annuale del RPCT, recante i risultati dell’attività svolta da pubblicare nel sito web dell’amministrazione, venga trasmessa oltre che all’organo di indirizzo dell’amministrazione anche all’organismo di valutazione (art. 41, comma 1, lett. l), D.Lgs. 97/2016).

7.2. Individuazione dei soggetti responsabili della trasmissione, pubblicazione e aggiornamento dei dati

Per l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. 33/2013, come si evince dall'allegato A) sopra descritto, non vi è sempre coincidenza tra soggetti responsabili della individuazione, elaborazione e trasmissione dei dati (colonna 6) e soggetti responsabili della pubblicazione dei dati (colonna 7).

Una parte dei dati viene pubblicata attraverso il caricamento "decentrato", vale a dire a cura del servizio che gestisce anche il flusso dei dati, la maggior parte dei documenti viene, invece, "caricata" in Amministrazione Trasparente a cura del servizio del Comune di Carpi denominato "Relazioni con la città", i cui incaricati provvedono a pubblicare sulla base delle indicazioni ricevute dai servizi che gestiscono il flusso stesso dei dati (di norma con invio di una mail nella quale si indicata il link della sotto-sezione corretta).

Le modalità di pubblicazione ed i relativi responsabili subiranno modifiche in conseguenza dell'implementazione del modulo dedicato alla trasparenza del nuovo software gestionale atti dell'Ente: tali modifiche verranno recepite nel nuovo strumento programmatico dedicato a trasparenza ed anticorruzione.

7.3. Individuazione dei referenti settoriali per la trasparenza e specificazione delle modalità di coordinamento con il Responsabile della trasparenza

A seguito di nota prot. n. 26048/2020 del 03/06/2020 a firma del Segretario Generale, ogni Dirigente di Settore ha provveduto ad individuare, all'interno della relativa struttura, uno o più soggetti referenti per la trasparenza. La funzione principale di detti referenti è quella di facilitare la comunicazione ed il coordinamento tra il Settore/Struttura di appartenenza, da un lato, ed il Responsabile per trasparenza dall'altro. Ciò ha consentito la formazione di una rete intersettoriale di referenti, che si coordineranno con il RPCT.

A seguito dei processi di riorganizzazione che hanno riguardato il Comune di Carpi e l'Unione delle Terre d'Argine, è stata rinnovata la rete dei referenti in materia di anticorruzione e trasparenza; in particolare con nota del Segretario generale agli atti del prot. n. 1781 del 25/02/2022 (per il Comune di Carpi) e del prot. n. 11935 pari data (per l'Unione delle Terre d'Argine), è stata richiesta l'individuazione dei referenti di Settore per le attività, tra le altre, di anticorruzione e trasparenza.

A fronte di tali richieste, sono pervenute le indicazioni da parte dei Settori coinvolti.

Si rimanda al paragrafo 4.2.2 della presente Sezione II per quanto riguarda la nuova struttura dell'Ente (del. G.U. 131/2021) al fine di valorizzare e consolidare i risultati positivi già sperimentati con la creazione della "rete dei referenti", tra cui la rete dei referenti anticorruzione, mappatura e trasparenza, mediante l'istituzione, presso ciascun nuovo Settore del Comune di Carpi (ad eccezione del Settore 1 – Servizi alla Città), del servizio denominato "Programmazione, controllo e segreteria amministrativa", nell'ambito del quale sono state allocate le funzioni di supporto amministrativo, programmatico e di controllo per il rispettivo settore.

7.4. Misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi

Ogni Dirigente, anche in funzione della propria responsabilità per la trasmissione, pubblicazione e aggiornamento dei dati di competenza, è tenuto ad adottare, tenuto conto delle particolarità di ciascuna struttura, le misure organizzative più idonee per assicurare all'interno di detta struttura il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge. Ogni Dirigente potrà delegare a personale interno specificamente individuato le attività operative funzionali a garantire l'adempimento degli obblighi di pubblicazione dei dati.

La già sopra richiamata implementazione del modulo dedicato alla trasparenza del nuovo software gestionale atti dell'Ente rappresenterà un valido supporto per i settori in termini di tempestività e regolarità del flusso delle informazioni da pubblicare ai sensi della normativa vigente in materia di trasparenza.

7.5. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza a supporto dell'attività di controllo dell'adempimento da parte del RPCT

Il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi in materia di trasparenza è svolto dai Dirigenti con il coordinamento del Responsabile per la trasparenza.

Il Responsabile per la trasparenza svolge stabilmente un'attività di controllo anche a campione sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente.

L'Organismo di Valutazione verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della Performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. Verifica, inoltre, l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione anche mediante le attestazioni previste dall'ANAC.

Si precisa che il d.lgs. 33/2013, come novellato dal recente intervento legislativo sopra richiamato, collega alle inadempienze degli obblighi di trasparenza l'attivazione di varie forme di responsabilità. In particolare, fra l'altro, detto decreto prevede che:

- in relazione alla loro gravità, il Responsabile della trasparenza segnala i casi di inadempimento, di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare. Segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'Amministrazione ed all'OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità;
- l'inoltro da parte del cittadino della richiesta di accesso civico riguardante dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria comporta, da parte del Responsabile della trasparenza, analogo obbligo di segnalazione;
- i soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance, nonché l'OIV, utilizzano le informazioni ed i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati;
- il mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione costituisce illecito disciplinare; l'ANAC segnala l'illecito all'ufficio di disciplina dell'amministrazione interessata, ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare a carico del responsabile o del dirigente tenuto alla trasmissione e/o alla pubblicazione delle informazioni. L'ANAC segnala altresì gli inadempimenti ai vertici politici delle amministrazioni, agli OIV e, se del caso, alla Corte dei Conti, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità;
- l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico (al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, del d.lgs. 33/2013) costituiscono elemento di valutazione negativa della responsabilità dirigenziale cui si applica la sanzione prevista dall'art. 47, comma 1-bis e, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili. Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi in questione se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile;
- venga irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria per il responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui agli artt. 4-bis, comma 2, 14 e 22, comma 2, del d.lgs. 33/2013 consistente nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato, ovvero nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza, oltre alla pubblicazione del relativo provvedimento sanzionatorio;
- venga irrogata la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal comma 1 dell'art. 47, d.lgs. 33/2013, al caso individuato dal nuovo comma 1-bis dell'articolo medesimo, ossia la mancata comunicazione da parte del Dirigente prevista dall'articolo 14, comma 1-ter, relativa agli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica (nuovo comma 1-bis, art. 47 del d.lgs. 33/2013);
- venga irrogata la nuova sanzione amministrativa di cui all'art. 47, comma 1-bis, alla responsabilità dirigenziale per i casi previsti dall'art. 46, comma 1;
- sia l'ANAC il soggetto competente alla irrogazione delle sanzioni previste dall'art. 47 del d.lgs. 33/2013 (comma 3, art. 47 del d.lgs. 33/2013, come modificato).

Sul punto si rappresenta che l'ANAC nell'ambito dell'Atto di segnalazione n. 1 del 22 gennaio 2020 ha evidenziato quanto segue: *“Sulla fattispecie sanzionabile di cui all'art. 47 c. 1, in relazione alla proposta di modifica recante la seguente integrazione:*

“Precisazione, con riferimento ai dirigenti, della fattispecie sanzionabile di cui all'art. 47, co. 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”

si rappresenta che la stessa muove da un'esigenza di coordinamento tra l'art. 47, c. 1, e l'art. 14, c.1. Attualmente, infatti, l'art. 47, co. 1, prevede una sanzione pecuniaria a carico del responsabile della mancata comunicazione:

1. della situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione in carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado;
2. dei compensi cui dà diritto l'assunzione della carica.

Il contenuto della norma è privo di un chiaro riferimento ai dati dell'art. 14, c.1, in assenza dei quali si applica la misura sanzionatoria. L'assenza di un coordinamento fra disposizioni dello stesso decreto ha comportato un'interpretazione da parte dell'Autorità nella delibera 241/2017 che, tuttavia, andrebbe meglio precisata da una norma di legge trattandosi di disposizione sanzionatoria. La fattispecie sanzionabile, qui riferita ai soli dirigenti, andrebbe chiarita sia con riferimento ai dati che con riferimento all'annualità a cui riferire l'omessa comunicazione. Attualmente, infatti, l'art. 47 prevede la sanzione per l'omessa comunicazione dei dati sulla situazione patrimoniale complessiva, sembrerebbe, solo “al momento dell'assunzione” dell'incarico. Non è chiaro se le omissioni relative alle annualità successive siano ugualmente sanzionabili.

Si ritiene, inoltre, che il dato sub 2) sui compensi, essendo già in possesso dell'Amministrazione, non possa essere oggetto di comunicazione e, quindi, di sanzione.”

7.6. Strumenti e tecniche di rilevazione dell'effettivo utilizzo dei dati da parte degli utenti della sezione “Amministrazione Trasparente”

L'Ente dispone di un sistema di rilevazione del numero di visualizzazioni dei documenti inseriti nella sotto-sezioni di amministrazione trasparente.

7.7. Il Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA)

Il PNA 2016 prescrive che il RPCT è tenuto a indicare all'interno del PTPCT il nome del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) istituita ai sensi dell'art. 33-ter, d.l. 179/2012 convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

L'individuazione del Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA) è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Il RASA dell'Unione delle Terre d'Argine è l'ing. Norberto Carboni, Dirigente del settore Lavori Pubblici – Infrastrutture – Patrimonio del Comune di Carpi, con funzioni dirigenziali delegate dall'Unione delle Terre d'Argine.

7.8. Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'accesso civico

L'art. 5 del d.lgs. 33/2013, modificato dall'art. 6 del d.lgs. 97/2016, riconosce a chiunque:

- a) il diritto di richiedere alle Amministrazioni documenti, informazioni o dati per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui gli stessi non siano stati pubblicati nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito web istituzionale (accesso civico “semplice”);
- b) il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis (accesso civico “generalizzato”).

Per quest'ultimo tipo di accesso si rinvia alle Linee guida di cui alla delibera ANAC n. 1309/2016.

Nonostante la norma non menzioni più il possibile ricorso al titolare del potere sostitutivo, da una lettura sistematica delle norme, l'Autorità ritiene possa applicarsi l'istituto generale previsto dall'art. 2, comma 9-bis, della legge 241/1990.

L'accesso civico "generalizzato" (c.d. FOIA), invece, è stato recentemente disciplinato, con apposite norme di attuazione, dal Dipartimento della Funzione pubblica che, con circolare n. 2/2017 del 30 maggio 2017, ha compiutamente trattato i seguenti aspetti:

- modalità di presentazione della domanda (identificazione dell'oggetto, identificazione del richiedente, modalità di invio della richiesta, modulistica, indirizzo di posta elettronica dedicato);
- uffici competenti (competenza a ricevere le richieste, competenza a decidere sulla domanda ed in sede di riesame, "centri di competenza");
- rispetto dei tempi di decisione (decorrenza del termine, conseguenze dell'inosservanza del termine);
- controinteressati (individuazione, comunicazione specifica, accoglimento delle richieste in caso di opposizione);
- dinieghi non consentiti;
- dialogo con i richiedenti e rapporti con i media e le organizzazioni della società civile;
- pubblicazione proattiva;
- registro degli accessi civici.

Inoltre, con la Circolare n. 1/2019 il Ministero per la pubblica amministrazione ha fornito ulteriori chiarimenti sull'applicazione delle norme sull'accesso civico generalizzato.

Si segnala peraltro l'ordinanza della Sez. III del Consiglio di Stato, 16 dicembre 2019, n. 8501, con la quale viene rimessa all'Adunanza Plenaria, tra l'altro, le questioni relative all'applicabilità dell'accesso civico generalizzato alle attività della P.A. disciplinate dal Codice dei contratti pubblici e alla possibilità, anche da parte dell'Amministrazione, di qualificare autonomamente l'istanza di accesso al di là dei riferimenti normativi in essa eventualmente contenuti.

Successivamente, con la sentenza n. 10/2020, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha trattato le questioni alla stessa rimesse con la sopra citata ordinanza analizzando, sotto diversi profili, il tema dell'accessibilità alla documentazione relativa alle gare d'appalto ed enunciando, sulle questioni poste, i seguenti principi di diritto:

"a) la pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento ai profili della l. n. 241 del 1990, senza che il giudice amministrativo, adito ai sensi dell'art. 116 c.p.a., possa mutare il titolo dell'accesso, definito dall'originaria istanza e dal conseguente diniego adottato dalla pubblica amministrazione all'esito del procedimento;

b) è ravvisabile un interesse concreto e attuale, ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, e una conseguente legittimazione, ad avere accesso agli atti della fase esecutiva di un contratto pubblico da parte di un concorrente alla gara, in relazione a vicende che potrebbero condurre alla risoluzione per inadempimento dell'aggiudicatario e quindi allo scorrimento della graduatoria o alla riedizione della gara, purché tale istanza non si traduca in una generica volontà da parte del terzo istante di verificare il corretto svolgimento del rapporto contrattuale;

c) la disciplina dell'accesso civico generalizzato, fermi i divieti temporanei e/o assoluti di cui all'art. 53 del d. lgs. n. 50 del 2016, è applicabile anche agli atti delle procedure di gara e, in particolare, all'esecuzione dei contratti pubblici, non ostandovi in senso assoluto l'eccezione del comma 3 dell'art. 5-bis del d. lgs. n. 33 del 2013 in combinato disposto con l'art. 53 e con le previsioni della l. n. 241 del 1990, che non esenta in toto la materia dall'accesso civico generalizzato, ma resta ferma la verifica della compatibilità dell'accesso con le

eccezioni relative di cui all'art. 5-bis, comma 1 e 2, a tutela degli interessi-limite, pubblici e privati, previsti da tale disposizione, nel bilanciamento tra il valore della trasparenza e quello della riservatezza.”

Si precisa che, ai sensi dell'art. 46, comma 1, del d.lgs. 33/2013 il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile (art. 46, comma 2, d.lgs. 33/2013).

In prosecuzione, si individuano i seguenti obiettivi relativamente all'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA):

N.	Descrizione	Responsabili	Tempistica	Indicatori di risultato
1	Aggiornamento della modulistica ed aggiornamento pagine sezioni e sottosezioni dedicate Amm.ne Trasparente, come da circolare DFP n. 2/2017 e n. 1/2019	RPCT Dirigente SIA UTdA	Dicembre 2022 (salvo acquisizione gestionale dedicato/tempi implementazione)	Aggiornamento modulistica e sezioni
2	Verifica tecnica circa la gestione del procedimento di accesso in tutte le sue fasi, dall'acquisizione della richiesta alla decisione finale, tramite il sistema di protocollo informatico e gestione documentale/gestionale dedicato. Conseguente aggiornamento del registro degli accessi che consenta di tracciare le domande e la relativa trattazione, in linea con quanto previsto dalla circolare DFP n. 2/2017 e n. 1/2019	RPCT Dirigente SIA UTdA	Dicembre 2022	Relazione tecnica SIA Aggiornamento registro accessi

Allegati alla Sezione II

Sez. II Allegato A - Documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione