



COMUNE DI CENTO
Provincia di Ferrara

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

*Predisposto dal responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza
Segretario Generale Dott. Giuseppe Lavedini.*

Adottato in data con deliberazione n. della Giunta Comunale

Pubblicato sul sito internet nella sezione "Amministrazione trasparente"

INDICE

INTRODUZIONE	3
SEZIONE ANTICORRUZIONE	7
1 – SOGGETTI E RUOLI DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE	7
2 - ANALISI DEL CONTESTO	16
3 – VALUTAZIONE DEL RISCHIO	35
4 - TRATTAMENTO DEL RISCHIO	40
5 - MONITORAGGIO E CONTROLLI	51
6 – RESPONSABILITA' E SANZIONI	52
SEZIONE TRASPARENZA	53
SEZIONE APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DI TRASPARENZA AGLI ORGANISMI CONTROLLATI, PARTECIPATI E VIGILATI DAL COMUNE DI CENTO	62

ALLEGATI:

Allegato A – Mappatura dei processi e catalogo dei rischi

Allegato B – Analisi dei rischi

Allegato C – Individuazione e programmazione delle misure

Allegato D – La segnalazione di condotte illecite (whistleblowing) – Procedura per la presentazione e la gestione delle segnalazioni

Allegato E - Mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione - Allegato 1) Sezione "Amministrazione Trasparente" – Elenco degli obblighi di pubblicazione" Delibera ANAC n. 1310 del 28/12/2016

INTRODUZIONE

La Legge 6 novembre 2012 n. 190 "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" prevede una serie di misure preventive e repressive contro la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione e pone nuovi obblighi e adempimenti in capo alle stesse amministrazioni pubbliche.

Secondo quanto previsto dalla sopra citata legge, il Comune di Cento è tenuto ad adottare annualmente, entro il 31 gennaio, un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione con la finalità di individuare, a seguito dell'attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa dell'ente, le funzioni pubbliche e le attività di pubblico interesse esposte a rischio di corruzione e stabilire concrete misure di prevenzione del rischio di corruzione.

Oggetto del piano è la prevenzione di quei comportamenti che intaccano la capacità dell'ente di assolvere per intero e puntualmente le sue funzioni istituzionali e quelle indicate dall'organo di indirizzo politico; tale prevenzione è articolata nei seguenti obiettivi strategici:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione
- prevenire il formarsi di comportamenti che contrastano con la cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse, da intendersi come assunzioni di decisioni che deviano dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari (*c.d. maladministration*).

Obiettivo è quindi quello di combattere la "cattiva amministrazione", ovvero l'attività che non rispetta i parametri del "buon andamento" e "dell'imparzialità", verificare la legittimità degli atti e così contrastare l'illegalità.

Il primo PNA, PNA 2013, è stato adottato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ottenuta l'approvazione dalla Civit – ANAC; a seguito delle modifiche organizzative e delle funzioni di ANAC, previste nel decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, l'Autorità ha adottato nel 2015 un Aggiornamento al PNA 2013.

Nel corso del 2016 l'ANAC, con la delibera n. 831 del 3 agosto 2016, ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2016, adottato in linea con le rilevanti modifiche legislative intervenute, in particolare, con il 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*» e con il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 sul Codice dei contratti pubblici.

Nel PNA viene confermata l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013 (Delibera CIVIT 72/2013), come integrato dall'Aggiornamento 2015 al PNA, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche, mentre, alla luce delle modifiche normative intervenute lo stesso è da intendersi superato in riferimento ai seguenti aspetti:

- identificazione delle pubbliche amministrazioni e degli enti direttamente destinatari del PNA;
- rotazione del personale;
- trasparenza
- tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (*whistleblower*)

La nuova disciplina tende a rafforzare il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) quale soggetto titolare del potere di predisposizione e di proposta del PTPC all'organo di indirizzo, e prevede un maggiore coinvolgimento degli organi di indirizzo nella formazione e attuazione dei Piani, così come di quello dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV). Quest'ultimo, in particolare, è chiamato a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici.

Per espressa disposizione legislativa (art. 1 comma 8 della L. 190/2012), l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale di prevenzione della corruzione.

La nuova disciplina prevede l'unificazione in un solo strumento del PTPC e del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI), e la possibilità per determinate tipologie di dato di procedere alla pubblicazione di informazioni riassuntive, elaborate per aggregazioni, in sostituzione della pubblicazione integrale e nel caso di dati, e documenti già contenuti in banche dati specificate nell'allegato B del d.lgs. 33/2013, di intendere assolti gli obblighi con la pubblicazione nel sito dell'ente nella sezione "Amministrazione Trasparente" del collegamento ipertestuale alle banche dati stesse contenenti i dati, i documenti e le informazioni oggetto di pubblicazione.

Il PTPCT è pertanto uno strumento di programmazione contenente l'indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici, la definizione delle misure da implementare per la prevenzione ed i relativi tempi di attuazione, nonché l'individuazione delle responsabilità per l'applicazione delle misure e i relativi controlli. Il PTPCT è uno strumento flessibile e modificabile nel tempo al fine di ottenere un modello organizzativo che garantisca un sistema di controlli preventivi e successivi tali da non poter essere aggirati, se non in maniera fraudolenta.

A tal fine il PTPCT:

- definisce il diverso livello di esposizione delle attività del Comune di Cento al rischio di corruzione e illegalità, individuando gli uffici e gli attori coinvolti;
- stabilisce gli interventi amministrativi, organizzativi e gestionali volti a prevenire il medesimo rischio;
- indica le procedure più appropriate per selezionare i dipendenti chiamati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione al fine di provvedere alla loro specifica formazione.

Con deliberazione n. 1074 del 21 novembre 2018 l'ANAC ha adottato *l'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale anticorruzione 2016 (PNA)*, il quale costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni e per i soggetti tenuti all'applicazione della normativa.

Tale documento, oltre a contenere approfondimenti su determinati settori di attività e tipologie di amministrazione, prevede una Parte generale, con la quale sono fornite a tutti i soggetti destinatari del PNA chiarimenti su determinati aspetti per una corretta applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione.

In particolare con l'aggiornamento 2018 al PNA 2016:

- sono state fornite indicazioni alle amministrazioni sulle modalità di adozione annuale del PTPCT
- sono state richiamate le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza alle quali sono tenute le società e gli enti di diritto privato controllati e partecipati da pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici economici, le cui indicazioni di dettaglio sono contenute nelle Linee guida approvate dall'ANAC con determinazione n. 1134/2017, nelle quali tra l'altro, sono definiti gli adempimenti in capo alle amministrazioni

controllanti, partecipanti o vigilanti rispetto all'adozione da parte dei propri organismi controllati, partecipati o vigilati delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza

- viene ripresa la normativa e le indicazioni dell'ANAC su ruolo e poteri del RPCT, su requisiti di nomina, permanenza in carica e revoca dello stesso
- viene trattato il tema della trasparenza alla luce della disciplina introdotta dal Regolamento UE 2016/679 in materia di trattamento dei dati personali, e forniti indirizzi in riferimento ai rapporti fra il RPCT e il Responsabile della protezione dei dati
- vengono fornite indicazioni sul *pantouflage*, sull'adozione del *codice di comportamento* da parte delle amministrazioni e sulla misura della *rotazione del personale*

L'ANAC con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione 2019. Il documento rivede e consolida tutte le indicazioni date fino a quella data integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono stati oggetto di appositi atti regolatori. Le parti generali dei precedenti PNA e dei relativi aggiornamenti sono quindi assorbite e superate dal nuovo PNA 2019, mentre rimangono in vigore le parti speciali degli stessi piani e aggiornamenti dedicate a specifici approfondimenti per tipologie di amministrazione o per specifici settori di attività o materia.

Il presente Piano Triennale di prevenzione della corruzione e di trasparenza (PTPCT) 2022-2024 costituisce il programma di attività concrete per prevenire il formarsi di fenomeni corruttivi ed ha a oggetto l'individuazione delle iniziative necessarie, nonché gli adeguati assetti organizzativi e gestionali, per prevenire, rilevare e contrastare i fenomeni corruttivi e di malfunzionamento negli ambiti interessati da potenziali rischi di corruzione nell'esercizio delle attività istituzionali del Comune di Cento.

L'arco temporale di riferimento del presente PTPCT è il triennio 2022-2024 e pertanto le disposizioni ivi contenute aggiornano e sostituiscono, nelle parti modificate quelle di cui al PTPCT 2021-2023 adottato in data 23/03/2021 con deliberazione di Giunta Comunale n. 64.

Eventuali aggiornamenti successivi, anche annuali, saranno sottoposti all'approvazione dell'organo politico, sulla base degli esiti dei monitoraggi, degli obiettivi e delle priorità fissati dagli organi di vertice, delle indicazioni fornite dall'ANAC, o della sopravvenienza di nuove normative o prassi.

Ai fini della predisposizione del presente piano, in data 23/12/2021 è stato pubblicato all'Albo Pretorio *on line* e sul sito *internet* del Comune di Cento un avviso rivolto ai cittadini e a tutte le organizzazioni portatrici di interessi collettivi, con invito a formulare, entro e non oltre il giorno 10/01/2022, proposte ed osservazioni finalizzate ad una migliore individuazione delle misure preventive anticorruzione, di cui il Comune di Cento avrebbe tenuto conto in sede di approvazione del "*Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) 2022/2024*".

Al riguardo, entro la data sopra citata, non risulta pervenuta alcuna proposta ed osservazione.

In seguito all'approvazione da parte della Giunta Comunale, il presente piano sarà trasmesso al componente del Nucleo di Valutazione per le attestazioni che lo stesso è tenuto a predisporre e per l'attività di verifica dell'assolvimento degli obblighi prevista dalla legge.

Il presente PTPCT 2022-2024 riporta l'indicazione del nominativo del Responsabile dell'Anagrafe per la stazione appaltante (RASA) del Comune di Cento, individuato con decreto sindacale nel Dott. Giuseppe Lavedini, Segretario Generale del Comune di Cento.

Ai sensi e per gli effetti del D. Lgs. 21 novembre 2007, n. 231 (c.d. decreto antiriciclaggio) e del decreto del Ministero dell'Interno 25 settembre 2015, il Gestore delle Segnalazioni Antiriciclaggio (GSA) è il soggetto delegato a valutare e trasmettere le segnalazioni di operazioni sospette alla Unità di Informazione Finanziaria (UIF). Per questa ragione, il GSA è considerato dalla UIF quale proprio interlocutore per tutte le comunicazioni e gli approfondimenti connessi con le operazioni

sospette segnalate. Il GSA invia alla UIF una segnalazione, ai sensi dell'art. 41 del decreto antiriciclaggio, quando sa, sospetta o ha motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Il Gestore delle Segnalazioni Antiriciclaggio (GSA) del Comune di Cento è stato nominato con decreto del Sindaco n. 4 del 10/03/2022, nella persona del Segretario Generale Dott. Giuseppe Lavedini, già nominato Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Comune di Cento.

Il presente PTPCT 2022/2024 comprende una sezione specificamente dedicata alla trasparenza, così come previsto dalle sopra citate modifiche normative intervenute, ed una sezione relativa all'applicazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza degli organismi controllati, partecipati e vigilati dall'ente.

Destinatari del presente Piano sono il personale che opera nell'ente, i componenti degli organi (Giunta e Consiglio), il componente del Nucleo di valutazione della performance, i Revisori dei Conti, i titolari di contratti per lavori, servizi e forniture, e gli organismi controllati, partecipati e vigilati dall'ente

SEZIONE ANTICORRUZIONE

1 - SOGGETTI E RUOLI DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE

1.1 - Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Considerato che la sede di segreteria del Comune di Cento è risultata vacante dalla data del 11/10/2021, per trasferimento ad altra sede del Segretario titolare, il Sindaco del Comune di Cento, nelle more di conclusione della procedura per la nomina del nuovo segretario titolare, con proprio decreto n. 19 del 22/12/2021 ha individuato il dott. Mauro Zuntini, quale responsabile per la prevenzione della corruzione e responsabile della trasparenza, in considerazione della competenza generale spettante al Vice Segretario temporaneamente incaricato della reggenza della sede, fino alla nomina del Segretario Generale titolare ovvero fino a conferimento di diverso incarico di sostituzione, confermando il criterio di designazione indicato ai sensi dell'art. 1, co. 7 della l. n. 190/2012, secondo il quale negli enti locali il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza "è *individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione*".

Il Sindaco con successivo decreto n. 3 del 25/01/2022 ha individuato il Segretario Generale Dott. Giuseppe Lavedini quale Responsabile della prevenzione della corruzione e Responsabile della trasparenza, per l'esercizio delle funzioni e dei compiti allo stesso attribuiti dalla norma, dalla data del 25/01/2022 sino alla cessazione dal servizio presso il Comune di Cento.

Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) del Comune di Cento opera in una posizione dell'organizzazione dell'ente tale da assicurare funzioni e poteri idonei allo svolgimento dell'incarico con piena autonomia e effettività come espressamente previsto dall'art. 7 della citata legge 190/2012 come modificata dal d.lgs. n. 97/2016.

Il RPCT elabora e propone all'organo di indirizzo politico l'adozione del PTPCT, ai sensi dell'art. 1, comma 8, della stessa Legge 190/2012.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza esercita i compiti attribuiti dalla legge e dal presente piano, ed in particolare:

- provvede alla verifica dell'efficace attuazione del piano triennale di prevenzione della corruzione e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- provvede alla verifica, d'intesa con i dirigenti competenti, della possibile 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;
- definisce, con il supporto di tutti i responsabili di servizio, procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati a operare in settori esposti alla corruzione;
- svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di Valutazione della performance e all'ANAC, e nei casi gravi all'ufficio di disciplina, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;

- segnala all'organo di indirizzo e al Nucleo di Valutazione della performance le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- riferisce sull'attività svolta nei casi in cui l'organo di indirizzo lo richieda o qualora il dirigente responsabile lo ritenga opportuno;
- provvede alla redazione di una relazione recante i risultati dell'attività svolta e cura la relativa pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente, entro il 15 dicembre di ogni anno, salvo proroga, e la trasmissione della stessa al Nucleo di Valutazione della performance e alla Giunta e, nei casi in cui l'organo lo richieda o qualora lo stesso responsabile lo ritenga opportuno, riferisce sull'attività svolta;
- si occupa, per espressa previsione normativa (art. 5, comma 7, D. Lgs.33/2013) dei casi di riesame nell'ipotesi di diniego totale o parziale dell'accesso civico a dati e documenti o di mancata risposta nei termini;

Il D.Lgs. n. 39 del 2013 ha attribuito nuovi compiti al responsabile della prevenzione relativi alla vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità e pertanto i compiti del Responsabile debbono essere integrati con i compiti in materia di vigilanza sull'applicazione delle relative prescrizioni (art. 15 D.lgs. 39/2013).

Inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 15 del D.P.R. n. 62 del 2013, recante il Codice di comportamento dei pubblici dipendenti, *"Il responsabile della prevenzione della corruzione cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, ai sensi dell'articolo 54, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001, la pubblicazione sul sito istituzionale e della comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 6 novembre 2012, n. 190, dei risultati del monitoraggio"*.

Nel caso in cui all'interno dell'amministrazione fosse commesso un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile risponde di mancato raggiungimento degli obiettivi, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:

- a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il PTPCT e di aver osservato le prescrizioni della legge;
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

La sanzione disciplinare a carico del responsabile non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi.

In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano, il responsabile risponde anche per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di aver vigilato sull'osservanza del Piano.

Con riferimento al tema della trasparenza, il RPCT, ai sensi del d.lgs. 33/2013:

- svolge stabilmente attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (art. 43, comma 1);
- predispone un'apposita sezione all'interno del PTPCT in cui dovranno essere indicati gli obiettivi di trasparenza (art. 1, comma 8, legge 190/2012), nonché identificati chiaramente i

responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni (art. 10, comma 1);

- controlla e assicura (insieme ai dirigenti responsabili dell'amministrazione) la regolare attuazione dell'accesso civico (art. 43, comma 4);
- segnala (in relazione alla loro gravità) i casi di inadempimento o 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 e all'OIV, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità previste dalla normativa vigente (art. 43, comma 5).

Al fine di poter adempiere alle proprie funzioni il RPCT può:

- chiedere ai dipendenti che hanno istruito e/o adottato il provvedimento finale, di dare per iscritto adeguata motivazione circa le circostanze di fatto e di diritto che hanno condotto all'adozione del provvedimento;
- chiedere delucidazioni scritte o verbali a tutti i dipendenti su comportamenti che possano integrare anche solo potenzialmente corruzione e illegalità;
- effettuare controlli mediante ispezioni e verifiche a campione presso le strutture maggiormente esposte al rischio, per valutare la legittimità e la correttezza dei procedimenti amministrativi in corso o già definiti;
- prevedere, sulla base delle risultanze ottenute in fase di prima applicazione di introdurre meccanismi di monitoraggio sistematici mediante adozione di una apposita procedura;
- valutare le eventuali segnalazioni/reclami non anonimi provenienti da interlocutori istituzionali, da singoli portatori di interesse ovvero da cittadini che evidenzino situazioni di anomalia e configurino la possibilità di un rischio probabile di corruzione.

RAPPORTI TRA ANAC e R.P.C.T.

Il RPCT interagisce con l'ANAC nello svolgimento dell'attività di vigilanza condotta dalla stessa per verificare sia l'efficacia delle misure di prevenzione della corruzione adottate nell'ente, sia il corretto assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. 33/2013 ss.mm.ii.

In proposito il RPCT collabora attivamente con l'ANAC al fine di fornire le informazioni e i documenti dalla stessa richiesti nell'ipotesi di avvio del procedimento di vigilanza di cui all'art. 1 c.2 lett.f) della L. 190/2012, secondo le modalità previste nel *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione* approvato con delibera n. 330 del 29/03/2017.

Il presente Piano riporta i contesti, le modalità e la tempistica di coinvolgimento da parte del RPCT dei diversi soggetti interessati nella predisposizione del PTPC 2022/2024 e nelle successive fasi di controllo sull'assolvimento dei relativi contenuti.

RAPPORTI TRA R.P.C.T. E RESPONSABILE DELLA PROTEZIONE DEI DATI

La Giunta Comunale con delibera n. 1 del 10/01/2019 ha approvato il modello organizzativo del Comune di Cento in materia di protezione dei dati personali, con il quale è stato definito l'ambito di titolarità, sono stati designati i responsabili del trattamento, individuati nei dirigenti dell'ente i quali sono stati delegati a dare attuazione alla normativa e sono stati altresì specificati i compiti spettanti al Responsabile della protezione dei dati (DPO), delineando il complessivo ambito delle responsabilità.

La funzione di Responsabile per la protezione dei dati (DPO) del Comune di Cento è stata affidata alla Società Lepida S.c.p.A., con determinazione n. 1000 del 13/10/2021.

Con specifico riferimento alla normativa in materia di trasparenza, il modello organizzativo approvato con la sopra citata deliberazione 1/2019 disciplina la necessaria interazione tra il DPO, le strutture dell'Ente e il Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza (R.P.C.T.).

Il D.lgs. 97/2016, di modifica del D.lgs. 33/2013 ha introdotto l'istituto dell'accesso civico "generalizzato", che attribuisce a "chiunque" il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione.

L'esercizio di tale diritto soggiace ai limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis del d.lgs. n. 33/2013.

L'art. 5, c. 5, d.lgs. n. 33/2013 prevede che, per ciascuna domanda di accesso generalizzato, l'Ente debba verificare l'eventuale esistenza di controinteressati, eccetto i casi in cui la richiesta di accesso civico abbia ad oggetto dati la cui pubblicazione è prevista dalla legge come obbligatoria.

Il DPO funge da supporto alle strutture competenti sulle singole richieste di accesso nella fase di individuazione dei soggetti da ritenersi controinteressati e comunque per tutti gli aspetti relativi alla protezione dei dati personali inerenti le richieste di accesso civico generalizzato.

Il DPO funge altresì da supporto al R.P.C.T. nei casi di riesame di istanze di accesso negato o differito a tutela dell'interesse alla protezione dei dati personali.

Il DPO, inoltre, su richiesta delle strutture, esprime proprio parere in ordine alla valutazione dell'eventuale pregiudizio che l'accesso potrebbe comportare agli interessi dei controinteressati, nella misura in cui questi afferiscono alle tutele dei loro dati personali ai sensi del comma 2 dell'art. 5-bis e, in via generale, del Regolamento UE n. 679/2016.

Il DPO, su richiesta delle strutture, formula il proprio parere, entro tre giorni, in ordine all'opposizione formulata dai controinteressati nella misura in cui questa sia riferibile ad elementi afferenti alla protezione dei dati personali, valutando la probabilità e la serietà del danno agli interessi degli opposenti.

Sulla scorta di tale parere le strutture competenti sulle singole richieste di accesso effettueranno il bilanciamento tra gli interessi asseritamente lesi e la rilevanza dell'interesse conoscitivo della collettività che la richiesta di accesso mira a soddisfare che deve essere finalizzato essenzialmente al controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

REVOCA DEL RPCT E MISURE DISCRIMINATORIE NEI SUOI CONFRONTI

Le modifiche apportate alla legge n. 190/2012 (art. 41, co. 1 lett. f) del D.Lgs. n. 97/2016), hanno ulteriormente integrato e rafforzato la disciplina volta a tutelare il ruolo del RPCT, allo scopo di garantire allo stesso lo svolgimento delle funzioni attribuitegli dalla norma in condizioni di autonomia e indipendenza.

La vigente normativa prevede che nel caso di revoca dell'incarico di RPCT l'ANAC possa richiedere all'amministrazione che ha adottato il provvedimento di revoca il riesame della decisione stessa qualora, dall'esame del provvedimento stesso e dalla documentazione allo stesso allegata, rilevi che tale revoca sia da porre in relazione ad attività svolte dal RPCT in materia di prevenzione della corruzione.

Analoga garanzia è prevista anche nel caso di misure discriminatorie, diverse dalla revoca, (quali demansionamento, licenziamento, trasferimento, o misure organizzative che abbiano effetti negativi sulle condizioni di lavoro) adottate nei confronti del RPCT per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni.

Le modalità di intervento dell'ANAC per le richieste di riesame, sia nel caso di revoca dell'incarico che di misure discriminatorie diverse dalla revoca, sono contenute nel *Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della*

trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione, adottato dall'ANAC con delibera n. 657 del 18/07/2018.

1.2 - Altri soggetti coinvolti

Oltre al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, le cui funzioni, i cui compiti e le responsabilità sono dettagliate al precedente punto, nella strategia di prevenzione della corruzione e di trasparenza sono coinvolti i soggetti di seguito elencati, con il compito di favorire l'implementazione di un sistema che assicuri l'identificazione dei rischi di corruzione e, soprattutto, la concreta attuazione delle misure di prevenzione individuate.

L'organo di indirizzo politico con l'approvazione dei documenti di programmazione e gestione dell'ente (DUP e PEG/PDO), definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Il Sindaco è l'organo di indirizzo politico amministrativo titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (art. 1, comma 7, della legge n. 190).

Compete alla **Giunta Comunale** approvare il PTPCT e i suoi aggiornamenti su proposta del RPCT.

I referenti per la prevenzione per l'area di rispettiva competenza:

Ai sensi dell'art. 16 D.Lgs. 165/2001 comma 1 lettere *l-bis*), *l-ter*) e *l-quater*) i dirigenti e il responsabile apicale:

- concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione collaborando all'individuazione, tra le attività della propria struttura, di quelle più esposte al rischio corruzione;
- forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- verificano la corretta applicazione delle misure di contrasto previste dal Piano;
- attivano misure che garantiscano la rotazione del personale addetto alle aree di rischio ed adottano, nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva, i provvedimenti di mutamenti mansione;
- individuano il personale da inserire nei programmi di formazione;
- adottano misure che garantiscano il rispetto delle norme del codice di comportamento nazionale e aziendale nonché delle prescrizioni contenute nel piano;
- monitorano la gestione dei beni e delle risorse strumentali assegnati ai servizi, nonché vigilano sul loro corretto uso da parte del personale.

In virtù della suddetta norma il Responsabile della prevenzione della corruzione individua nella figura del Dirigente e del responsabile apicale il referente che provvederà, relativamente alla propria struttura, al monitoraggio delle attività esposte al rischio di corruzione e all'adozione di provvedimenti atti a prevenire i fenomeni corruttivi.

Il dirigente e il responsabile apicale potranno individuare, all'interno della propria struttura, il personale che collaborerà all'esercizio delle suddette funzioni.

Con riferimento alle rispettive competenze, la violazione delle misure di prevenzione e degli obblighi di collaborazione ed informazione e segnalazione previste dal presente Piano e delle

regole di condotta previste nei Codici di comportamento da parte dei dipendenti dell'ente è fonte di responsabilità disciplinare, alla quale si aggiunge, per i dirigenti, la responsabilità dirigenziale.

I Dirigenti, i responsabili di posizione organizzativa ed i Responsabili del procedimento sono altresì responsabili in caso di inadempimento degli obblighi di controllo e vigilanza posti a loro carico dal presente Piano e dai Codici disciplinari nazionale e aziendale.

L'assolvimento dei compiti di cui sopra costituirà obiettivo nel PEG 2022-2024.

Il componente del Nucleo di valutazione della performance:

- offre, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo;
- monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso, anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi, comunicando tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione;
- promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità di cui al Titolo III del D.Lgs. 150/2009 e dalle normative vigenti in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni;
- valida la "Relazione sulla *performance* organizzativa" dell'ente;
- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato da ciascuna amministrazione (art. 54, comma 5, D. Lgs. n. 165 del 2001);
- verifica, anche ai fini della Relazione sulla *performance*, la coerenza del piano triennale per la prevenzione della corruzione con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle *performance* si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza (art. 1, comma 8-bis, legge 190/2012);
- verifica i contenuti della Relazione annuale redatta dal RPCT e recante i risultati dell'attività svolta in relazione agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e alla trasparenza (art. 1, comma 8-bis, legge 190/2012);
- riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1, comma 8-bis, legge 190/2012).

L'Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.)

L'U.P.D.:

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55 bis D.Lgs. n. 165 del 2001);
- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, legge n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- svolge attività di servizio ispettivo su richiesta dell'ente;
- cura l'aggiornamento del codice di comportamento dell'ente e svolge le altre funzioni previste dall'art. 15 del DPR 62/2013 per quanto vigenti;

Le funzioni relative al Servizio disciplinare e contenzioso del Lavoro, Consulenze e Relazioni Sindacali ed al servizio Ispettivo, sono svolte in forma associata con altri enti, mediante specifica convenzione in scadenza al 31/12/2022.

Tutto il personale che opera nell'ente:

- osserva le misure contenute nel PTPCT 2022-2024 (art. 1, comma 14, della legge n. 190 del 2012);
- segnala per iscritto le situazioni di illecito al Responsabile Anticorruzione e/o all'Autorità Nazionale Anticorruzione, secondo l'iter procedurale di ricezione delle segnalazioni di condotte illecite e di gestione delle stesse, richiamato al successivo paragrafo denominato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti - Adozione di misure per la tutela del whistleblower*" e dettagliato nell'allegato D del presente PTPCT;
- segnala casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis legge n. 241 del 1990; artt. 6 e 7 Codice di comportamento);
- assicura una partecipazione attiva al processo di autoanalisi organizzativa, di mappatura dei processi e di definizione ed attuazione delle misure di prevenzione della corruzione nella predisposizione e stesura del nuovo PTPCT 2022-2024;
- partecipa alla formazione anticorruzione quando prevista.

I collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione Comunale osservano le misure contenute nel PTPCT 2022-2024 e segnalano le situazioni di illecito.

Le violazioni delle regole di cui al presente Piano e dei Codici di comportamento applicabili ai collaboratori a qualsiasi titolo, ai dipendenti e collaboratori di imprese affidatarie di servizi che operano nelle strutture comunali o in nome e per conto della stessa sono sanzionate secondo quanto previsto nelle specifiche clausole inserite nei relativi contratti.

E' fatta salva l'eventuale richiesta di risarcimento qualora da tale comportamento siano derivati danni all'Amministrazione Comunale, anche sotto il profilo reputazionale.

E' onere e cura del Responsabile della prevenzione definire le modalità e i tempi del raccordo con gli altri soggetti coinvolti nell'ambito del PTPCT 2022-2024.

1.3 – Obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e in materia di trasparenza e il collegamento al ciclo di gestione della performance

La trasparenza dei dati e degli atti amministrativi prevista dal decreto legislativo n. 33/2013 è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione e rappresenta lo *standard* di qualità necessario per un effettivo controllo sociale, ma anche un fattore determinante collegato alla *performance* dei singoli uffici e servizi comunali.

In particolare, la pubblicità totale dei dati relativi all'organizzazione, ai servizi, ai procedimenti e ai singoli provvedimenti amministrativi consente alla cittadinanza di esercitare quel controllo diffuso e quello stimolo utile al perseguimento di un miglioramento continuo dei servizi pubblici comunali e dell'attività amministrativa nel suo complesso.

La misurazione e la valutazione delle prestazioni rese dalla struttura e dalle risorse umane (ciclo di gestione della *performance*) del Comune di Cento è regolata mediante l'utilizzo del sistema di merito e relativo assetto premiale previsto nello specifico regolamento comunale "*Misurazione, valutazione e trasparenza della performance, merito e premio*", formulato in coerenza con le modificazioni introdotte al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74, approvato con atto di Giunta Comunale n. 207 del 12/10/2017 ed applicato integralmente al sistema premiale a partire dall'anno 2017.

Il sistema assicura la trasparenza in due modalità:

- attraverso la definizione delle modalità di svolgimento del ciclo della *performance*, esplicitato nella disposizione regolamentare sopra citata
- attraverso la rendicontazione dei risultati dell'amministrazione contenuta nella "Relazione sulla *performance* organizzativa" prodotta annualmente dal componente del Nucleo di valutazione della performance e pubblicata sul sito istituzionale dell'ente nella Sezione Amministrazione Trasparente.

Obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza

La trasparenza dell'attività amministrativa è un obiettivo fondamentale dell'amministrazione e viene perseguita dalla totalità degli uffici e dei rispettivi responsabili.

Essa è oggetto di consultazione e confronto di tutti i soggetti interessati, attraverso un tavolo di lavoro coordinato dal responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. I Dirigenti e il responsabile apicale sono chiamati a prendere parte agli incontri e a mettere in atto ogni misura organizzativa per favorire la pubblicazione delle informazioni e degli atti in loro possesso, nei modi e nei tempi stabiliti dalla legge e secondo le fasi di aggiornamento che verranno decise dal Responsabile.

Le attività di monitoraggio e misurazione della qualità della sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet comunale sono coordinate dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza provvede annualmente agli aggiornamenti della presente sezione del PTPCT, anche attraverso proposte, osservazioni e segnalazioni raccolte nel tavolo di lavoro. Egli svolge un'azione propulsiva nei confronti dei singoli uffici e servizi dell'amministrazione.

A partire dal 2013 il Comune di Cento nei documenti di programmazione (RPP e DUP) e di gestione (PEG/PDO) ha definito obiettivi strategici e gestionali in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza amministrativa, da realizzarsi anche mediante processi di dematerializzazione dell'attività amministrativa con l'intento di accrescere l'efficienza interna degli uffici, la razionalizzazione dei flussi documentali e la trasparenza dell'azione amministrativa attraverso strumenti che facilitino l'accesso allo stato dei procedimenti ed ai relativi documenti da parte di cittadini, imprese ed altre amministrazioni.

Tali obiettivi sono quindi stati assegnati ai dirigenti e al responsabile apicale ai fini della loro concreta attuazione.

Nella nota di aggiornamento del Documento Unico di Programmazione 2022-2024 – Sezione strategica fra gli indirizzi generali di cui si dovrà tenere conto nella programmazione complessiva delle attività dell'amministrazione nel periodo del mandato, è previsto l'obiettivo strategico "Un comune in anticipo", da declinarsi nella sezione operativa dello stesso documento nel seguente obiettivo operativo:

Obiettivo		2022	2023	2024
1	Piano triennale di prevenzione della corruzione e di trasparenza 2022-2024	x	x	x
Obiettivo/indicatore		2022	2023	2024
1/1	Attuazione degli obblighi previsti nel piano triennale di prevenzione della corruzione e di trasparenza 2022-2024	x	x	x
1/2	Attuazione del principio di "gradualità" (PNA 2019)	x	x	x

Il collegamento del Piano di prevenzione della corruzione con il Piano della performance

La norma prevede che gli obiettivi strategici in materia di prevenzione e trasparenza fissati dagli organi di indirizzo siano coordinati con quelli previsti negli altri documenti di programmazione strategico-gestionale adottati dall'Ente con particolare riferimento al piano della *performance*.

Le amministrazioni a tal fine devono procedere alla costruzione di un ciclo delle *performance* integrato, che comprenda gli ambiti relativi:

- alla *performance*;
- agli standard di qualità dei servizi;
- alla trasparenza ed alla integrità;
- al piano di misure in tema di misurazione e contrasto alla corruzione.

La trasparenza dei dati e degli atti amministrativi prevista dal decreto legislativo n. 33/2013 rappresenta lo *standard* di qualità necessario per un effettivo controllo sociale, ma anche un fattore determinante collegato alla *performance* dei singoli uffici e servizi comunali.

In particolare, la pubblicità totale dei dati relativi all'organizzazione, ai servizi, ai procedimenti e ai singoli provvedimenti amministrativi consente alla cittadinanza di esercitare quel controllo diffuso e quello stimolo utile al perseguimento di un miglioramento continuo dei servizi pubblici comunali e dell'attività amministrativa nel suo complesso.

A tal fine i contenuti della presente sezione del PTPCT ed i relativi adempimenti sono parte integrante e sostanziale del ciclo della *performance* nonché oggetto di rilevazione e misurazione nei modi e nelle forme previste dallo stesso e dalle altre attività di rilevazione di efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa.

L'attività di pubblicazione dei dati e dei documenti prevista dalla normativa e dalla presente sezione costituisce altresì parte essenziale delle attività del Piano anticorruzione. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è chiamato a dare conto della gestione delle attività di pubblicazione nell'ambito di ogni iniziativa legata alle misure di prevenzione della corruzione.

Le attività svolte dall'amministrazione per la predisposizione, l'implementazione e l'attuazione del PTPCT vengono inserite in forma di obiettivi nel PEG/PDO 2022-2024, nel duplice versante della:

- performance organizzativa (art. 8 del d.lgs. n. 150 del 2009), con particolare riferimento:
 - all'attuazione del PTPCT e in particolare delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza e accesso civico, nonché la misurazione dell'effettivo grado della loro attuazione, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti (art. 8, comma 1, lett. b), D.Lgs. n. 150 del 2009);
 - allo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione (art. 8, comma 1, lettera e), d.lgs. n. 150 del 2009), al fine di stabilire quale miglioramento, in termini di *accountability*, riceve il rapporto con i cittadini dall'attuazione delle misure di prevenzione;
- performance individuale (ex art. 9, d.lgs. n. 150 del 2009), dove andranno considerati, gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori, in particolare gli obiettivi assegnati al Segretario Generale e RPCT e ai referenti del responsabile della corruzione, qualora siano individuati tra il personale con qualifica dirigenziale.

L'obiettivo strategico "Un comune in anticipo", sarà declinato in obiettivo gestionale nel PEG/PDO 2022-2024, unitamente ai corrispondenti indicatori.

2. ANALISI DEL CONTESTO

La prima fase del processo di gestione del rischio di fenomeni corruttivi è l'analisi del contesto sia esterno che interno.

2.1 – ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

1. Scenario economico-sociale regionale

(Fonte dei dati: Ufficio Studi di Unioncamere Emilia-Romagna)

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

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

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

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

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

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

finanziaria, toccato nel 2007. Si tratta di un chiaro indicatore dell'importanza assunta dai mercati esteri nel sostenere l'attività e i redditi regionali.

La formazione del valore aggiunto: i settori

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

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

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

Gli effetti negativi dello shock da coronavirus si sono fatti sentire più a lungo e duramente nel settore dei servizi. Tanto che nel 2021 la ripresa del valore aggiunto settoriale sarà solo decisamente parziale (+4,2 per cento) e la più contenuta rispetto agli altri macrosettori, data la maggiore difficoltà ad affrontare gli effetti della pandemia nella prima metà dell'anno in corso e la contenuta ripresa della domanda delle famiglie.

Purtroppo, il modello non ci permette di osservare in dettaglio i macrosettori dei servizi, alcuni dei quali hanno ben resistito e sono in forte ripresa, mentre altri hanno sofferto duramente e tarderanno a risollevarsi.

Con la ripresa dei consumi, la tendenza positiva dovrebbe mantenere il suo ritmo di crescita anche nel 2022 (+4,2 per cento), al contrario di quanto avverrà per gli altri settori. Il valore aggiunto dei servizi dovrebbe recuperare quasi esattamente i livelli del 2019 solo alla fine del 2022, mentre al

termine dell'anno corrente dovrebbe risultare inferiore dell'1,3 per cento rispetto al precedente massimo antecedente la crisi finanziaria e toccato nel 2008, soprattutto per effetto della compressione dei consumi e dell'aumento della disegualianza.

Il mercato del lavoro

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

In dettaglio, nel 2021 nonostante la ripresa dell'attività e le riaperture possibili, le forze di lavoro cresceranno moderatamente (+0,7 per cento), ma nel 2022 il loro aumento dovrebbe rapidamente compensare quasi del tutto (+2,0 per cento) il calo subito nel 2020. Il tasso di attività, calcolato come quota sulla popolazione presente totale, migliorerà solo marginalmente nel 2021 al 47,5 per cento e si riprenderà più decisamente nel 2022 al 48,4 per cento, giungendo un decimo di punto al di sotto del livello del 2019. Nonostante le misure di salvaguardia adottate, la pandemia ha inciso sensibilmente sull'occupazione, colpendo particolarmente i lavoratori non tutelati e con effetti protratti nel tempo. Con la ripresa la tendenza negativa si arresterà nel 2021 e si registrerà un primo parziale recupero dello 0,5 per cento. Un'accelerazione della crescita dell'occupazione la si avrà solo nel 2022 (+1,5 per cento), ma questa lascerà comunque l'occupazione ancora al di sotto del livello del 2019 di quasi un punto percentuale.

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

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

2. Profilo criminologico del territorio regionale

(Fonte dei dati: estratto da uno studio dell'Area Legalità della Presidenza della Giunta regionale)

Diverse indagini condotte negli ultimi trent'anni dalle forze investigative hanno portato alla luce la presenza delle mafie fuori dalle zone di origine ¹, rivelando così, contrariamente a un'idea diffusa e consolidata nell'immaginario collettivo, la forte capacità di adattamento di queste organizzazioni criminali anche nei territori generalmente ritenuti immuni dal fenomeno mafioso.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Aemilia”, due cittadini su tre non avevano nessuna difficoltà ad ammettere la presenza delle mafie nella nostra regione e quattro su dieci nel proprio comune, indicando la 'ndrangheta e la camorra fra le organizzazioni più attive².

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

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

degli ultimi anni, in effetti sono le organizzazioni criminali maggiormente presenti nel territorio dell'Emilia-Romagna. Se ciò è vero, tuttavia va detto che esse agiscono all'interno di una realtà criminale più articolata di quella propriamente mafiosa, all'interno della quale avvengono scambi e accordi reciprocamente vantaggiosi fra i diversi attori sia del tipo criminale che economico legale al fine di accumulare ricchezza e potere. A questa complessa realtà criminale, come è noto, partecipano anche singoli soggetti, i quali commettono per proprio conto o di altri soggetti - mafiosi e non - soprattutto reati finanziari (si pensi al riciclaggio), oppure offrono, sia direttamente che indirettamente, sostegno di vario genere alle organizzazioni criminali.

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

In particolare, qui saranno esaminati: i reati di associazione a delinquere semplice e mafiosa; gli omicidi di mafia; le estorsioni ⁴; i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari ⁵; i reati di produzione, traffico e spaccio di stupefacenti ⁶; lo sfruttamento e il favoreggiamento della prostituzione ⁷; i furti e le rapine organizzate ⁸; i reati di ricettazione ⁹; le truffe, le frodi e i reati di

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

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

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

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

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

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

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

contraffazione ¹⁰; il riciclaggio e l'impiego di denaro illecito ¹¹; l'usura ¹².

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

A conferma di quanto si diceva prima, ciascuna fattispecie criminale presa in considerazione presenta un carattere inequivocabilmente associativo, visto che il rapporto che si riscontra fra il numero degli autori e quello dei delitti denunciati è regolarmente a favore dei primi ¹⁴.

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

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

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

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 20102019

	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

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

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

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

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

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

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

Furti e rapine organizzate	21	21	20
Ricettazione	15	15	16
Truffe, frodi e contraffazione	14	16	14
Usura	24	27	21
Riciclaggio e impiego di denaro illecito	27	25	27

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

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

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

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

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

(Per completezza, si segnala un solo caso di *omicidio per motivi di mafia*, consumatosi nella provincia di Parma nel 2010; questo omicidio rappresenta l'unico di stampo mafioso consumatosi nel Nord-Est).

TABELLA 2:

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

	EMILIA-ROMAGNA			ITALIA			NORD-EST		
	Totale Delitti Denunciati	Tasso di variazione medio annuale	Tasso su 100 mila abitanti	Totale Delitti Denunciati	Tasso di variazione medio annuale	Tasso su 100 mila abitanti	Totale Delitti Denunciati	Tasso di variazione medio annuale	Tasso su 100 mila abitanti
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	321	5,3	0,7	8.370	-4,0	1,4	1.059	-3,1	0,9

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

delinquere									
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 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.

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

Una sintesi utile di quanto è stato illustrato finora, è possibile ottenerla dalla tavola 5. La tavola illustra tre diversi indici che misurano l'incidenza della presenza della criminalità organizzata nel territorio della regione. In particolare, gli indici sono stati ottenuti dai reati esaminati più sopra in modo dettagliato, i quali, seguendo quanto è noto in letteratura, sono stati raggruppati in tre diversi ambiti in cui agiscono i gruppi criminali: l'ambito del controllo del territorio; l'ambito della gestione dei traffici illeciti; l'ambito delle attività criminali economiche-finanziarie. Nel primo ambito - quello che lo studioso statunitense, Anton Block, negli anni '30 chiamava "*Power Syndacate*" - ricadono

una serie di reati-spia che attestano il controllo del territorio da parte delle organizzazioni criminali. Queste attività criminali generalmente sono consolidate e incidono in misura elevata nelle zone di origine delle mafie, o dove le mafie sono presenti da più tempo. Nel caso specifico, afferiscono a questo ambito gli omicidi per motivi di mafia, i reati di associazione a delinquere mafiosa, le estorsioni, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari.

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

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

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

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

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

TABELLA 5:

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

	Power Syndacate (Controllo del territorio)			Enterprise Syndacate (Gestione dei traffici illeciti)			Crimine Economico-Finanziario		
	Tasso su 100 mila abb.	Variazione media	Variazione 2018 -2019	Tasso su 100 mila abb.	Variazione media	Variazione 2018 -2019	Tasso su 100 mila abb.	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

2.2 - ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

2.2.1 - CENNI SU ORGANIZZAZIONE E FUNZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE

Le principali funzioni del Comune rivolte ai cittadini riguardano i servizi alla persona, lo sviluppo e l'assetto del territorio e la promozione economica.

Il Comune organizza i propri uffici ispirandosi a principi di trasparenza, accessibilità e funzionalità. La trasparenza è da intendersi come accessibilità anche attraverso lo strumento della pubblicazione sul sito istituzionale dell'Amministrazione, delle informazioni concernenti ogni aspetto rilevante dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo nel rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

Nel rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento, in applicazione dei criteri di autonomia, funzionalità ed economicità della gestione, professionalità e responsabilità previsti dall'art. 89 del Testo unico degli enti locali nonché dei criteri di organizzazione dettati dall'art. 2 del D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, ed in conformità allo Statuto Comunale, gli uffici del Comune sono organizzati in Servizi raggruppati in strutture di massimo livello, denominate Settori, che corrispondono a specifiche ed omogenee aree d'intervento, ciascuna con l'attribuzione delle proprie competenze.

La struttura organizzativa del Comune di Cento, di seguito rappresentata, è stata da ultimo modificata con deliberazione di G.C. n. 169 del 28/09/2021 ad oggetto "Macro struttura comunale – parziale modifica alla deliberazione di G.C. n. 283/2019".

Di seguito si riportano i dati riferiti al personale dipendente a tempo determinato, indeterminato e comandato rilevati alla data del 31/12/2021, suddivisi per settore e categoria di appartenenza:

Settore di Appartenenza	Cat. A	Cat. B	Cat. B3	Cat. C	Cat. D	Cat. D3	Dirigente	Dirigente T.D.	TOTALE UNITA'
SETTORE 1 - PERSONALE	0	0	0	3	3	1	* 0,5	0	7,5
SETTORE 2 - POLIZIA MUNICIPALE	0	0	1	22	4	1	0	0	28
SETTORE 3 - SEGRETERIA GENERALE E SERVIZI DEMOGRAFICI	0	0	3	11	1	0	** 0,5	0	15,5
SETTORE 4 – RAGIONERIA E FINANZE	0	1	1	8	2	1	** 0,5	0	13,5
SETTORE 5 - SERVIZI ALLA PERSONA E SERVIZI CULTURALI	2	5	1	24	****19,5	5	* 0,5	0	57
SETTORE 6 - LAVORI PUBBLICI	1	0	2	7	3	0	0	*** 0,5	13,5
SETTORE 7 - S.U.E. E S.U.A.P.	1	0	0	19	5	1	0	*** 0,5	26,5
STAFF SINDACO	0	0	0	2	0	0	0	0	2
STAFF SEGRETARIO	0	0	0	1	****0,5	0	0	0	1,5

* n. 1 DIRIGENTE DEL SETTORE 1 E DEL SETTORE 5: indicato in tabella con unità 0,5 al Settore 1 e con unità 0,5 al Settore 5;

**n. 1 DIRIGENTE DEL SETTORE 3 E DEL SETTORE 4: indicato in tabella con unità 0,5 al Settore 3 e con unità 0,5 al Settore 4;

***n. 1 DIRIGENTE T.D. DEL SETTORE 6 E DEL SETTORE 7: indicato in tabella con unità 0,5 al Settore 6 e con unità 0,5 al Settore 7;

****n. 1 ISTRUTTORE DIRETTIVO AMMINISTRATIVO: indicato in tabella – colonna Cat. D, con unità 0,5 al Settore 5 e con unità 0,5 Staff Segretario;

n. 1 ISTRUTTORE DIRETTIVO TECNICO : indicato in tabella – colonna Cat. D del Settore 6 - unità di personale in aspettativa non retribuita per incarico dirigenziale a tempo determinato art.110 D.Lgs. 267/2000 Settore 6 e ad interim Settore 7;

n. 1 COMUNICATORE PUBBLICO : indicato in tabella – colonna Cat. D3 del Settore 7 - unità di personale in aspettativa non retribuita per incarico dirigenziale a tempo determinato art.110 D.Lgs. 267/2000 presso altro Ente;

n. 1 ISTRUTTORE DIRETTIVO AMMINISTRATIVO : indicato in tabella – colonna Cat. D del Settore 1 - unità di personale in comando presso altro Ente.

STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL COMUNE DI CENTO

SINDACO

SEGRETARIO GENERALE

SETTORE 1 – PERSONALE

SETTORE 2 – POLIZIA LOCALE

SETTORE 3 – SEGRETERIA GENERALE E SERVIZI DEMOGRAFICI

SETTORE 4 – RAGIONERIA E FINANZE

SETTORE 5 – SERVIZI ALLA PERSONA E SERVIZI CULTURALI

SETTORE 6 – LAVORI PUBBLICI

SETTORE 7 – SPORTELLI UNICI PER L'EDILIZIA E SPORTELLI UNICI
PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE

2.2.2 – LA MAPPATURA DEI PROCESSI

L'aspetto più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la mappatura dei processi, che consiste nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi.

Al riguardo occorre preliminarmente tener presente che il processo è un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente); il procedimento è costituito da un insieme di attività ripetitive, sequenziali e condivise tra chi le attua, che vengono poste in essere per raggiungere un risultato determinato.

Come anche già evidenziato nel PNA, il concetto di processo è diverso da quello di procedimento amministrativo. Quest'ultimo caratterizza lo svolgimento della gran parte delle attività delle pubbliche amministrazioni, fermo restando che non tutta l'attività di una pubblica amministrazione come pure di enti di diritto privato cui si applica la normativa di prevenzione della corruzione, è riconducibile a procedimenti amministrativi. Il concetto di processo è più ampio e flessibile di quello di procedimento amministrativo ed è stato individuato nel PNA tra gli elementi fondamentali della gestione del rischio. In ogni caso i due concetti non sono tra loro incompatibili: la rilevazione dei procedimenti amministrativi è sicuramente un buon punto di partenza per l'identificazione dei processi organizzativi.

La mappatura conduce, come previsto nel PNA, alla definizione di un elenco dei processi (o dei macro-processi). È poi necessario effettuare una loro descrizione e rappresentazione il cui livello di dettaglio tiene conto delle esigenze organizzative, delle caratteristiche e della dimensione della struttura. La finalità è quella di sintetizzare e rendere intellegibili le informazioni raccolte per ciascun processo, permettendo, nei casi più complessi, la descrizione del flusso e delle interrelazioni tra le varie attività.

Inoltre, nell'analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che un'amministrazione ha esternalizzato ad altre entità pubbliche, private o miste, in quanto il rischio di corruzione potrebbe annidarsi anche in questi processi.

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.

Pertanto, in attuazione del principio della "gradualità" (PNA 2019), nel corso dell'esercizio 2022 (e dei due successivi) si procederà nell'individuazione dei processi dell'ente.

Sempre in attuazione del principio della “gradualità” nel corso dell’esercizio (e dei due successivi) si dovrà affinare la metodologia di lavoro, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato (per attività), perlomeno per i processi maggiormente esposti a rischi corruttivi.

Quindi, le diverse fasi di gestione del rischio, saranno sviluppate, così come prevede il PNA 2019, con gradualità, ossia seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l’entità e/o la profondità dell’analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.

La mappatura dei processi si articola in 3 fasi:

- **identificazione**
- **descrizione**
- **rappresentazione**.

L’identificazione dei processi consiste nello stabilire l’unità di analisi (il processo) e nell’identificazione dell’elenco completo dei processi svolti dall’organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere accuratamente esaminati e descritti.

In questa fase l’obiettivo è definire la lista dei processi che dovranno essere oggetto di analisi e approfondimento nella successiva fase.

L’ANAC ribadisce che i processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l’attività svolta dall’organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti (per ragioni varie, non suffragate da una analisi strutturata) a rischio.

Il risultato atteso della prima fase della mappatura è l’identificazione dell’elenco completo dei processi dall’amministrazione.

Secondo gli indirizzi del PNA, i processi identificati sono poi aggregati nelle cosiddette “aree di rischio”, intese come raggruppamenti omogenei di processi.

Le aree di rischio possono essere distinte in generali e specifiche. Quelle generali sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale), mentre quelle specifiche riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte.

Il PNA 2019, Allegato n. 1, ha individuato le seguenti “Aree di rischio” per gli enti locali:

1. acquisizione e gestione del personale;
2. affari legali e contenzioso;
3. contratti pubblici;
4. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
5. gestione dei rifiuti;
6. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
7. governo del territorio;
8. incarichi e nomine;
9. pianificazione urbanistica;
10. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;
11. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

La preliminare mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio. Infatti, una compiuta analisi dei processi consente di identificare i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall’amministrazione.

Per la mappatura è fondamentale il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali.

Il PNA suggerisce di *“programmare adeguatamente l’attività di rilevazione dei processi individuando nel PTPCT tempi e responsabilità relative alla loro “mappatura”, in maniera tale da rendere possibile, con gradualità e tenendo conto delle risorse disponibili, il passaggio da soluzioni semplificate (es. elenco dei processi con descrizione solo parziale) a soluzioni più evolute (descrizione più analitica ed estesa). A tal fine, laddove possibile, si suggerisce di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l’elaborazione e la trasmissione dei dati e delle informazioni necessarie”*

La mappatura dei processi, pertanto, viene realizzata nel presente Piano applicando il principio di gradualità, partendo dalle tre fasi sopra indicate (identificazione, descrizione, rappresentazione) per giungere al seguente risultato:

- **identificazione** > Elenco dei processi già identificati nel PTPCT 2021/2023 e rientranti nelle aree di rischio individuate nell’allegato 1 al PNA 2019, a cui si aggiunge nel presente Piano il Processo – Attività edilizia CILA/SCIA/SCEA – nell’area di rischio Governo del territorio.
- **descrizione** > Scheda di descrizione > valutazione solo di tali processi
- **rappresentazione** > Tabella dei processi > valutazione solo di alcuni elementi descrittivi

Tali processi sono elencati nell’allegato A denominato “Mappatura dei processi e catalogo dei rischi” e, sempre secondo gli indirizzi espressi dal PNA, sono stati brevemente descritti (mediante l’indicazione dell’input, delle attività costitutive il processo, e dell’output finale) e, infine, è stata registrata l’unità organizzativa responsabile del processo stesso.

3 – VALUTAZIONE DEL RISCHIO

Secondo il PNA, la valutazione del rischio è una “macro-fase” del processo di gestione del rischio, nella quale il rischio stesso viene “identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive e preventive (trattamento del rischio)”.

La “macro-fase” della VALUTAZIONE DEL RISCHIO si compone di tre (sub) fasi:

3.1 - identificazione

3.2 - analisi

3.3 - ponderazione.

3.1 - Identificazione

Nella fase di identificazione degli “eventi rischiosi” l’obiettivo è individuare comportamenti o fatti, relativi ai processi dell’amministrazione, tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo.

Secondo l’ANAC, “questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l’attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione”.

In questa fase, il coinvolgimento della struttura organizzativa è essenziale. Infatti, i vari responsabili degli uffici, vantando una conoscenza approfondita delle attività, possono facilitare l’identificazione degli eventi rischiosi. Inoltre, è opportuno che il RPCT, “mantenga un atteggiamento attivo, attento a individuare eventi rischiosi che non sono stati rilevati dai responsabili degli uffici e a integrare, eventualmente, il registro (o catalogo) dei rischi”.

Per individuare gli “eventi rischiosi” è necessario:

- definire l’oggetto di analisi;
- utilizzare tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative;
- individuare i rischi e formalizzarli nel PTPCT.

Oggetto di analisi: è l’unità di riferimento rispetto alla quale individuare gli eventi rischiosi.

E’ stata svolta l’analisi dei “processi” indicati nell’**allegato A denominato “Mappatura dei processi e catalogo dei rischi”**, senza scomporre gli stessi in “attività”.

Come specificato al precedente paragrafo 2.2.2 – LA MAPPATURA DEI PROCESSI, nel corso dell’esercizio (e dei due successivi) si dovrà affinare la metodologia di lavoro, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato (per attività), perlomeno per i processi maggiormente esposti a rischi corruttivi, dando così attuazione al principio della “gradualità” (PNA 2019).

Tecniche e fonti informative: per identificare gli eventi rischiosi sono state applicate principalmente le metodologie seguenti:

- i risultati dell’analisi del contesto;
- le risultanze della mappatura;
- l’analisi di casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato;
- segnalazioni ricevute tramite il “whistleblowing” o con altre modalità.

Identificazione dei rischi: una volta individuati gli eventi rischiosi, questi devono essere formalizzati e documentati nel PTPCT.

La formalizzazione degli eventi rischiosi identificati interviene tramite un “registro o catalogo dei rischi” dove, per ogni oggetto di analisi, processo o attività che sia, è riportata la descrizione di “tutti gli eventi rischiosi che possono manifestarsi”. Per ciascun processo è stato individuato almeno un evento rischioso.

Il catalogo è riportato nell'allegato A denominato “Mappatura dei processi e catalogo dei rischi”, nella colonna G.

La fase di trattamento del rischio consiste nell'individuazione e valutazione delle misure che debbono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio e nella decisione di quali rischi si decide di trattare prioritariamente rispetto agli altri.

L'individuazione e la valutazione delle misure è compiuta dal RPCT con il coinvolgimento dei Dirigenti. Le priorità di trattamento vengono definite dal RPCT e si basano essenzialmente sui seguenti fattori:

- livello di rischio: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;
- obbligatorietà della misura: va data priorità alla misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore, sempreché la capacità della misura obbligatoria di incidere sulle cause degli eventi rischiosi trovi adeguata giustificazione nelle risultanze dell'analisi del rischio;
- impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura.

Con il termine misura si intende ogni intervento organizzativo, iniziativa, azione o strumento di carattere preventivo ritenuto idoneo a neutralizzare o mitigare il livello di rischio connesso ai processi amministrativi posti in essere dall'Ente.

3.2 - Analisi del rischio

L'analisi del rischio secondo il PNA si prefigge due obiettivi:

- comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l'esame dei cosiddetti “fattori abilitanti” della corruzione;
- stimare il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività.

Fattori abilitanti

I “fattori abilitanti” la corruzione ed i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione sono stati così individuati:

- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Stima del livello di rischio

Di seguito si illustrano le azioni adottate per l'analisi dell'esposizione al rischio corruttivo

- Scelta dell'approccio valutativo

Per stimare l'esposizione ai rischi, si è utilizzato l'approccio di tipo qualitativo nel quale l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni e su specifici criteri, secondo

quanto suggerito dall'ANAC *“considerata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze che in molte amministrazioni non sono presenti, e ai fini di una maggiore sostenibilità organizzativa, si suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza”* (PNA 2019 – Allegato 1).

- Criteri di valutazione

Nel presente PTPCT ai fini della stima del livello del rischio sono stati utilizzati gli indicatori di seguito rappresentati, proposti da ANAC (PNA 2019 – Allegato 1), riportati nell'allegato B denominato “Analisi dei rischi”:

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

- Rilevazione dei dati e delle informazioni

La rilevazione di dati e informazioni necessari ad esprimere un giudizio motivato sugli indicatori di rischio sopra indicati è stata eseguita con la metodologia dell' “autovalutazione” proposta dall'ANAC nel PNA 2019.

I risultati dell'analisi sono stati riportati nell'allegato B denominato “Analisi dei rischi”.

Tutte le “valutazioni” espresse sono supportate da una chiara e sintetica motivazioni esposta nell'ultima colonna a destra (“Motivazione”) del suddetto allegato B denominato “Analisi dei rischi”. Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai “dati oggettivi” in possesso dell'ente e di seguito elencati:

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

- Misurazione del rischio

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

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

La misurazione degli indicatori di rischio è stata svolta con metodologia "qualitativa" applicando una scala di valutazione di tipo ordinale: quasi nullo, basso, medio, alto. Ogni misurazione risulta essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte.

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

Pertanto, come da PNA, l'analisi del presente PTPCT è stata svolta con **metodologia di tipo qualitativo** ed è stata applicata una **scala ordinale** come suggerita dal PNA (quasi nullo, basso, medio, alto):

Livello di rischio	Sigla corrispondente
Rischio quasi nullo	N
Rischio basso	B
Rischio medio	M
Rischio alto	A

I risultati della misurazione sono riportati nell'allegato B denominato "Analisi dei rischi".

Nella colonna denominata "Valutazione complessiva" è indicata la misurazione di sintesi di ciascun oggetto di analisi.

3.3 - La ponderazione

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

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

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

Per quanto concerne le azioni, al termine della valutazione del rischio, devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l'esposizione di processi e attività alla corruzione. "La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti".

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

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

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

4 – TRATTAMENTO DEL RISCHIO

4.1 – Individuazione e programmazione delle misure

Il presente Piano ha individuato misure generali e misure specifiche per tutti i processi che presentano una valutazione complessiva di A, M e B.

Le misure si classificano come:

- misure generali, sono quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative;
- misure specifiche, sono quelle che, pur non essendo obbligatorie per legge, sono rese obbligatorie dal loro inserimento nel P.T.P.C..

Nel presente piano si confermano le seguenti misure programmate come misure generali e come misure specifiche:

- il sistema di controllo a campione di regolarità amministrativa nella fase successiva sugli atti e il monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti in materia di diritto di accesso ai sensi della legge 241/1990
- l'assegnazione ai responsabili dell'obiettivo strategico "Un comune in anticipo", da declinarsi nella sezione da declinarsi in obiettivi di gestione nel PEG/PDO 2022/2024 per l'attuazione delle previsioni del PTPCT 2022/2024;
- attuazione e monitoraggio del Codice di Comportamento
- il Piano annuale di formazione su temi di prevenzione della corruzione e di trasparenza rivolto a tutto il personale e formazione specialistica per le figure individuate dalla dirigenza e dal RPCT
- attuazione della tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti "Whistleblowing", misura da attuarsi secondo l'iter procedurale di ricezione delle segnalazioni di condotte illecite e di gestione delle stesse definito nell'allegato D del presente PTPCT.
- applicazione puntuale del D.Lgs. 39/2013, dell'art. 53 e dell'art. 35 bis del D.Lgs 165/2001 e dell'art. 60 del DPR 3/57; in riferimento all'art. 53, comma 16, del D. Lgs 165/2001:
 - a) inserimento nella modulistica contrattuale di un'apposita clausola che sancisca espressamente il divieto per i dipendenti di prestare attività lavorativa per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro con la PA in favore dei soggetti privati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi adottati o conclusi con l'apporto decisionale del dipendente medesimo negli ultimi tre anni di servizio;
 - b) inserimento nei contratti di lavoro subordinato di un'apposita clausola che sancisca il divieto *de qua*;
- le direttive da parte del Segretario Generale e dei dirigenti tese a favorire comportamenti conformi alle leggi e ai principi di buona amministrazione;
- i meccanismi di sostituzione in caso di inerzia e ritardi sui tempi di conclusione dei procedimenti con la nomina del responsabile anti ritardo, individuato in via generale, nel Segretario Generale pro-tempore, con atto di Giunta Comunale n. 90 del 16/05/2013;
- la rotazione del personale
- l'arbitrato
- l'obbligo di astensione in caso di conflitti di interesse e produzione autocertificazione.

- l'obbligo di comunicare al RPCT, con cadenza trimestrale, l'elenco degli operatori economici ai quali sono stati disposti affidamenti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria nel trimestre stesso, al fine di verificare la eventuale presenza di ripetuti affidamenti ai medesimi operatori economici.

Le misure sono state indicate e descritte nell'**allegato C denominato "Individuazione e programmazione delle misure"** e per ognuna si è provveduto alla programmazione temporale delle medesime come indicato nella colonna "F – Programmazione delle misure" dello stesso allegato.

Di seguito sono illustrate le misure di prevenzione previste per il presente piano:

➤ La trasparenza

Il tema della trasparenza viene trattato all'interno del presente piano in quanto il Decreto Legislativo 97/2016 ha semplificato gli adempimenti a carico delle pubbliche amministrazioni, unificando in un solo strumento il PTPC e il PTTI.

La Trasparenza è uno dei principali strumenti per la prevenzione della corruzione.

All'interno del PTPCT la sezione dedicata alla trasparenza contiene le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente. In essa sono chiaramente identificati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni.

Trattandosi di una misura di estremo rilievo la trasparenza è trattata in un'apposita sezione del presente piano al cui contenuto si rimanda.

➤ Legge 7 agosto 1990, n. 241

Misura trasversale di prevenzione e contrasto efficace della corruzione è il rispetto dei termini di conclusione del procedimento.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1 Legge 241/90 qualora il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo.

Inoltre, 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" (art. 6-bis della L. 241/90).

I provvedimenti adottati devono evidenziare espressamente l'assenza di situazioni di conflitto anche potenziale.

➤ Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi ai dipendenti pubblici

Secondo la nuova disciplina contenuta nell'art. 53 del D. Lgs. 165/2001, le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati.

In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgono attività d'impresa o commerciale,

sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente.

I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti. L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei Conti.

La disciplina di autorizzazione all'esercizio di attività esterne non comprese nei compiti e nei doveri d'ufficio, da prestare fuori dall'orario di lavoro ed entro i limiti previsti dalla legge, è contenuta nel "Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi" approvato il 28/02/2019 con deliberazione di Giunta Comunale n. 46.

➤ **Inconferibilità ed incompatibilità per incarichi dirigenziali**

Il D. Lgs. 39/2013 prevede situazioni di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice connessi alla pronuncia di sentenze, anche non definitive, per i reati di cui al Capo I del Titolo II del Libro II Codice Penale, ovvero alla sussistenza di interessi privati in potenziale conflitto con gli interessi pubblici da curare e all'assunzione di cariche in organi di indirizzo politico.

Gli atti di conferimento degli incarichi che risultino in violazione della normativa sono nulli e comportano l'applicazione di sanzioni pecuniarie nei confronti di soggetti che li abbiano adottati.

All'atto del conferimento dell'incarico l'interessato è tenuto a presentare una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità ed incompatibilità di cui al D.Lgs. 39/2013.

All'atto di assegnazione di incarichi devono quindi essere richiamate le situazioni di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi.

Il conferimento dell'incarico si perfezionerà solo all'esito della verifica, da parte dell'organo di indirizzo e della struttura di supporto, sulla dichiarazione resa dall'interessato, da effettuarsi tenuto conto degli incarichi risultanti dal curriculum vitae allegato alla predetta dichiarazione e dai fatti notori comunque acquisiti.

Annualmente, e comunque non oltre il 15 dicembre di ogni anno, i dirigenti e il responsabile di posizione organizzativa apicale sono tenuti a rilasciare dichiarazioni di responsabilità di insussistenza di situazioni di inconferibilità e incompatibilità. La dichiarazione deve altresì essere resa tempestivamente all'insorgere della causa di inconferibilità e incompatibilità, al fine di consentire l'adozione delle conseguenti iniziative da parte dell'amministrazione.

Tali dichiarazioni devono essere pubblicate nella Sezione Amministrazione Trasparente tempestivamente e comunque entro 10 giorni dal ricevimento delle stesse.

Il sistema di monitoraggio e controllo annuale sul corretto assolvimento dell'obbligo di dichiarazione e verifica delle situazioni dichiarate avviene mediante acquisizione delle informazioni dal casellario giudiziale.

Ferma restando ogni altra responsabilità, la dichiarazione mendace, accertata dalla stessa amministrazione, nel rispetto del diritto di difesa e del contraddittorio dell'interessato, comporta la inconferibilità di qualsivoglia incarico di cui al sopra citato decreto per un periodo di 5 anni.

➤ **Rispetto del divieto di contrarre di cui all'art. 53, comma 16 ter del D.Lgs. 165/2001 (Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi)**

All'atto dell'affidamento di lavori, servizi e forniture, il responsabile del procedimento è tenuto ad acquisire dal soggetto a cui è destinato l'affidamento idonea autocertificazione volta ad accertare il rispetto del divieto di contrattare contenuto nell'art. 53, comma 16-ter del D.Lgs. 165/2001, il quale dispone che i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, 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 (*c.d. pantouflage*).

Con riferimento all'ambito di applicazione, il PNA 2019 evidenzia 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 d.lgs. 39/2013, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico e l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo.

Consequentemente il riferimento ai dipendenti pubblici va inteso nel senso di ricomprendere anche i titolari di incarichi indicati all'art. 21 del D.Lgs. 39/2013.

Relativamente al contenuto dell'esercizio *di poteri autoritativi e negoziali* il divieto di pantouflage si applica non solo al soggetto che ha emanato il provvedimento amministrativo e perfezionato il negozio giuridico mediante la stipula del contratto, ma anche ai soggetti che *hanno 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.*

Pertanto ogni atto di affidamento di lavori, servizi e forniture dovrà dare atto, espressamente, dell'avvenuta acquisizione della predetta autocertificazione indicandone i relativi estremi di registrazione al Protocollo Generale dell'ente.

➤ **Rispetto del divieto di cui all'art 35 bis del D.Lgs. 165/2001 (Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici)**

L'art. 35-bis del D.Lgs. 165/2001 dispone che 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 non possono:

- a) fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) 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) 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.

Il responsabile del procedimento è tenuto ad acquisire dal soggetto al quale si intende conferire una delle funzioni sopra citate idonea autocertificazione attestante il rispetto dei divieti nello stesso articolo contenuti.

Pertanto ogni atto di conferimento di una delle funzioni previste dall'art. 35-bis del D.Lgs. 165/2001 dovrà dare atto, espressamente, dell'avvenuta acquisizione della predetta autocertificazione indicandone i relativi estremi di registrazione al Protocollo Generale dell'ente.

➤ **Rotazione del personale**

L'art. 1, comma 4, lett. e) della L. 190/2012, dispone che spetta all'ANAC definire i criteri che le amministrazioni devono seguire per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione (l'art. 19, comma. 15, del d.l. 90/2014 ha previsto 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*»).

Inoltre le attuali disposizioni legislative (art. 16, comma 1, lett. I-*quater*), del d.lgs. 165/2001 prevedono che i dirigenti dispongano con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva. Trattasi di obbligo per l'amministrazione di assegnare il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, ad altro servizio. Si tratta quindi di una misura di carattere eventuale e cautelare tesa a garantire che nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo. La misura si applica sia al personale dirigenziale che a quello non dirigenziale.

I reati che prevedono la citata rotazione obbligatoria (*rotazione straordinaria*), sono quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «*Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione*», nonché quelli indicati nel d.lgs. 31.12.2012, n. 235 che, oltre ai citati reati, ricomprende un numero molto rilevante di gravi delitti, tra cui l'associazione mafiosa, quella finalizzata al traffico di stupefacenti o di armi, i reati associativi finalizzati al compimento di delitti anche tentati contro la fede pubblica, contro la libertà individuale. Il presente piano, in conformità alle disposizioni della suddetta legge e ai contenuti del PNA 2019 e della delibera ANAC 215 del 26 marzo 2019, alla quale il PNA 2019 fa rimando, definisce i criteri per l'attuazione della rotazione del personale impegnato nei processi/attività a rischio elevato.

In ogni caso, fermo restando quanto previsto dall'articolo 16 comma 1, lettera I *quater* D. Lgs. 165/2001 e i casi di revoca dell'incarico già disciplinati e le ipotesi di applicazione di misure cautelari, si precisa che l'attribuzione degli incarichi avviene nel rispetto delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi (D. Lgs 39/2013).

L'art. 1, comma 5, lett. b) della L. 190/2012, in coordinato disposto con il comma 59 dello stesso articolo, prevede che le pubbliche amministrazioni devono definire e trasmettere ad ANAC *procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari.*

Inoltre, secondo quanto disposto dal co. 10, lett. b) dello stesso articolo 1 della L. 190/2012, il RPCT deve verificare, d'intesa con il dirigente 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.*

L'attuazione di tale misura, cosiddetta rotazione "*ordinaria*", deve avvenire in ogni caso in modo da tener conto delle specificità professionali in riferimento alle funzioni e in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa e il buon andamento dell'amministrazione e pertanto, la formazione dei dipendenti dovrà essere programmata al fine di permettere, ove possibile, l'acquisizione da parte degli stessi delle competenze professionali e trasversali indispensabili a dare corso alla rotazione.

Qualunque meccanismo di rotazione non può prescindere dalla precedente considerazione, per cui meccanismi obbligatori di rotazione saranno adottati solo in caso di accertati fenomeni di corruzione.

Il RPCT, i dirigenti e i responsabili di P.O. sono tenuti ad un complessivo presidio funzionale nella gestione dei procedimenti volto a mitigare la discrezionalità gestionale nello svolgimento delle diverse fasi dei procedimenti stessi. La "*rotazione*" o l'articolazione delle competenze (cd. "*segregazione delle funzioni*") non è solo una "*misura*" di prevenzione diretta a contrastare la corruzione e rivolta al responsabile del procedimento, ma deve interessare l'intera struttura organizzativa.

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 tratta di esigenze già evidenziate da ANAC nella delibera n. 13 del 4 febbraio 2015, ove si esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa.

Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi è quello della cosiddetta infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento. Occorre tenere presente, inoltre, che sussistono alcune ipotesi in cui è la stessa legge che stabilisce espressamente la specifica qualifica professionale che devono possedere alcuni soggetti che lavorano in determinati uffici, qualifica direttamente correlata alle funzioni attribuite.

Nel PTPCT 2021/2023, pur mantenendo ferma l'adozione della misura della *segregazione delle funzioni*, già presente nei precedenti piani, è stata inserita l'ulteriore misura della *rotazione ordinaria* del personale, prevedendone l'attuazione secondo un criterio di gradualità, considerato l'impatto della sua introduzione sulla struttura organizzativa dell'ente.

Essendo la rotazione un obiettivo di buona organizzazione dell'Ente, e dovendo al tempo stesso assicurare il buon andamento dell'azione amministrativa, garantendo la qualità delle competenze professionali necessarie, nel corso del 2021 non è stato possibile mettere in atto alcuna azione preordinata all'attuazione di tale misura poiché, stante i vincoli di carattere oggettivo derivanti dall'organizzazione della struttura comunale, dalla scadenza del mandato amministrativo nel corso dell'anno e da vincoli di infungibilità, una simile attività avrebbe creato rallentamenti nell'ordinaria gestione dell'ente ed il depauperamento delle competenze.

Tali vincoli permangono anche nel 2022, in considerazione della presenza di soli 3 dirigenti (uno amministrativo, uno contabile e uno tecnico).

- Rotazione personale dirigenziale

Nel corso del triennio 2022/2024 la rotazione ordinaria dei dirigenti potrà essere valutata solo in attuazione della programmazione del fabbisogno di personale, che prevede

l'assunzione di un dirigente tecnico il cui inserimento nella struttura potrebbe permettere, dopo adeguato periodo di insediamento e di presa in carico delle funzioni assegnate, di avviare una prima fase di rotazione a regime. Un'ulteriore inserimento di figure dirigenziali con professionalità amministrativa potrebbe permettere l'applicazione più estesa del principio di rotazione.

- Rotazione Incaricati di posizioni organizzative

Nel corso del triennio 2022/2024 potrà essere effettuata la rotazione degli incarichi delle Posizioni Organizzative, secondo un criterio di gradualità; tale rotazione dovrà, preventivamente, trovare apposita disciplina all'interno del "Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi del Comune di Cento"

- Rotazione altro personale dipendente

Nel corso del triennio 2022/2024 i dirigenti di settore ed il responsabile apicale potranno valutare l'applicazione della rotazione all'interno dei propri uffici (rotazione funzionale) con modifica periodica dei compiti, secondo un criterio di gradualità.

A titolo di esempio la rotazione nell'ambito dello stesso servizio potrebbe avvenire tra coloro che operano in attività di backoffice e coloro che operano in front office, tra istruttori che svolgono attività analoghe, tra istruttori di aree tematiche diverse.

Pur nelle more della piena attuazione del principio di rotazione, per le istruttorie più delicate nelle aree a rischio individuate nel presente piano, dovranno essere promossi 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, più soggetti condividano la valutazione degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria. Su tale misura potranno essere date disposizioni integrative del presente piano.

➤ **Codice di comportamento**

L'adozione del Codice di comportamento è una misura di prevenzione fondamentale in quanto le norme in esso contenute regolano in senso legale ed eticamente corretto il comportamento dei dipendenti e, per tal via, indirizzano l'azione amministrativa. Il Codice di comportamento emanato con D.P.R. 62/2013 intende assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia.

Il codice va consegnato a ciascun dipendente, che lo sottoscrive all'atto dell'assunzione.

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.

A seguito di procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio Organismo Indipendente di Valutazione il Comune di Cento si è dotato di un proprio codice di comportamento che è stato adottato dalla Giunta Comunale con atto n. 14 del 30/01/2014, che

integra e specifica il codice di comportamento predisposto dal Governo e che è consegnato a ciascun dipendente.

Il codice di comportamento si applica anche ai consulenti, agli esperti e alle persone che a qualunque titolo collaborano allo svolgimento delle attività del Comune e all'esecuzione di contratti e/o appalti di opere e forniture di beni e servizi per il Comune. A tal fine esso dovrà esplicitamente venire approvato per iscritto unitamente al contratto di affidamento dell'incarico o delle opere o forniture di beni o servizi ad essi affidate. I contratti disporranno in ordine alle cause di risoluzione dei medesimi, in caso di violazione dei codici di comportamento nazionale e aziendale.

Sull'applicazione dei codici di comportamento vigilano i dirigenti e il responsabile apicale di area incaricato di P.O. di ciascuna struttura.

Successivamente all'adozione da parte dell'ANAC di nuove Linee guida in materia di codice di comportamento si provvederà all'aggiornamento e adeguamento del codice di comportamento vigente nell'ente in relazione ai contenuti delle stesse Linee guida.

➤ **Obblighi di astensione**

Il "*conflitto di interessi*" in ambito pubblico è il fenomeno che permea la condotta umana, alterandone la visione "*neutra*" e orientandone l'azione a vantaggio di una situazione personale, diretta o indiretta, consapevole o incosciente, preconstituendo il risultato finale della ponderazione degli interessi coinvolti nel processo ed alterando il generale "*buon andamento e imparzialità*" dell'attività amministrativa.

L'obbligo di astensione, da un punto di vista amministrativo, è posto a tutela di un pericolo astratto e presunto che non richiede la dimostrazione, volta per volta, del vantaggio conseguito con l'omessa astensione. Tale obbligo ricorre in tutti coloro che amministrano la *res publica* e che sono chiamati ad esercitare le "*funzioni pubbliche*".

Il comma 41 dell'art. 1 della legge n. 190/2012, innestando nella legge n. 241/1990 il nuovo art. 6 bis "*Conflitto di interessi*" e riproponendo l'obbligo di astensione di cui all'art. 7 del D.P.R. n. 62/2013 del "*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*", con l'obiettivo primario e prevalente di impedire ogni apporto collaborativo e/o partecipativo nel processo decisionale, intende da una parte obbligare l'interessato alla segnalazione della presenza del conflitto e dall'altra parte bloccare ogni attività ulteriore in presenza del conflitto. Inoltre l'art. 42 "*Conflitto di interesse*" del d.lgs. n. 50/2016, estende i limiti generali del Codice di comportamento quando chi interviene nel procedimento può influenzarne il risultato per un interesse (direttamente o indirettamente, finanziario, economico o altro interesse personale) che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza. La conseguenza è in tutta evidenza il dovere di astensione e l'obbligo di comunicazione alla stazione appaltante, pena le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale.

Per conflitto di interessi, reale o potenziale, si intende qualsiasi relazione intercorrente tra un dipendente/collaboratore/consulente e soggetti, persone fisiche o giuridiche, che possa pregiudicare l'esercizio imparziale delle attività demandategli e risultare di pregiudizio ai fini della terzietà e imparzialità dell'azione dell'Amministrazione Comunale.

I dirigenti e i responsabili di posizione organizzativa, nell'ambito delle determinazioni gestionali di competenza, sono tenuti ad inserire negli atti stessi una specifica dichiarazione attestante l'insussistenza di conflitto di interesse.

Tutti i dipendenti, in caso di conflitto di interessi, dovranno pertanto astenersi dal prendere decisioni o parteciparvi, ovvero svolgere attività, segnalando tempestivamente tale situazione di conflitto di interesse anche potenziale al proprio dirigente/responsabile apicale, il quale effettuate le valutazioni del caso, potrà assegnare il procedimento ad altro responsabile.

Qualora il conflitto di interesse si determini su procedimenti che possono concludersi senza un espresso provvedimento finale (es. SCIA, CILA, SCEA) il dirigente/responsabile di posizione organizzativa segnalerà con tempestività, al momento della ricezione della pratica, al RPCT/dirigente l'esistenza del conflitto di interesse.

Il dirigente provvederà ad avocare a sé il procedimento istruttorio di verifica per tali pratiche ovvero ad individuare altro funzionario quale responsabile del procedimento. Tali atti dovranno essere adottati in forma scritta.

La violazione dell'obbligo di astensione dà luogo oltre a responsabilità disciplinare del dipendente anche ad una possibile fonte di illegittimità degli atti compiuti.

Nelle procedure di concorso costituiscono cause di incompatibilità dei componenti la commissione esaminatrice, oltre ai rapporti di coniugio e di parentela e affinità fino al quarto grado, le relazioni personali fra esaminatore e esaminando che siano tali da ingenerare il fondato dubbio di un giudizio non imparziale.

Pertanto, ogni commissario è tenuto a dichiarare con apposita autocertificazione l'insussistenza di conflitto di interesse o a segnalare al soggetto che lo ha nominato la situazione di conflitto anche potenziale.

➤ **Controlli antimafia**

Il D.P.C.M. 18 aprile 2013, in attuazione della L.190/2012 ha previsto che dal 14 ottobre 2013 sia cessata l'efficacia delle normative previgenti in materia di *white list*. La cessazione di tali normative non implica che le imprese già iscritte negli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa istituiti ai sensi di normative previgenti e da esse regolati, perdano lo *status* di impresa non soggetta a tentativo di infiltrazione mafiosa. Il citato decreto stabilisce infatti che gli operatori economici iscritti nelle "vecchie" *white list* siano "trasferiti" d'ufficio, per i settori di attività corrispondenti, nelle nuove *white list* provinciali istituite presso le Prefetture territorialmente competenti, come individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lett. f), del medesimo D.P.C.M.. Accanto a questa *white list* la normativa in esame prevede che, in via transitoria, presso le Prefetture dell'area sismica interessate dal terremoto del maggio 2012 continueranno invece a essere presenti elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, (c.d. *white list*) per gli "ulteriori settori" individuati con ordinanza n. 91 del 17/12/2012 del Presidente della Regione Emilia-Romagna in qualità di Commissario per la ricostruzione post-sisma, in attuazione della previsione di cui all'art. 5 *bis*, lett. h *bis* del D.L. 6 giugno 2012, n. 74, convertito dalla legge n.122/2012 e succ. mod. per i seguenti settori:

- fornitura dei moduli prefabbricati e dei relativi arredi;
- demolizione di edifici ed altre strutture, sistemazione del terreno per il cantiere edile;
- movimenti di terra quali gli scavi, i livellamenti, i riporti del terreno, gli sbancamenti;
- noleggio con conducente di mezzi speciali;
- fornitura e posa in opera di impianti fotovoltaici;
- fornitura e manutenzione di impianti tecnologici in particolare se destinati ad attività produttivi nei settori farmaceutico ed alimentare;
- fornitura dei beni necessari per la ricostituzione delle scorte gravemente danneggiate dagli eventi sismici, nel settore farmaceutico.

Pertanto tutti i fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori, che intendono operare nell'ambito della ricostruzione devono chiedere di essere iscritti, in una delle suddette *white list*.

L'iscrizione avviene alla conclusione delle verifiche antimafia effettuate da parte della Prefettura. L'iscrizione nelle liste di una delle Prefetture interessate alla ricostruzione, consentirà di operare in tutte le province del cratere sismico. Quando dalle verifiche svolte emergano situazioni di

controindicazione ai sensi dell'art. 91 D.Lgs.159/2011 il Prefetto dispone la cancellazione dell'impresa dall'elenco.

➤ **Reati contro la Pubblica Amministrazione**

Il comma 75 dell'art. 1 della legge 190/2012 ha introdotto modifiche al Codice Penale nella parte relativa ai reati contro la pubblica amministrazione, in particolare alla disciplina della corruzione e della concussione. Vengono introdotti tra l'altro il reato di "induzione indebita a dare o promettere utilità" e il reato di "traffico di influenze illecite".

➤ **Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti - Adozione di misure per la tutela del whistleblower**

L'articolo 54-bis del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n.165, introdotto dalla Legge 6 novembre 2012, n.190 e successivamente modificato dalla Legge 30 novembre 2017 n.179, disciplina la tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro (il cosiddetto whistleblowing).

Il comma 1 di tale articolo dispone che *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 e' 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.*

Lo stesso articolo 54-bis del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n.165 , al comma 2, dà la definizione di *dipendente pubblico* specificando che, ai fini di detto 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.*

Pertanto, l'istituto del whistleblowing è indirizzato alla tutela di chi riveste la qualifica di dipendente pubblico, intendendo non solo i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, tra le quali i Comuni, ma anche i dipendenti di enti pubblici economici e i dipendenti di enti di diritto privato sottoposto a controllo pubblico, ed anche i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica, nel caso in cui le segnalazioni riguardino illeciti o irregolarità relative all'amministrazione per la quale l'impresa opera.

L'iter procedurale della segnalazione di condotte illecite e le modalità informatiche per la presentazione, ricezione e gestione delle segnalazioni stesse, nonché l'individuazione dei soggetti responsabili e dei relativi tempi procedurali, definito in conformità alla vigente normativa e alle Linee Guida adottate dall'ANAC, da ultimo, con Delibera n. 469 del 9 giugno 2021, è dettagliatamente illustrato nell'allegato documento, avente natura di atto organizzativo, "**LA SEGNALAZIONE DI CONDOTTE ILLECITE (WHISTLEBLOWING) - PROCEDURA PER LA PRESENTAZIONE E LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI**" - Allegato D del presente PTPCT, a cui si rimanda.

➤ **Formazione**

Nell'ambito della programmazione annuale della formazione, sarà cura dell'Ente assicurare anche attività formativa rivolta a tutto il personale sui temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Il Comune di Cento prevede all'interno del proprio piano di formazione interventi mirati per favorire l'accrescimento professionale del personale anche attraverso l'utilizzo di professionalità interne.

Anche per il triennio 2022-2024 è prevista attività di formazione specialistica in materia di procedure di affidamento di lavori, servizi forniture, di contrattualistica pubblica nonché nelle materie relative alla prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione - Legge 6 novembre 2012, n. 190.

Il piano di formazione "anticorruzione" sarà quindi sviluppato su due livelli:

- un livello specialistico rivolto al personale che svolge attività nell'ambito dei processi /attività maggiormente soggetti al possibile verificarsi di episodi di corruzione (alto o medio rischio) che hanno l'obbligo di parteciparvi, nonché al RPCT e alla dirigenza; tale percorso formativo è mirato ad approfondire la conoscenza della normativa in materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione oltre che a promuovere la conoscenza del contenuto del presente piano;
- un livello generale rivolto a tutto il personale; tale percorso formativo è mirato a fornire una conoscenza sui temi dell'etica, della legalità e della trasparenza, oltre che a promuovere i contenuti del presente piano e del Codice di comportamento dell'ente.

➤ **Arbitrato**

Sistematicamente in tutti i contratti stipulati e da stipulare dall'ente è sempre stato e sarà escluso il ricorso all'arbitrato (esclusione della clausola compromissoria ai sensi dell'art. 209, comma 2, del Codice dei contratti pubblici – D.Lgs. 50/2016 e sm.i).

5 – MONITORAGGIO E CONTROLLI

La gestione del rischio si completa con l'azione di monitoraggio finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione.

I Dirigenti e il responsabile apicale sono individuati quali referenti tenuti, relativamente alla propria struttura, a sovrintendere alle attività esposte al rischio di corruzione e all'adozione di provvedimenti atti a prevenire i fenomeni corruttivi.

I Dirigenti e il responsabile apicale sono tenuti ad informare il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) circa qualsiasi anomalia accertata in ordine alla mancata attuazione del presente piano, adottando le azioni necessarie per eliminarle, oppure proponendo al RPCT, le azioni sopra citate qualora non dovessero rientrare nelle propria competenza.

Il RPCT può verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutto il personale su comportamenti che possono dar origine, anche solo potenzialmente, a corruzione e illegalità, e può richiedere al personale che ha istruito un procedimento di fornire motivazione per iscritto circa le circostanze di fatto e di diritto che sottendono all'adozione del provvedimento finale.

In caso di mancata attuazione delle misure, il RPCT è tenuto

- a segnalare all'organo di indirizzo politico e al Nucleo di Valutazione della performance le disfunzioni rilevate
- a segnalare gli inadempimenti in materia di trasparenza al vertice politico, al Nucleo di Valutazione della performance, all' ANAC
- a trasmettere agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non abbiano dato attuazione alle misure.

Qualora dall'esame condotto dal RPCT dovessero emergere elementi utili a configurare fattispecie suscettibili di dar luogo a responsabilità amministrativa, il RPCT è tenuto a presentare tempestiva denuncia alla competente procura della Corte dei conti per le eventuali iniziative in ordine all'accertamento del danno erariale (art. 20 D.P.R. n. 3 del 1957; art. 1, co. 3, L. n. 20 del 1994).

Nel caso in cui rilevi fatti che rappresentano notizia di reato, deve presentare denuncia alla procura della Repubblica o ad un ufficiale di polizia giudiziaria con le modalità previste dalla legge (art. 331 c.p.p.).

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza effettua con cadenza trimestrale i monitoraggi volti ad accertare il rispetto del divieto di contrattare contenuto nell'art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. 165/2001, mediante presa visione dell'autocertificazione prodotta dal soggetto interessato ai sensi dell'art. 53 del D.Lgs. 165/2001, nell'ambito dei controlli di regolarità amministrativa nella fase successiva.

Relativamente alle disposizioni contenute nell'art. 35-bis del D.Lgs. 165/2001, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza effettuerà con cadenza trimestrale, nell'ambito dei controlli di regolarità amministrativa nella fase successiva, il monitoraggio degli atti volto a verificare il rispetto dei divieti contenuti nella norma stessa, mediante presa visione della relativa autocertificazione prodotta dal soggetto interessato.

Qualora i dirigenti e il responsabile apicale durante lo svolgimento dell'attività di sovrintendenza dovessero riscontrare criticità gli stessi dovranno comunicare tempestivamente tale circostanza al R.P.C.T. per un'eventuale revisione delle modalità di gestione del rischio.

Annualmente, **entro il 15 novembre** i Dirigenti di Settore informano il RPCT sulle attività poste in essere nel Settore di competenza, anche con riferimento alla misura della rotazione e agli esiti di tale attività, mettendo a disposizione del RPCT ogni informazione utile per comprendere come la misura venga progressivamente applicata e le eventuali difficoltà riscontrate.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 14, della legge n. 190 del 2012 il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza entro il 15 dicembre di ogni anno redige una relazione sull'attuazione dei contenuti del PTPCT e la trasmette al componente del Nucleo di valutazione della performance e alla Giunta Comunale.

La predetta relazione è pubblicata nel sito istituzionale dell'Ente, nella Sezione "Amministrazione Trasparente", sotto-sezione "Altri contenuti – Corruzione".

6. RESPONSABILITA' E SANZIONI

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

Con riferimento alle rispettive competenze, costituisce elemento di valutazione della responsabilità dei dipendenti, dei responsabili delle posizioni organizzative e dei dirigenti, la mancata osservanza delle disposizioni contenute nel presente piano della prevenzione della corruzione.

Specifiche corrispondenti responsabilità sono previste a carico del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e dei dirigenti con riferimento agli obblighi posti dalla normativa in materia di trasparenza cui si fa rinvio (art. 1, comma 33, della legge n. 190 del 2012 - art. 46, comma 1, del D.Lgs. n. 33 del 2013).

La violazione, da parte di tutti i dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare (art. 1 comma 14 della Legge 190/2012).

SEZIONE TRASPARENZA

Introduzione

La presente sezione descrive le iniziative di comunicazione e le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi e in generale l'adeguatezza dell'organizzazione interna agli adempimenti previsti dalla legge.

Nella sezione viene fornito il quadro degli adempimenti anche in riferimento alle misure tecnologiche fondamentali per un'efficace pubblicazione che, in attuazione del principio democratico, rispetti effettivamente le qualità necessarie per una fruizione completa e non discriminatoria dei dati attraverso il web.

Le azioni di promozione della partecipazione dei portatori di interesse

Al fine di un coinvolgimento attivo per la realizzazione e la valutazione delle attività di trasparenza, l'Amministrazione individua quali portatori di interesse i singoli individui, gruppi o organizzazioni, soggetti pubblici e privati che possono entrare in contatto con l'azione dell'Amministrazione.

Al RPCT è affidato il compito di coinvolgere i dipendenti dell'ente mediante attività di formazione sui temi della trasparenza, della legalità e della promozione dell'attività e attuazione di apposite circolari operative agli uffici.

Lo scopo dell'attività di coinvolgimento dei dipendenti dell'ente è quello di diffondere la cultura della trasparenza e la consapevolezza che le attività di selezione, lavorazione e pubblicazione dei dati e documenti costituiscono parte integrante di ogni procedimento amministrativo, nonché elemento di valutazione della qualità dell'azione amministrativa nel suo complesso e del singolo funzionario responsabile e del dipendente.

Iniziative e strumenti di comunicazione per la diffusione dei contenuti della trasparenza amministrativa e dei dati pubblicati

Di concerto con gli organi di indirizzo politico, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e i dirigenti in collaborazione con l'ufficio comunicazione, ciascuno per la propria competenza, hanno il compito di organizzare e promuovere le seguenti azioni nel triennio:

- Forme di comunicazione e informazione diretta ai cittadini mediante opuscoli e schede pratiche informative.
- Organizzazione delle Giornate della Trasparenza, ai sensi dell'art. 10, comma 6 del D.Lgs. 33/2013, nelle quali viene presentato il Piano e la Relazione sulla performance alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato .

Accesso civico

L'istituto dell'accesso civico, disciplinato dall'art. 5 del d.lgs. 33/2013 è stato riformato in maniera radicale dalle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016, che ne hanno cambiato notevolmente la portata.

Il nuovo art. 5 pone in essere un vero e proprio nuovo diritto di accesso ad atti, dati e informazioni, che assorbe ed amplia quello precedentemente regolato.

Nella versione previgente l'accesso civico fondava esclusivamente il diritto di qualsiasi persona di accedere ai siti delle pubbliche amministrazioni, nella specifica sezione "Amministrazione Trasparente" e di acquisire tutti i dati, documenti e informazioni per i quali era prevista la pubblicazione obbligatoria.

Nel novellato articolo 5, oltre a tale forma di accesso civico, è prevista una forma di accesso civico cosiddetto "generalizzato", che non è strettamente attinente alla sfera di interesse del richiedente, ma è connesso al bene generale della garanzia della trasparenza ed è finalizzato alla realizzazione di *forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche* e alla promozione della *partecipazione al dibattito pubblico*.

Pertanto l'attuale formulazione normativa prevede due forme di accesso civico:

a) Accesso civico

b) Accesso civico "generalizzato"

a) Accesso civico

Con l'istituto dell'accesso civico, previsto al comma 1, chiunque ha diritto di accedere, fruire e riutilizzare documenti, dati ed informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività del Comune di Cento senza obbligo di autenticazione ed identificazione.

L'accesso è gratuito e nel caso in cui documenti, dati e informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività non siano pubblicati è possibile farne richiesta.

La richiesta inoltrata al RPCT volta ad ottenere la pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente di documenti, dati e informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività del Comune di Cento oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi degli articoli da 12 a 42 del Decreto Legislativo n. 33 del 14 marzo 2013, non necessita di alcuna motivazione.

Entro 30 giorni dalla richiesta di accesso civico l'amministrazione deve:

- pubblicare sul proprio sito i contenuti richiesti;
- trasmettere al richiedente i contenuti richiesti oppure comunicare al richiedente il collegamento ipertestuale ai contenuti pubblicati sul sito.

La comunicazione al richiedente entro 30 giorni del collegamento ipertestuale ai contenuti pubblicati sul sito comporta la chiusura del procedimento.

Il RPCT è tenuto ad effettuare la segnalazione di cui all'art. 43, comma 5 del medesimo d.lgs.33/2013, ossia a segnalare, in relazione alla loro gravità, i casi di inadempimento o 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. Il responsabile segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione, al componente del Nucleo di valutazione della performance ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

b) Accesso civico "generalizzato"

Con l'istituto dell'accesso civico, previsto al comma 2, chiunque può presentare l'istanza di accesso civico a dati e documenti detenuti dal Comune di Cento, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, senza necessità di fornire motivazioni.

L'accesso è gratuito, fatto salvo il costo per la riproduzione dei supporti materiali.

Nell'istanza, da indirizzare all'ufficio che detiene i dati o all'URP, il richiedente è tenuto ad identificare i dati, le informazioni e i documenti che si desidera richiedere.

Il procedimento di accesso civico “generalizzato” si deve concludere con provvedimento espresso e motivato entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati.

I termini del procedimento sono sospesi nel caso di comunicazione dell'istanza al controinteressato per eventuale opposizione (dieci giorni dalla ricezione della comunicazione).

Al diritto di accesso “generalizzato” si applicano le esclusioni previste dalla legge, incluse quelle di cui all'art. 24, comma 1 della legge n. 241/1990; si applicano altresì i limiti derivanti dalla tutela di determinati interessi pubblici e privati, elencati nell'art. 5 bis, commi 1 e 2, del d.lgs. 33/2013.

In caso di accoglimento dell'istanza, nonostante l'opposizione del controinteressato, i dati o i documenti richiesti possono essere trasmessi non prima di quindici giorni dalla ricezione della comunicazione stessa da parte del controinteressato.

I soggetti responsabili della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti - Monitoraggio degli adempimenti

I dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione implementano la sezione “Amministrazione Trasparente” del sito istituzionale del Comune di Cento, organizzata nelle sotto-sezioni di primo e secondo livello indicate nell'Allegato A al d.lgs. 33/2013 ss.mm.ii..

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 10 comma 1 del D.Lgs. 33/2013, il quale dispone 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 del 2012, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi dello stesso decreto, i dirigenti e i responsabili di posizione organizzativa sono individuati quali soggetti responsabili degli obblighi di pubblicazione inerenti i procedimenti riferiti ai settori/servizi dagli stessi diretti/organizzati, nonché quali responsabili della qualità dei dati e delle informazioni, come definita dall'art. 6 del D.Lgs. n. 33/2013, oltre che del loro puntuale aggiornamento.

Il sistema organizzativo volto ad assicurare la trasparenza all'interno del Comune di Cento si basa sulla forte responsabilizzazione di ogni singolo ufficio e dei relativi dirigenti cui compete:

- a) l'elaborazione dei dati, documenti e delle informazioni;
- b) la pubblicazione dei dati, documenti e delle informazioni

Il RPCT ha un ruolo di regia, di coordinamento e di monitoraggio sull'effettiva pubblicazione, ma non sostituisce gli uffici tenuti nell'elaborazione e nella pubblicazione dei documenti, dati e informazioni.

In relazione alla diversa natura dei dati, documenti e informazioni da pubblicare sono individuate le unità organizzative responsabili della elaborazione e dell'aggiornamento degli stessi, secondo la tabella di seguito riportata.

SETTORE	SERVIZI/UFFICI	Responsabili della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati (Art. 10 d.lgs.33/2013 ss.mm.ii.)
Staff Sindaco	Ufficio di gabinetto del Sindaco e degli Assessori	Responsabile PO UOC Affari Istituzionali e Legali e Servizi Demografici
Segretario Generale	Controlli interni, Controllo di Gestione	Responsabile PO UOC Controlli Interni, Controllo di Gestione
Settore 1 PERSONALE	Trattamento Economico, Trattamento Giuridico, Trattamento Previdenziale, Amministratori Comunali	Responsabile PO UOC Personale
Settore 2 POLIZIA MUNICIPALE	Polizia Amministrativa, Polizia Stradale, Polizia Giudiziaria, Sicurezza urbana	Responsabile PO UOC Polizia Municipale
Settore 3 SEGRETERIA GENERALE E SERVIZI DEMOGRAFICI	Ufficio contratti, Ufficio Legale, Giunta, Consiglio e Commissioni Consiglieri, Ufficio Stato Civile, Ufficio Elettorale, Ufficio Anagrafe, Ufficio Statistica	Responsabile PO UOC Affari Istituzionali e Legali e Servizi Demografici
Settore 4 RAGIONERIA E FINANZE	Servizio Economato, Patrimonio-Contabilità economica	Responsabile PO UOC Servizio Economato, Patrimonio e Contabilità economica
	Ufficio Unico delle Entrate	Responsabile PO UOC Ufficio Unico Entrate
	Servizio Finanziario e Programmazione	Responsabile PO UOC Servizio Finanziario e Programmazione
Settore 5 SERVIZI ALLA PERSONA E SERVIZI CULTURALI	Archivio Generale (Protocollo Informatico), Servizio messi comunali e Albo Pretorio	Responsabile PO UOC Affari Amministrativi
	Servizi scolastici, Autorizzazioni al funzionamento servizi scolastici e sociali, Nidi d'infanzia	Responsabile PO UOC Servizi scolastici ed educativi
	Sportello stranieri e Ufficio di Piano, Sportello Sociale e Servizi Sociali	Responsabile PO UOC Sportello Sociale Servizi Sociali
	Gestione Associata Funzioni Socio Assistenziali	Responsabile PO UOC Gestione Associata Funzioni Socio Assistenziali
	Attività culturali e museali, Biblioteca, IAT Informaturismo	Responsabile PO UOC Servizi culturali
	Archivio Storico	Responsabile PO UOC Servizi culturali
	Sanità, Coordinatore pedagogico, Ufficio casa, Servizio politiche europee, Contributi Canone Locazione – contributi per il canone di locazione (CCL) e al contributo per il disagio abitativo temporaneo (CDA) di cui all'ordinanza commissariale del Presidente della Regione Emilia-Romagna in qualità di Commissario delegato ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.L. N. 74/2012 convertito con modificazioni dalla L. 122/2012, n. 20 dell'8 maggio 2015 e s.m.i.	Dirigente responsabile del Settore 5 ^A

Settore 6 LAVORI PUBBLICI	Opere pubbliche, Patrimonio e Mobilità, Protezione civile	Responsabile PO UOC Opere pubbliche, Patrimonio e Mobilità
	Servizi tecnici amministrativi e manutenzioni, (Ufficio sport, Ufficio manutenzioni)	Responsabile PO UOC Servizi tecnici amministrativi e manutenzioni
Settore 7 SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA E SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE	Urbanistica e Ambiente, Paesaggio, Piano di azione per l'energia sostenibile	Responsabile PO UOC Urbanistica e Ambiente, Paesaggio, Piano di azione per l'energia sostenibile
	Servizio Sistemi Informativi e Centrale Unica di Committenza	Dirigente responsabile del Settore 7^
	Ufficio comunicazione integrata URP, Informagiovani, SUAP, Commercio	Dirigente responsabile del Settore 7^
	Sportello Unico Edilizia	Dirigente responsabile del Settore 7^
	MUDE	Dirigente responsabile del Settore 7^

In particolare, i dirigenti e i responsabili di posizione organizzativa:

- adempiono agli obblighi di pubblicazione, garantiscono il tempestivo e regolare flusso dei dati, delle informazioni e dei documenti da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge;
- garantiscono l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità delle informazioni pubblicate, ove non altrimenti disposto per legge;
- individuano, all'interno della propria struttura, il personale che collaborerà all'esercizio delle suddette funzioni, svolgendo un ruolo di referente per l'adempimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza. La relativa designazione deve essere comunicata al RPCT.
- curano il rispetto dei tempi di pubblicazione di concerto con il responsabile della trasparenza.

I dirigenti e i responsabili di posizione organizzativa dovranno verificare l'esattezza e la completezza dei dati pubblicati inerenti ai rispettivi uffici e procedimenti, avendo cura di accertare che i dati e i documenti da pubblicare siano redatti in conformità al d.lgs. n. 33/2013 e, in generale, alle misure disposte dalla vigente normativa in materia di protezione dei dati personali.

I dirigenti e i responsabili di posizione organizzativa sono incaricati di monitorare, con cadenza almeno trimestrale, l'effettivo assolvimento degli obblighi di pubblicazione per i settori/servizi dagli stessi diretti/organizzati, segnalando al RPCT eventuali problematiche riscontrate.

L'aggiornamento costante dei dati nei modi e nei tempi previsti dalla normativa è parte integrante e sostanziale degli obblighi di pubblicazione, così come riassunti nella mappa ricognitiva allegata alla delibera dell'ANAC n. 1310 del 28/12/2016 «Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016» (**Mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione - Allegato E del presente PTPCT**).

L'organizzazione dei flussi informativi e la qualità dei dati

I flussi informativi sono gestiti e organizzati sotto la direzione del RPCT, dei Dirigenti e dei responsabili di posizione organizzativa. Essi prevedono che gli uffici preposti provvedano alla pubblicazione dei dati e dei documenti oggetto di pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente nella Sezione Amministrazione Trasparente, mediante utilizzo della specifica procedura informatizzata che consente di alimentare le diverse sotto-sezioni di "Amministrazione trasparente".

I dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione dovranno essere elaborati nel rispetto dei criteri di qualità previsti dal D.Lgs. n. 33/2013, con particolare osservanza dell'articolo 6 (integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazioni della provenienza e riutilizzabilità) e pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del CAD.

Al fine di favorire forme di controllo diffuso da parte della collettività, i dati e i documenti oggetto di pubblicazione in tabella, quando possibile, dovranno essere esposti in formato tabellare previa disponibilità di adeguato software.

Il RPCT ha il compito di monitorare e stimolare l'effettiva partecipazione di tutti i dirigenti e responsabili di posizione organizzativa chiamati a garantire la qualità e la tempestività dei flussi informativi.

La struttura delle informazioni e i formati

Il Comune di Cento effettua le pubblicazioni dei dati sul proprio sito istituzionale con modalità coerenti con quanto previsto dalla normativa vigente (in particolare dall'articolo 7 del D. Lgs. 33/2013), e dalle Linee guida per i siti web della PA, emanate dal Dipartimento della Funzione pubblica in attuazione della Direttiva n. 8/2009 e aggiornate annualmente e con le prescrizioni fornite dall'ANAC.

In generale, poiché la trasparenza implica che i dati resi pubblici possano essere utilizzati da parte degli interessati, i dati pubblicati nella sezione "Amministrazione Trasparente" sono creati utilizzando formati standardizzati e aperti, quali: PDF/A per i documenti, ODS per le tabelle dati, XHTML per le pagine web, XML per i feeder informativi, le mappe, ecc. E' tuttavia possibile, per garantire una migliore fruizione di taluni documenti, la pubblicazione anche nei formati proprietari maggiormente diffusi che consentano elaborazioni da parte degli interessati.

Al fine di migliorare l'accessibilità delle informazioni, è compito prioritario del Servizio Sistemi Informativi adottare iniziative volte a prevedere che i dati e i documenti da pubblicare in ciascuna sotto-sezione della sezione "Amministrazione Trasparente" siano organizzati per denominazione del singolo obbligo, secondo le indicazioni fornite dall'ANAC.

E' altresì compito del Servizio Sistemi Informativi mettere in atto tutti gli accorgimenti necessari per mantenere adeguato il sito agli standard individuati nelle Linee Guida per i siti web della Pubblica Amministrazione.

Tempi di pubblicazione e archiviazione dei dati

I tempi di pubblicazione dei dati e dei documenti sono quelli indicati nel D.Lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii., con i relativi tempi di aggiornamento indicati nell'allegato 1 della deliberazione ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016.

La durata ordinaria della pubblicazione è fissata in cinque anni decorrenti dal 1^a gennaio dell'anno successivo a quello in cui decorre l'obbligo di pubblicazione e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti; fanno eccezione i termini diversi previsti per le pubblicazioni concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione e i titolari di incarichi dirigenziali (art. 14 comma 2 del d.lgs. 33/2013) e i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza (art. 15 comma 4 del d.lgs. 33/2013).

Ogni dato e documento pubblicato deve riportare la data di pubblicazione e di aggiornamento, nonché l'arco temporale cui i dati si riferiscono.

Al termine del periodo di pubblicazione gli atti, i documenti e le informazioni divengono consultabili mediante la presentazione di un'istanza di accesso civico ai sensi dell'art. 5 del medesimo d.lgs. 33/2013.

E' compito dei Servizi Informativi proporre dei sistemi di rilevazione automatica dei tempi di pubblicazione all'interno della sezione "Amministrazione trasparente" che ne consentano l'eliminazione alla scadenza del termine normativamente previsto.

Il trattamento dei dati personali

Il D.Lgs. n. 196/2003, come da ultimo adeguato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n.101 alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679 impone alle pubbliche Amministrazioni titolari del trattamento dati:

- di dimostrare di avere adottato le misure tecniche ed organizzative adeguate per garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio, tenendo conto dello stato dell'arte e dei costi di attuazione, nonché della natura, dell'oggetto, del contesto e delle finalità del trattamento, come anche del rischio di varia probabilità e gravità per i diritti e le libertà delle persone fisiche;
- che i trattamenti siano conformi ai principi e alle disposizioni del Regolamento, prevedendo, altresì, l'obbligo del titolare o del responsabile del trattamento della tenuta di apposito registro delle attività di trattamento, compresa la descrizione circa l'efficacia delle misure di sicurezza adottate;
- che il registro di cui al punto precedente, da tenersi in forma scritta o in formato elettronico, deve contenere una descrizione generale delle misure di sicurezza tecniche e organizzative e che, su richiesta, il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento sono tenuti a mettere a disposizione dell'autorità di controllo;

Il *registro delle attività di trattamento* contenente le principali informazioni, specificatamente individuate nell'art 30 del Regolamento sopra citato svolge un duplice ruolo: oltre a permettere e agevolare eventuali verifiche da parte del Garante della Privacy, risulta estremamente utile anche per chi lo redige, poiché permette di avere una visione d'insieme, sempre aggiornata, dei trattamenti legati ai dati personali messi in atto sotto la propria responsabilità, dettagliandone ogni caratteristica.

Tutto ciò rappresenta un necessario punto di partenza per qualsiasi valutazione e analisi dei rischi, nonché la base per ulteriori adempimenti spettanti al titolare o al responsabile del trattamento, quali ad esempio eventuali informative da inoltrare e consensi che necessitano di essere raccolti.

Una trasparenza di qualità necessita del costante bilanciamento tra l'interesse pubblico alla conoscibilità dei dati e dei documenti dell'amministrazione e quello privato del rispetto dei dati

personali, in conformità al D.Lgs. n. 196/2003, come da ultimo adeguato, dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n.101, e alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679.

In proposito l'art. 2-ter del sopra citato D.Lgs. 196/2003, introdotto dal D.Lgs. 101/2018, dispone che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento. In sostanza nel quadro normativo vigente rimane sostanzialmente confermato il principio secondo il quale il trattamento dei dati è consentito unicamente se ammesso dalla legge, o nei casi previsti dalla legge, da regolamento.

Pertanto prima di pubblicare sul sito dell'ente dati e documenti contenenti dati personali è indispensabile verificare che l'obbligo di pubblicazione derivi dalla disciplina in materia di trasparenza contenuta nel D.Lgs. 33/2013 e ss.mm.ii. o in altre normative, anche di settore.

In ogni caso la pubblicazione, anche se viene eseguita in presenza di uno specifico presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto dei principi applicabili al trattamento dei dati personali previsti dall'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679:

- trattati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'interessato («liceità, correttezza e trasparenza»)
- raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo che non sia incompatibile con tali finalità («limitazione della finalità»);
- adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati («minimizzazione dei dati»)
- esatti e, se necessario, aggiornati; devono essere adottate tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati («esattezza»);
- conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati; («limitazione della conservazione»);
- trattati in maniera da garantire un'adeguata sicurezza dei dati personali, compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, dalla distruzione o dal danno accidentali («integrità e riservatezza»).

In ogni caso, per il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali si dovrà fare riferimento oltre che alla normativa sopra citata alle indicazioni specifiche fornite dal Garante per la protezione dei dati personali

La responsabilità per un'eventuale violazione della normativa riguardante il trattamento dei dati personali è da attribuirsi al responsabile dell'atto o del dato oggetto di pubblicazione.

Sistema di monitoraggio degli adempimenti

Il RPCT verifica il rispetto dei flussi informativi e segnala immediatamente ai dirigenti e ai responsabili di posizione organizzativa l'eventuale ritardo o inadempienza, ferme restando le ulteriori azioni di controllo previste dalla normativa.

Le azioni di controllo saranno prioritariamente incentrate sui risultati e sugli elementi emersi dall'attività di controllo svolta periodicamente dal componente del Nucleo di valutazione della performance sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, e risultanti dai relativi documenti di attestazione.

Controlli, responsabilità e sanzioni

Il RPCT ha il compito di vigilare sull'attuazione di tutti gli obblighi previsti dalla normativa, segnalando i casi di mancato o ritardato adempimento al componente del Nucleo di valutazione della performance, all'organo di indirizzo politico nonché, nei casi più gravi, all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e all'Ufficio procedimenti disciplinari per l'eventuale attivazione del procedimento disciplinare.

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, 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 dirigenti e dei singoli dipendenti comunali.

Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi di cui sopra se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.

Il componente del Nucleo di valutazione della performance attesta con apposita relazione annuale l'effettivo assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza e integrità ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. n.150/2009.

Le sanzioni per le violazioni degli adempimenti in merito alla trasparenza sono quelle previste dal D.Lgs. n. 33/2013, fatte salve sanzioni diverse per la violazione della normativa sul trattamento dei dati personali o dalle normative sulla qualità dei dati pubblicati (Codice dell'amministrazione digitale e Legge n. 4/2004).

SEZIONE APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DI TRASPARENZA AGLI ORGANISMI CONTROLLATI, PARTECIPATI, E VIGILATI DAL COMUNE DI CENTO

1 – QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

A seguito dell'entrata in vigore del D.lgs. n. 97/2016 (correttivo della Legge n. 190/2012 e del D.Lgs. n. 33/2013), del D.Lgs. n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, c.d. TUSP), così come modificato dal D.lgs n. 100/2017, e dell'emanazione da parte dell'ANAC della delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017, recante *“Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”* è mutato il previgente quadro normativo sulla disciplina della prevenzione della corruzione e della trasparenza negli organismi controllati e partecipati da parte delle amministrazioni pubbliche.

Le sopra citate Linee guida di cui alla delibera ANAC n. 1134/2017 forniscono indicazioni circa l'attuazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati da pubbliche amministrazioni, e definiscono, inoltre, i compiti di vigilanza spettanti alle amministrazioni controllanti, partecipanti o vigilanti.

Il vigente quadro normativo delinea l'ambito soggettivo di applicazione della norma in materia di prevenzione della corruzione e in materia di trasparenza e accesso civico, distinguendo le seguenti due tipologie di soggetti:

1^ tipologia soggetti di cui fanno parte tutte le pubbliche amministrazioni come definite all'art. 1 c. 2 del D.Lgs 165/2001

2^ tipologia soggetti di cui fanno parte:

- a) gli enti pubblici economici e gli ordini professionali
- b) le società in controllo pubblico come definite dall'art. 2, c. 1, lett. m) del D.lgs. n. 175/2016; sono escluse le società quotate come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), dello stesso decreto legislativo, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche
- c) le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, aventi i seguenti requisiti:
 - bilancio superiore a cinquecentomila euro
 - attività finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni
 - totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo designati da pubbliche amministrazioni

3^ tipologia soggetti di cui fanno parte:

- a) società in partecipazione pubblica come definite dall'art. 2, c. 1, lett. n) del D.lgs. n. 175/2016 (non controllate)
- b) associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, aventi i seguenti requisiti:
 - bilancio superiore a cinquecentomila euro
 - esercizio di funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

Per il soggetti rientranti nella 1^a tipologia, si applicano integralmente le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e accesso civico.

Per il soggetti rientranti nella 2^a tipologia in materia di prevenzione della corruzione si applicano misure integrative di quelle adottate ai sensi del D.lgs. n. 231/2001 e in materia di trasparenza e accesso civico si applica la disciplina del D.Lgs. n. 33/2013 *“in quanto compatibile”*.

Per i soggetti rientranti nella 3^a tipologia si applicano solo le misure di trasparenza e accesso civico, in quanto compatibili e limitatamente ai dati e ai documenti inerenti l'attività di pubblico interesse.

Ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e accesso civico ai diversi soggetti controllati, partecipati e vigilati dalle amministrazioni l'ANAC, con la sopra citata delibera n. 1134/2017, suddivide i soggetti medesimi nelle seguenti categorie:

- 1) società in controllo pubblico (art. 2-bis, comma 2, lettera b), D.lgs. n. 33/2013)
- 2) altri enti di diritto privato in controllo pubblico (art. 2-bis, comma 2, lettera c), D.lgs. n. 33/2013)
- 3) società a partecipazione pubblica non di controllo (art. 2-bis, comma 3 - primo periodo, D.lgs. n. 33/2013)
- 4) altri enti di diritto privato non in controllo o non partecipati (di cui all'art. 2-bis, comma 3 – secondo periodo);
- 5) enti pubblici economici (art. 2-bis, comma 2, lettera a), D.lgs. n. 33/2013)

ed elenca gli obblighi e gli adempimenti a cui i tali soggetti devono sottostare, fornendo indicazioni specifiche utili per l'esercizio dell'attività di vigilanza posta in capo alle amministrazioni pubbliche.

Le disposizioni contenute nella presente sezione costituiscono atto di indirizzo rivolto alle società e agli enti di diritto privato controllati, partecipati, vigilati dal Comune di Cento, agli enti pubblici economici e ai soggetti di cui all'art. 2-bis, comma 3 – secondo periodo del D.lgs. n. 33/2013.

2 – LE SOCIETA' E GLI ALTRI ENTI DI DIRITTO PRIVATO CONTROLLATI DAL COMUNE DI CENTO

Le società controllate e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, pur essendo normativamente distinte in due categorie, devono attenersi alle medesime disposizioni sia in materia di prevenzione della corruzione che di trasparenza e accesso civico.

In particolare, sono tenute:

- alla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
- all'adozione di misure organizzative per la prevenzione della corruzione
- all'adozione di misure organizzative per il rispetto degli obblighi in materia di trasparenza e accesso civico.

2.1 - Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

Ciascuna società o ente di diritto privato in controllo pubblico nomina il proprio Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e comunica i dati relativi alla nomina ad ANAC.

2.2 – Misure organizzative per la prevenzione della corruzione

Le società e gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico integrano il modello “231” previsto dal D.lgs n. 231 del 2001, qualora adottato, con misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione e di illegalità in coerenza con le finalità della legge n. 190/2012, secondo le indicazioni di metodo e di contenuto esplicitate nelle Linee guida ANAC.

Si raccomanda l'adozione del modello 231/2001 laddove non ancora adottato, ovvero di motivarne la mancata adozione nel documento contenente le misure di prevenzione della corruzione così come richiamate nell'art. 2 bis, comma 1 della Legge 190/2012.

2.2.1 – Individuazione delle misure

Le misure di prevenzione della corruzione che le società e gli altri enti di diritto privato controllati dal Comune di Cento, fanno riferimento ai seguenti contenuti minimi, così come previsti al paragrafo 3.1.1 delle sopra citate Linee guida ANAC n.1134/2017:

1. Individuazione e gestione dei rischi di corruzione

Si dovrà procedere all'analisi del contesto della realtà ambientale ed organizzativa, al fine di individuare in quali aree e in quali settori di attività si potrebbero verificare potenzialmente fatti corruttivi e, in essa, vanno considerate le aree di rischio generali individuate con determinazione n. 1064 del 13 novembre 2019 di approvazione del PNA 2019 ; a dette aree si andranno ad aggiungere quelle specifiche eventualmente individuate da ciascuna società o ente in base alle proprie caratteristiche organizzative e funzionali. L'analisi sarà funzionale alla realizzazione di una mappa delle aree a rischio e dei possibili fenomeni di corruzione, nonché all'individuazione delle misure di prevenzione.

2. Valutazione del sistema dei controlli interni previsto dal “modello 231”

Ove esistente il sistema dei controlli “231” deve essere, qualora se ne ravvisi la necessità, adeguato alle nuove disposizioni in materia di prevenzione della corruzione. Se la società o l'ente sono sprovvisti di un sistema dei controlli interni atto a prevenire i rischi di corruzione, essi sono tenuti ad introdurre tempestivamente nuovi principi e strutture di controllo. In ogni caso, il sistema dei controlli interni del “modello 231” deve essere coordinato con quello della prevenzione dei rischi di corruzione; pertanto si raccomanda di integrare la mappa delle aree e dei rischi come sopra descritta anche con la valutazione delle misure di controllo già esistenti all'interno della società o dell'ente oppure laddove carenti, inserire adeguate misure di controllo. Dovrà inoltre essere assicurato il flusso informativo tra gli organismi di controllo e il RPCT della società o ente a supporto dell'attività svolta dal RPCT stesso.

3. Adozione del codice etico o di comportamento

Le società o gli enti integrano il proprio codice qualora già adottato ai sensi del D.lgs. n. 231/2001, oppure adottano un apposito codice, nel caso non sia presente, avendo cura di attribuire particolare importanza ai comportamenti rilevanti ai fini della prevenzione dei fenomeni corruttivi.

4. Attuazione della disciplina di cui al D.lgs. n. 39/2013 e verifica sulla sussistenza delle cause di inconfirmità ed incompatibilità per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali

Le società e gli enti adottano tutte le misure necessarie ad assicurare che:

- negli atti di attribuzione degli incarichi o negli interpelli siano inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento dell'incarico;
- i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità ed incompatibilità all'atto del conferimento dell'incarico;
- nel corso del rapporto i soggetti interessati rendano, almeno annualmente la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità;
- sia effettuata dal RPCT della società o dell'ente un'attività di vigilanza, eventualmente anche in collaborazione con altre strutture di controllo interne, sulla base di una programmazione che definisca le modalità e la frequenza delle verifiche, anche su segnalazione di soggetti esterni ed interni (si veda quanto previsto nella delibera ANAC n. 833/2016).

5. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici

Le società e gli enti in controllo pubblico sono tenuti ad adottare misure necessarie al fine di evitare l'assunzione di dipendenti pubblici che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, nei confronti delle società stesse nel rispetto di quanto previsto nell'art. 53 c. 16 ter, del D.lgs n. 165/2001 (c.d. pantouflage). Le società e gli enti devono pertanto prevedere che:

- a) negli interpelli o nelle varie forme di assunzione del personale sia inserita espressamente la condizione ostativa appena menzionata;
- b) i soggetti interessati rendano apposita dichiarazione di insussistenza della suddetta causa ostativa;
- c) che sia svolta specifica attività di vigilanza da parte della società o dell'ente.

6. Formazione

Ciascuna società o ente deve definire contenuti e programmi di formazione del personale in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

7. Segnalazione di condotte illecite

Ciascuna società o ente deve adottare idonee misure e tecnologie al fine dell'attuazione delle disposizioni contenute nella legge n. 179/2017 relativamente alla tutela del dipendente che segnala illeciti (c.d. Whistleblowing).

8. Rotazione

Ciascuna società o ente deve porre in essere, compatibilmente con le proprie esigenze organizzative, meccanismi di rotazione del personale preposto alla gestione dei processi più esposti al rischio corruttivo. Qualora l'attuazione non fosse possibile, la società o l'ente deve adottare, dandone adeguata motivazione, idonee misure alternative (come ad esempio la distinzione delle competenze), sempre compatibilmente con le esigenze organizzative di impresa.

9. Monitoraggio

Individua modalità e frequenza dell'attività di monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

2.2.2 – Modalità di adozione delle misure e pubblicità

Le misure di prevenzione della corruzione sono elaborate dal RPCT di ogni società o ente in stretto coordinamento con l'Organismo di Vigilanza, adottate dall'organo di indirizzo dei medesimi, individuato nel Consiglio di Amministrazione o in altro organo con funzioni equivalenti e pubblicate all'interno della sezione "Società/Amministrazione Trasparente" del sito web di ogni società o ente, dandone altresì comunicazione al RPCT del Comune di Cento.

Ogni società o ente è inoltre tenuto a pubblicare le proprie misure all'interno della Sezione "Società/Amministrazione Trasparente" del proprio sito web.

La mancata adozione del documento contenente le misure integrative del modello 231/2001 equivale a mancata adozione del PTCPT ed è sanzionabile in applicazione dell'art. 19, c. 5, del D.L. n. 90/2014.

2.3 – Le misure organizzative per il rispetto degli obblighi in materia di trasparenza e accesso civico

Le società e gli enti in controllo pubblico sono tenuti ad inserire un'apposita sezione dedicata alla trasparenza all'interno del documento contenente le misure integrative di prevenzione della corruzione di cui al paragrafo 2.2.

In questa sezione le società e gli enti individuano le misure organizzative volte a regolare la tempestività dei flussi delle informazioni da pubblicare, prevedendo anche uno specifico sistema di responsabilità e indicando i nominativi dei responsabili della produzione/trasmissione e della pubblicazione/aggiornamento dei dati, delle informazioni e dei documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria. Nella sezione relativa alla trasparenza devono essere anche previste le modalità, i tempi, le risorse e il sistema di monitoraggio circa l'attuazione degli obblighi di pubblicazione.

I dati, i documenti e le informazioni che le società e gli enti devono pubblicare sono indicati nell'Allegato 1 delle citate Linee guida dell'ANAC, verificando la compatibilità con le attività svolte, con le proprie funzioni e caratteristiche organizzative

Le società e gli enti in controllo pubblico collaborano e forniscono al Servizio Segreteria Generale del Comune di Cento i dati necessari al fine dell'assolvimento degli obblighi di cui all'art. 22 del D.lgs. n. 33/2013 (si veda anche il successivo paragrafo 2.4).

Le società e gli enti in controllo pubblico inoltre disciplinano i procedimenti di istanze di accesso civico di cui all'art. 5 del D.lgs. n. 33/2013. Nella sezione trasparenza, essi definiscono le misure organizzative volte a dare attuazione al diritto di accesso civico.

L'omessa previsione della sezione dedicata alla trasparenza è considerata come un caso di omessa adozione del PTPCT e pertanto sanzionata ai sensi dell'art. 19, c. 5, del D.L. n. 90/2014.

2.4 – Gli obblighi di pubblicazione del Comune di Cento

Le suddette Linee guida ANAC tra i compiti delle amministrazioni controllanti o partecipanti prevedono altresì il rispetto degli obblighi di pubblicità relativamente al complesso degli enti controllati o partecipati dalle amministrazioni stesse così come disciplinati dall'art. 22 del D.lgs. n. 33/2013 (paragrafo 4.1 delle Linee guida).

Di seguito si riporta l'elenco degli enti pubblici vigilati, delle società partecipate e degli enti di diritto privato controllati ai fini dell'art. 22 del D.Lgs. 33/2013:

Enti pubblici vigilati

- Acer Ferrara
- Destinazione Turistica Romagna

Società partecipate (partecipazione diretta)

- Clara S.p.A.
- C.M.V. Energia e Impianti S.r.l.
- C.M.V. Servizi S.r.l.
- Ente Territorio Fiera e Manifestazioni S.r.l. (in liquidazione)
- Acosea Impianti S.r.l.

- Lepida S.c.p.a.
- Hera S.p.a.
- SI.PRO S.p.a.

Enti di diritto privato controllati

- Consorzio Strada via Buttieri
- Consorzio Strada via Casoni
- Associazione "Consorzio Cento Cultura"
- Fondazione Don Giovanni Zanandrea ONLUS
- Fondazione Casa Protetta G.B. Plattis ONLUS
- Fondazione Pensionato Livia Cavalieri Gallerani ONLUS
- Fondazione Teatro "G. Borgatti
- Fondazione Patrimonio degli Studi

3 – LE SOCIETA' E GLI ALTRI ENTI DI DIRITTO PRIVATO NON CONTROLLATI DAL COMUNE DI CENTO

3.1 - Le società a partecipazione pubblica non in controllo

In base a quanto previsto al paragrafo 3.3 delle nuove Linee guida dell'ANAC le società a partecipazione pubblica non di controllo e gli altri enti di diritto privato non partecipati e non controllati devono attenersi a quanto descritto nei successivi paragrafi in merito alla nomina del RPCT, all'adozione di misure organizzative per la prevenzione della corruzione e all'adozione di misure organizzative per il rispetto degli obblighi in materia di trasparenza e accesso civico.

3.1.1 - Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

Le società partecipate e non controllate non hanno l'obbligo di nominare un loro Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, potendo comunque individuare tale figura nell'esercizio dei propri poteri di autonomia, preferibilmente nel rispetto delle indicazioni fornite dall'ANAC nella citata delibera n. 1134/2017.

E' opportuno che le società partecipate e non controllate prevedano, al proprio interno, una funzione di controllo e monitoraggio degli obblighi di pubblicazione anche al fine di attestare l'assolvimento degli stessi.

3.1.2 – Misure organizzative per la prevenzione della corruzione

Le società a partecipazione pubblica non di controllo (di cui all'art. 2-bis, comma 3 – primo periodo) non sono soggette all'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione. Ciò nonostante, in accordo con quanto indicato dall'Autorità stessa nelle Linee guida, è auspicabile che dette società valutino la possibilità di adottare specifiche misure di prevenzione della corruzione, eventualmente integrative del "modello 231", ove esistente, o l'adozione dello stesso "modello 231", ove mancante.

3.1.3 – Le misure organizzative per il rispetto degli obblighi in materia di trasparenza e accesso civico

Alle società partecipate e non controllate si applica la medesima disciplina sulla trasparenza e l'accesso civico prevista per le amministrazioni pubbliche, in quanto compatibile e limitatamente ai dati e ai documenti inerenti l'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 2-bis, c. 3, del D.lgs. n. 33/2013.

Il criterio della "compatibilità", per le società partecipate e non controllate, è stato valutato dall'ANAC, al paragrafo 2.5 della citata delibera n. 1134/2017, in gran parte rinviando all'allegato 1) della medesima delibera.

4 – II SISTEMA DI MONITORAGGIO

Il monitoraggio è assicurato attraverso le comunicazioni periodiche che le società sono tenute a trasmettere secondo quanto disposto dal Protocollo d'intesa sottoscritto il 15/07/2014 fra il Ministero dell'Interno e l'Autorità Nazionale Anticorruzione, Prefetture-UTG ed Enti Locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa.