

Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la Trasparenza 2021 – 2023

(Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, articolo 1, commi 8 e 9 della legge 60 novembre 2012 numero 190)

SERVIZIO ASSOCIATO ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

-

UNIONE PEDEMONTANA PARMENSE

COMUNE DI COLLECCHIO

COMUNE DI FELINO

COMUNE DI MONTECHIARUGOLO

COMUNE DI SALA BAGANZA

COMUNE DI TRAVERSETOLO

Parte I

Introduzione generale

1. Premessa

Il contesto nel quale le iniziative e le strategie di prevenzione e contrasto alla corruzione sono adottate è quello disegnato dalle norme nazionali ed internazionali in materia.

Si segnala, in particolare, la Convenzione dell'Organizzazione della Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. il 31 ottobre 2013 con la risoluzione numero 58/4. La suddetta Convenzione prevede che ciascuno stato debba elaborare ed applicare delle efficaci politiche mirate non solo all'aumento dei controlli e all'inasprimento delle pene conseguenti a comportamenti corruttivi, ma anche all'adozione di misure dirette alla prevenzione della corruzione, e quindi alla promozione dell'integrità nelle attività pubbliche, con lo scopo di evitare il manifestarsi di comportamenti corruttivi.

Il 6 novembre 2012 il legislatore italiano ha approvato la legge n. 190 avente ad oggetto "*disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*". La legge in questione è stata pubblicata sulla G.U. 13 novembre 2012, n. 265 ed è entrata in vigore il 28 novembre 2012. Tale legge prevede una serie di incombenze per ogni pubblica amministrazione, tra cui la stesura di un PTPCT (Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza) oltre alla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione-

L'atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza è il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), predisposto ed approvato dall'ANAC, come previsto dalla legge 190/2012.

Fanno da importante corollario alla legge n. 190/2012 anche i seguenti e successivi atti normativi:

- D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*";
- D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 "*Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50 della legge 6 novembre 2012, n. 190*";
- d.P.R. 16 aprile 2016, n. 62 "*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*".

Importanti innovazioni sono state apportate dal d.lgs. 97/2016 («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»):

- è stato novellato l'art 10 del d.lgs 33 del 2013, prevedendo l'accorpamento tra programmazione delle misure di prevenzione della corruzione e programmazione della trasparenza, a cui verrà riservata una specifica sezione dell' unico documento denominato "Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza" (PTPCT).
- è stato sostituito l'art. 1, co. 6, della l. 190/2012, il quale oggi prevede che «*i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione*».

In riferimento al punto sopra l' Anac, con delibera del 831 del 2016 di approvazione del PNA 2016, ha previsto la possibilità, per le Unioni di Comuni, di predisporre un unico Piano triennale di Prevenzione della Corruzione (a cui si unisce la sezione relativa alla Trasparenza) non solo in relazione alle funzioni e servizi già delegati dai Comuni all'Unione, ma anche relativamente a quelli rimasti in capo ai singoli enti comunali.

Alla luce di quanto sopra, l'Unione Pedemontana parmense e i comuni di Collecchio, Felino, Montechiarugolo, Sala Baganza e Traversetolo costituenti l'Unione suddetta, hanno approvato e sottoscritto una convenzione per la gestione del Servizio Associato Anticorruzione con la nomina di un unico Responsabile Anticorruzione e Trasparenza.

2. Il concetto di corruzione ed i principali attori del sistema

La legge 190/2012 si inquadra nel solco della normativa internazionale in tema di lotta alla corruzione, nella quale si è progressivamente imposta la scelta della **prevenzione** accanto allo strumento della repressione della corruzione.

Tale legge non fornisce la definizione del concetto di corruzione cui si riferisce, tuttavia tale concetto non può essere circoscritto alle sole fattispecie "*tecnico-giuridiche*" di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale ("*corruzione per l'esercizio della funzione*", *corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*" e "*corruzione in atti giudiziari*").

La Convenzione ONU e le altre Convenzioni internazionali ratificate dall'Italia definiscono la corruzione come "*comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli*".

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 ha spiegato che il concetto di corruzione della legge 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri *l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati*. La legge 190/2012 e il PNA 2013 estendono la nozione di corruzione a tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale, e ad ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

3. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

La legge 190/2012 inizialmente aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CiVIT).

La CiVIT era stata istituita dal legislatore, attraverso il decreto legislativo 150/2009, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della "*performance*" delle pubbliche amministrazioni.

Successivamente la denominazione della CiVIT è stata sostituita con quella di *Autorità nazionale anticorruzione* (ANAC).

L'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

La *mission* dell'ANAC può essere individuata nella "*prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione*".

La chiave dell'attività della nuova ANAC, nella visione attualmente espressa è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese¹".

La legge 190/2012 ha attribuito alla Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni, tra i quali l'adozione dei Piani Nazionali Anticorruzione (PNA).

4. Il Piano nazionale anticorruzione (PNA)

L'Autorità nazionale anticorruzione elabora ed approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA). Con il PNA, l'ANAC fornisce indicazioni alle pubbliche amministrazioni ai fini dell'adozione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCP).

L'articolo 41, comma 1 lettera b), del decreto legislativo 97/2016, ha stabilito infatti che il PNA costituisce "un atto di indirizzo" al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione.

Il primo PNA che è stato adottato da ANAC è il PNA 2013 (deliberazione ANAC n. 72 del 11/09/2013), che è stato seguito da un Aggiornamento 2015 e un nuovo PNA 2016 e infine dagli Aggiornamenti PNA 2017 e PNA 2018 (deliberazione ANAC n. 1074 anno 2018).

Mentre con il nuovo PNA 2019, approvato con delibera ANAC n. 1064 del 13/11/2019, l'Autorità ha riformato le parti generali dei precedenti PNA e Aggiornamenti, gli approfondimenti dei primi PNA mantengono ancora oggi la loro validità.

5. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT)

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza è il soggetto cui spetta, per legge, l'elaborazione del PTPCT (Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'ente).

La legge 190/2012 precisa che la stesura del PTPCT non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione, il che implica che il RPCT deve essere una persona che opera all'interno dell'ente e ne ha una profonda conoscenza sia della struttura organizzativa, sia dei processi decisionali, sia dei possibili profili di rischio.

Il RPCT degli enti associati nel Servizio Unificato Anticorruzione (comuni di Collecchio, Felino, Montechiarugolo, Sala Baganza, Traversetolo ed Unione Pedemontana Parmense) è il Dott. Filippo Botti, titolare di Posizione Organizzativa.

Il Responsabile è stato designato fino al 31/12/2020 con decreto del Presidente dell'Unione Pedemontana Parmense n. 7 del 21/05/2019, e fino al 31/12/2021 con decreto del Presidente dell'Unione Pedemontana Parmense n. 19 del 31/12/2020.

La figura del responsabile anticorruzione è stata l'oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore del decreto legislativo 97/2016.

La rinnovata disciplina:

1) ha riunito in un solo soggetto l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (acronimo: RPCT);

2) ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

Inoltre, l'articolo 6 comma 5 del DM 25 settembre 2015, di *“Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione”*, secondo una condivisibile logica di continuità fra i presidi di anticorruzione e antiriciclaggio, prevede che nelle pubbliche amministrazioni il soggetto designato come *“gestore”* delle segnalazioni di operazioni sospette possa coincidere con il *responsabile anticorruzione*.

Per gli enti locali è rimasta la previsione che la scelta ricada, *“di norma”*, sul segretario. Tuttavia, considerata la trasformazione prevista dalla legge 124/2015 della figura del segretario comunale, il decreto legislativo 97/2016 contempla la possibilità di affidare l'incarico anche al *“dirigente apicale”*.

In caso di carenza di ruoli dirigenziali può essere designato un titolare di *posizione organizzativa*.

Il responsabile, in ogni caso, deve essere una persona che abbia sempre mantenuto una condotta integerrima.

Il d. lgs. 97/2016:

1. ha attribuito al responsabile il potere di segnalare all'ufficio disciplinare i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
2. ha stabilito il dovere del responsabile di denunciare all'organo di indirizzo e al Nucleo di Valutazione *“le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza”*.

In considerazione di tali compiti, secondo l'ANAC (PNA 2016 pagina 19) risulta indispensabile che tra le misure organizzative, da adottarsi a cura degli organi di indirizzo, vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il responsabile possa svolgere *“il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni”*.

Pertanto secondo l'ANAC (PNA 2016 pagina 20) è *“altamente auspicabile”* che:

1. il responsabile sia dotato d'una *“struttura organizzativa di supporto adeguata”*, per qualità del personale e per mezzi tecnici;
2. siano assicurati al responsabile poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

Infatti, il Responsabile del Servizio Anticorruzione Associato dell'Unione Pedemontana Parmense si avvale dell'ausilio del comitato dei segretari (composto dai Segretari Generali dei singoli Enti) che ha il compito di:

- a) dare conto al Responsabile del Servizio dell'effettiva attuazione delle misure che ciascun segretario è tenuto a verificare nel proprio ente di competenza;
- b) proporre l'adozione di possibili ulteriori o diverse misure;
- c) coadiuvare il Responsabile sia nella fase iniziale per l'armonizzazione dei piani finalizzata alla redazione di un unico documento, sia durante l'attività per ottimizzare le azioni da portare avanti.

Inoltre ogni Ente dovrà fornire supporto al Responsabile individuando un referente che dovrà svolgere le seguenti attività:

- a) raccogliere la documentazione pervenuta all'Ente aderente relativa alla tematica in questione, e conseguente trasmissione al Servizio Associato, per l'analisi e conseguente predisposizione di misure idonee;
- b) garantire un flusso corretto e tempestivo delle informazioni cartacee e dei dati raccolti nei confronti del Servizio Associato Anticorruzione;
- c) proporre al Responsabile del Servizio Associato il personale da sottoporre a formazione e/o aggiornamento.

d) inserire i dati nel proprio sito Istituzionale sotto le direttive del Responsabile del Servizio Associato.

La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura di supporto del responsabile discende anche dalle ulteriori e rilevanti competenze in materia di “*accesso civico*” attribuite sempre al responsabile anticorruzione dal decreto *Foia*. Riguardo all’“*accesso civico*”, il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza:

1. ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull’esito delle domande di accesso civico;
2. per espressa disposizione normativa, si occupa dei casi di “*riesame*” delle domande rigettate (articolo 5 comma 7 del decreto legislativo 33/2013).

Il decreto delegato 97/2016, sempre per rafforzare le garanzie del responsabile, ha esteso i doveri di segnalazione all’ANAC di tutte le “*eventuali misure discriminatorie*” poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza, era prevista la segnalazione della sola “*revoca*”.

Il PNA 2019, come pure già faceva il PNA 2016, sottolinea che l’articolo 8 del DPR 62/2013 impone un “*dovere di collaborazione*” dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente e indica il dovere dei dipendenti di rispettare il PTPCT.

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del *Foia*, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPCT sussista la responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare “*di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità*” e di aver vigilato sull’osservanza del PTPCT.

I dirigenti rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il responsabile dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull’osservanza del piano anticorruzione.

Inoltre il decreto 97/2016:

1. ha attribuito al responsabile il potere di segnalare all’ufficio disciplinare i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
2. ha stabilito il dovere del responsabile di denunciare all’organo di indirizzo e al Nucleo di valutazione “*le disfunzioni inerenti all’attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza*”.

Dal decreto 97/2016 risulta anche l’intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle del Nucleo di valutazione, al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l’attuazione delle misure di prevenzione. A questo proposito ANAC, con il PNA 2019, sottolinea l’esigenza di mantenere distinti il ruolo del RPCT da quello dei componenti del Nucleo di valutazione, esigenza da considerare soprattutto per gli enti locali di piccole dimensioni.

Al fine della comunicazione tra RPCT e Nucleo di valutazione, la norma prevede:

1. la facoltà al Nucleo di valutazione di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell’attività di controllo di sua competenza;
2. che il responsabile trasmetta anche al Nucleo di valutazione la sua relazione annuale recante i risultati dell’attività svolta.

6. Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)

La legge 190/2012 impone l'approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (oggi *Piano triennale di prevenzione della corruzione e della Trasparenza*, PTPCT).

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPCT che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

Tenendo conto dell'emergenza sanitaria da Covid-19, al fine di consentire ai RPCT di svolgere adeguatamente tutte le attività connesse all'elaborazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nella seduta del 2 dicembre 2020 ha deliberato di differire alla data del 31 marzo 2021 il termine ultimo sia per l'ultimazione dell'attività di monitoraggio e di stesura della Relazione annuale sul monitoraggio del PTPCT 2020-2022, sia il termine per la predisposizione e la pubblicazione dei Piani Triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza 2021-2023.

Per gli enti locali, la norma precisa che *“il piano è approvato dalla giunta”* (articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016).

Pertanto, secondo l'ANAC (PNA 2016 pag. 44), gli obiettivi del PTPCT devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali:

1. il piano della performance;
2. il documento unico di programmazione (DUP).

In particolare, riguardo al DUP, il PNA 2016 *“propone”* che tra gli obiettivi strategico operativi di tale strumento *“vengano inseriti quelli relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPCT al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti”*.

L'Autorità, come prima indicazione operativa in sede di PNA 2016, propone *“di inserire nel DUP quantomeno gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza ed i relativi indicatori di performance”*.

6.1. Il processo di approvazione del PTPCT e il suo caricamento sulla piattaforma ANAC

Tutti gli enti ricompresi nel Servizio Anticorruzione Associato dell'Unione Pedemontana Parmense hanno approvato nel 2014 il Piano Triennale di prevenzione della corruzione, oltre ai Piani per la Trasparenza, per il periodo 2014/2016 e i successivi aggiornamenti. Tali documenti sono pubblicati sui siti Web dei singoli enti alla sezione Amministrazione Trasparente.

Dal 2016, come già precisato, è il Responsabile unico Anticorruzione del Servizio Associato a proporre all'organo di indirizzo politico dell'Unione, per l'approvazione, (ovvero la Giunta come specificato dall'articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016) lo schema di PTPCT. Successivamente le giunte dei singoli Comuni associati prendono atto, a loro volta, del Piano.

Per l'elaborazione di questo Piano sono stati coinvolti i seguenti attori interni alle Amministrazioni coinvolte:

- Le Giunte Comunali e la Giunta dell'Unione Pedemontana Parmense
- Il Responsabile del Servizio Associato Anticorruzione
- I segretari generali degli enti coinvolti
- Dirigenti e Titolari di P.O. degli enti coinvolti.

In particolare con Dirigenti e P.O., per l'elaborazione del precedente piano (PTPCT 2020-2022) si erano tenuti diversi incontri operativi suddivisi per settore dove sono state costruite collettivamente le schede di mappatura dei processi. Tali incontri, svolti anche a fini formativi (in base agli obblighi di formazione

previsti dal presente Piano), hanno consentito di costruire le schede in base alle competenze ed esperienza di chi, quotidianamente, gestisce i processi decisionali degli enti. Le schede suddette, contenenti anche le misure specifiche di prevenzione, potevano essere soggette a modifiche e integrazioni in corso d'anno, a seguito di ulteriori confronti con dirigenti e P.O. interessati.

Il nuovo comma 8 dell'articolo 1 della legge 190/2012, prevede che il PTPC debba essere trasmesso all'ANAC.

Al riguardo, il PNA 2019 precisa che l'ANAC avrebbe sviluppato una piattaforma online sul suo sito istituzionale per la rilevazione delle informazioni sulla predisposizione dei PTPCT e sulla loro attuazione.

Il RPCT degli enti associati nel Servizio Unificato Anticorruzione (comuni di Collecchio, Felino, Montechiarugolo, Sala Baganza, Traversetolo ed Unione Pedemontana Parmense) ha provveduto alla registrazione e all'accreditamento su tale piattaforma, per permettere all'ANAC di analizzare i dati e, al RPCT di:

- Migliorare la conoscenza dei requisiti metodologici più importanti per la costruzione del PTPCT;
- Monitorare nel tempo i progressi del proprio PTPCT;
- Conoscere gli sviluppi passati del PTPCT;
- Monitorare l'attuazione del PTPCT;
- Produrre la relazione annuale, importante strumento di monitoraggio dal quale deve emergere una valutazione del livello di attuazione delle misure contenute nel PTPCT.

Nel corso del 2020 ANAC ha effettivamente implementato la suddetta piattaforma web e ne è stato possibile l'utilizzo.

Tale piattaforma consente il caricamento informatico e l'invio ad ANAC del Piano Anticorruzione, con l'indicazione di tutte le misure di prevenzione adottate.

Sempre attraverso la stessa piattaforma, è possibile inviare all'Autorità Nazionale Anticorruzione i risultati dell'attività di monitoraggio dell'applicazione del Piano.

Il RPCT dell'Unione Pedemontana Parmense ha provveduto a caricare sulla piattaforma ANAC sia il PTPCT 2020-2022, sia i risultati del relativo monitoraggio. Il Responsabile ha inoltre predisposto l'apposita Relazione annuale sul monitoraggio, scaricandone il file direttamente dalla piattaforma ANAC e inviandolo in data 15/03/2021 all'OIV e agli organi di amministrazione dell'Unione e dei 5 Comuni.

Sulla piattaforma ANAC, le misure di prevenzione della corruzione vengono suddivise in "misure generali" e "misure specifiche".

Le misure generali sono trasversali a tutte le aree di rischio e a tutti i settori di attività degli enti, e riguardano i seguenti ambiti:

- Codice di comportamento;
- Rotazione ordinaria e straordinaria del personale;
- Conflitto di interessi (inconferibilità, incompatibilità, incarichi extra-istituzionali);
- Whistleblowing;
- Formazione;
- Trasparenza;
- Pantouflage;
- Commissioni e conferimenti di incarichi in caso di condanna;
- Patti d'integrità.

All'atto del caricamento del piano anticorruzione di ogni amministrazione sulla piattaforma ANAC occorre indicare se è prevista l'applicazione delle misure generali di prevenzione della corruzione delle varie tipologie.

Nella fase di caricamento dei dati del monitoraggio, la piattaforma è predisposta in modo tale da dover rendere conto dei risultati dell'applicazione di tali misure.

Le misure specifiche sono suddivise, sulla base della tipologia, in misure di:

- Controllo;
- Trasparenza;
- Definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- Regolamentazione;
- Semplificazione;
- Formazione;
- Rotazione;
- Disciplina del conflitto di interessi.

All'atto del caricamento del Piano sulla piattaforma, occorre elencare le misure specifiche adottate suddividendole per tipologia e, all'interno delle diverse tipologie, suddividendole per aree di rischio generali e specifiche.

Le aree di rischio generali sono quelle previste dall'Allegato n. 2 del PNA 2013 (approvato con delibera CiVIT 72/2013), integrate dall'aggiornamento al PNA 2015 (approvato con determinazione ANAC n. 12 del 28/10/2015) e dall'Allegato 1 del PNA 2019 e sono le seguenti:

Area di rischio generale - Acquisizione e progressione del personale
Area di rischio generale - Affidamento di lavori, servizi e forniture
Area di rischio generale - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
Area di rischio generale - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
Area di rischio generale - Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
Area di rischio generale - Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
Area di rischio generale - Incarichi e nomine
Area di rischio generale - Affari legali e contenzioso

Le aree di rischio specifiche sono state individuate dal Servizio Anticorruzione interno. Tali aree, nel PTPCT 2020-2022, erano le seguenti:

Area di rischio specifica - Pianificazione urbanistica
Area di rischio specifica - Procedure di esproprio e servitù coattive
Area di rischio specifica - Assicurazioni - richieste risarcimento danni
Area di rischio specifica - Valutazione di impatto ambientale e procedura screening
Area di rischio specifica - Prestito/Donazione opere d'arte
Area di rischio specifica - Gestione buoni pasto
Area di rischio specifica - Procedimenti disciplinari
Area di rischio specifica - Trasferte
Area di rischio specifica - Rimborso oneri ai datori di lavoro
Area di rischio specifica - Procedimenti anagrafici
Area di rischio specifica - Procedimenti elettorali
Area di rischio specifica - Stato Civile
Area di rischio specifica - Denuncia animali domestici
Area di rischio specifica - Strumenti urbanistici
Area di rischio specifica - Attività liberalizzate
Area di rischio specifica - Ordinanze in materia di viabilità
Area di rischio specifica - Procedure di esproprio e servitù coattive
Area di rischio specifica - Controllo su organismi controllati, partecipati, vigilati e su enti pubblici economici
Area di rischio specifica - Gestione indebitamento

Nel corso dell'anno 2020, il Servizio Unificato Anticorruzione dell'Unione Pedemontana Parmense ha deciso di accorpare le aree di rischio specifiche in 5 "macro-aree" di rischio, per meglio uniformarsi a

quanto richiesto dalla piattaforma web predisposta da ANAC per il caricamento dei Piani anticorruzione degli enti. Le aree di rischio specifiche sono pertanto le seguenti:

Area di rischio specifica – PROCEDIMENTI RELATIVI AL PERSONALE (GESTIONE BUONI PASTO, PROCEDIMENTI DISCIPLINARI, TRASFERTE, RIMBORSO ONERI AI DATORI DI LAVORO)
Area di rischio specifica - PROCEDIMENTI DEMOGRAFICI (PROCEDIMENTI ANAGRAFICI, ELETTORALI, STATO CIVILE, DENUNCIA ANIMALI DOMESTICI)
Area di rischio specifica – PROCEDURE VARIE UFFICIO TECNICO (ORDINANZE IN MATERIA DI VIABILITA', STRUMENTI URBANISTICI, ESPROPRI E SERVITU' COATTIVE, VALUTAZIONI IMPATTO AMBIENTALE)
Area di rischio specifica – PROCEDIMENTI DI VARIA NATURA (SEGNALAZIONI E RECLAMI, ASSICURAZIONI/RICHIESTE RISARCIMENTO DANNI, PRESTITO/DONAZIONI DI OPERE D'ARTE, ATTIVITA' LIBERALIZZATE, GESTIONE INDEBITAMENTO)
Area di rischio specifica – CONTROLLO SU ORGANISMI CONTROLLATI, PARTECIPATI, VIGILATI E SU ENTI PUBBLICI ECONOMICI

La modalità di inserimento sul portale ANAC del Piano Anticorruzione prima, e dei risultati del monitoraggio poi, ha reso difficile l'attività di monitoraggio realizzata nell'anno 2020.

Le schede di monitoraggio predisposte dal Servizio Unificato Anticorruzione dell'Unione Pedemontana Parmense e utilizzate nel monitoraggio del PTPCT 2020-2022, sono infatti suddivise per settore di attività (Ragioneria, Risorse Umane, Lavori Pubblici, Istruzione, Cultura ecc.) e non per area di rischio, né per tipologia di misura. All'interno delle schede dei vari settori, sono infatti comprese misure di varie tipologie e afferenti sia ad aree di rischio generali che ad aree di rischio specifiche.

L'impostazione della piattaforma ANAC, che è stata resa pubblica nel corso dell'anno 2020, si è rivelata una novità che ha richiesto un grosso sforzo per il riversamento dei numerosi dati relativi al monitoraggio, in quanto nel corso dell'anno 2020 tali dati sono stati raccolti con una classificazione differente da quanto richiesto dall'Autorità.

Per tale motivo, il Servizio Anticorruzione Unificato dell'Unione Pedemontana Parmense ha rivisto completamente l'impostazione delle schede di monitoraggio in modo tale da armonizzarle con quanto richiesto dall'Autorità tramite la piattaforma web e rendere, nel contempo, meno gravosa e soprattutto più precisa ed efficace l'attività di monitoraggio.

Grazie al lavoro comune svolto da Dirigenti e P.O. per la mappatura dei processi, che era stato fatto lo scorso anno per la stesura del precedente PTPCT, nella redazione del presente Piano è stato possibile modificare le schede per renderle adeguate al riversamento dei dati sulla piattaforma ANAC, senza il rischio di stravolgere i contenuti della mappatura stessa dei processi. La nuova impostazione delle schede di mappatura dei processi è stata comunque nuovamente condivisa con Dirigenti e P.O., responsabili delle unità organizzative dei vari enti dell'Unione Pedemontana Parmense.

Questo documento è stato approvato con deliberazione della giunta dell'Unione Pedemontana Parmense n. _____ del _____ e successivamente ratificato con deliberazioni delle giunte comunali degli enti coinvolti elencate sotto:

- Comune di Collecchio – DGC n. _____
- Comune di Felino – DGC n. _____
- Comune di Montechiarugolo – DGC N. _____ DEL _____
- Comune di Sala Baganza – DGC n. _____
- Comune di Traversetolo – DGC n. _____

I PTPCT viene inoltre pubblicato, entro un mese dall'adozione, sul sito istituzionale, in “*Amministrazione trasparente*”, “*Altri contenuti*”, “*Corruzione*”.

I piani e le loro modifiche o aggiornamenti rimangono pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

Parte II

ANALISI DEL CONTESTO

PREMESSA

Secondo l'Autorità nazionale anticorruzione la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa *all'analisi del contesto*, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione a causa delle *specificità dell'ambiente in cui essa opera* in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o a causa delle caratteristiche organizzative interne (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPC contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

La scelta dell'Unione Pedemontana Parmense e dei cinque comuni che la compongono di associare il servizio Anticorruzione e di predisporre un unico PTPCT, nasce dalla consapevolezza di una sostanziale uniformità di contesto che, pur con alcune peculiarità, contraddistingue l'intero territorio coinvolto. Trattasi infatti di cinque comuni contermini, collocati territorialmente nella fascia pedemontana, a pochi chilometri dal capoluogo di Provincia (Parma), inseriti in uno dei distretti industriali più forti del nostro Paese.

1. EMERGENZA SARS-COVID 19

Il 2020 è stato l'anno d' inizio della crisi pandemica provocata dal virus Sars-Covid.19 e che ancora oggi caratterizza e affligge la comunità internazionale. Nel dicembre 2020 è iniziata la campagna di vaccinazione: si tratta di un risultato scientifico ottenuto con largo anticipo rispetto ai tempi medi di realizzazione di un vaccino, stimati ordinariamente fino a 10 anni (fonte Humanitas di cui al seguente link <https://www.humanitas.it/news/quanto-tempo-ci-vuole-per-avere-un-vaccino/>). Tuttavia, la scarsa produzione di vaccini a livello mondiale, la complessità organizzativa nell'implementazione di una campagna vaccinale nazionale, le mutazioni del Covid -19 dalle quali si generano nuove varianti di cui alcune di più facile trasmissione, pongono ancora forte preoccupazione circa i tempi di una piena ripresa economica e sociale nonché del ritorno ad una vita socio-culturale ai livelli pre-crisi. Anche i Comuni facenti parte dell'Unione Pedemontana Parmense sono stati profondamente segnati dall' epidemia da Covid- 19. Dai dati degli Uffici di Stato Civile dei 5 Comuni, è emerso un forte aumento dei decessi registrati nel 2020 rispetto al 2019.

2. LAVORO DA REMOTO (“SMART WORKING”)

Nel corso dell'anno 2020, in conseguenza dell'emergenza sanitaria da COVID-19 e, al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa, gli enti appartenenti all'Unione Pedemontana Parmense hanno adeguato l'operatività dei propri uffici tramite il ricorso al lavoro da remoto.

In collaborazione con l'azienda bolognese “Forma del tempo”, tutto il personale degli enti appartenenti all'Unione Pedemontana Parmense ha potuto usufruire di un percorso formativo, tramite webinar, per l'introduzione al lavoro agile e l'approfondimento delle tematiche relative allo svolgimento di tale tipologia di prestazione lavorativa. Dirigenti e P.O., inoltre, hanno avuto la possibilità di assistere a webinar dedicati e approfonditi, al fine di poter coordinare al meglio i loro gruppi di lavoro, chiamati ad operare con le nuove modalità da remoto.

Questo consente ai dipendenti di tutti gli enti dell'Unione di poter ricorrere al lavoro da remoto, come previsto dai diversi DPCM e Decreti Legge emessi per far fronte all'emergenza sanitaria in atto, in modo più organizzato ed efficiente, contemperando le esigenze di sicurezza con quelle dell'erogazione puntuale ed efficiente dei servizi al pubblico.

3. CONTESTO ESTERNO

Si è ritenuto opportuno inserire la descrizione del contesto esterno partendo dal livello regionale, per avere un quadro più ampio e preciso, avendo, relativamente alla regione, dati e informazioni più dettagliati ed esaurienti.

3.1. Scenario economico-sociale a livello regionale

A seguito della pandemia da coronavirus, l'economia mondiale sta sperimentando la più intensa recessione dalla Grande depressione degli anni 30 dello scorso secolo, contenuta dagli interventi normativi e di politica fiscale e monetaria adottati in tutto il mondo.

Secondo Prometeia, "Scenari per le economie locali" edizione di ottobre, nel 2020 gli effetti della pandemia sul sistema economico determineranno una caduta del prodotto interno lordo dell'Emilia-Romagna prossima alle due cifre (-9,9 per cento), a fronte di un calo del Pil nazionale del 9,6 per cento. Stime più recenti attenuano la flessione nazionale (Istat -8,9 per cento, Ocse -9,1 per cento), per cui è possibile ipotizzare una dinamica analoga in Emilia-Romagna, per una contrazione del Pil regionale compresa tra il -9,5 per cento e il -9 per cento.

Nel 2021 la ripresa dovrebbe essere apprezzabile, (+7,1 per cento, secondo gli scenari Prometeia di ottobre); in questo caso, sulla base delle stime più recenti relative all'Italia, la crescita dell'Emilia-Romagna potrebbe essere rivista al ribasso e compresa tra il 4 per cento e il 5 per cento, tenuto conto che gli effetti della pandemia si rifletteranno almeno sulla prima parte del nuovo anno. In ogni caso serviranno alcuni anni prima di recuperare quanto perso nel corso del 2020.

Per effetto dell'uscita dal mercato del lavoro di lavoratori non occupabili e scoraggiati, le forze di lavoro si ridurranno sensibilmente nel 2020 (-1,4 per cento) e nel 2021 la crescita compenserà solo parzialmente la perdita subita (+0,9 per cento). Nonostante le misure di salvaguardia adottate, l'occupazione nel 2020 si ridurrà del 2,1 per cento e non avrà una ripresa sostanziale nel 2021 (+0,2 per cento). Le misure di sostegno all'occupazione conterranno nel tempo e nel livello gli effetti negativi della pandemia sul tasso di disoccupazione, che nel 2020 salirà al 6,2 per cento e nel 2021 dovrebbe giungere sino al 6,9 per cento il livello più elevato dal 2016.

3.2 Demografia delle imprese

I seguenti dati delle imprese fanno riferimento al mese di settembre 2020, quelli sull'occupazione a giugno.

Al 30 settembre 2020 le imprese attive in Emilia-Romagna erano poco meno di 400mila, 2.649 in meno rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (-0,7 per cento), il numero degli addetti nelle imprese – 1,8 milioni a fine giugno 2020 - è diminuito di quasi 47mila unità (-2,5 per cento) rispetto a giugno 2019.

Le aziende straniere in Emilia-Romagna hanno superato quota 50mila, il 13 per cento del totale delle imprese regionali, il 3 per cento in più rispetto all'anno precedente. Si conferma la dinamica che vede il calo delle imprese con titolare italiano e la crescita degli stranieri che avviano un'attività imprenditoriale.

Edilizia, commercio al dettaglio e ristorazione i settori nei quali si concentrano le quote maggiori di società straniere.

Le imprese femminili costituiscono oltre un quinto del tessuto imprenditoriale regionale, il 14 per cento dell'occupazione. Nell'ultimo anno il numero delle imprese femminili è diminuito dello 0,6 per cento, mentre l'occupazione è calata del 3,3 per cento.

Variazioni ancora negative per quanto riguarda le imprese giovanili, diminuite nell'ultimo anno del 3 per cento. Nell'analizzare il dato occorre sempre ricordare che il calo del numero delle imprese giovanili va correlato sia all'andamento demografico della popolazione, sia al basso tasso di disoccupazione regionale; a differenza di quanto avviene in altre parti del Paese la possibilità di trovare un lavoro alle dipendenze disincentiva scelte volte all'autoimprenditorialità.

I dati sulla demografia d'impresa suddivisi per settore mostrano una tenuta dei servizi avanzati e del comparto chimico, una flessione più marcata per il sistema moda. Al vertice delle attività più dinamiche troviamo l'e-commerce, 210 nuove imprese nel semestre considerato, in forte incremento rispetto al trend del 2019 che appariva già in crescita. In generale ad aprire sono attività riconducibili in larga parte alla sanità e alla filiera del commercio a distanza che va dalle telecomunicazioni fino al corriere che consegna a casa.

A soffrire maggiormente le componenti più deboli della filiera delle costruzioni – muratori, artigiani – bar e ristoranti, i servizi alla persona, in particolare gli istituti di bellezza e i saloni di barbiere e parrucchiere. È evidente la correlazione con le restrizioni che hanno portato queste attività a lunghi periodi di chiusura. Tra le attività maggiormente colpite dall'impatto del Covid anche gli affittacamere per brevi soggiorni, avvisaglia della profonda sofferenza del comparto turistico.

3.3 Mercato del lavoro

L'immagine che ci viene restituita dall'indagine Istat sulle forze di lavoro risente fortemente del blocco legislativo dei licenziamenti entrato in vigore a seguito dell'emergenza pandemica da CoVid-19 e che ne attenua fortemente gli effetti sull'occupazione. La vera portata della crisi innescata dal CoVid-19 apparirà nella sua interezza solo quando questo vincolo legislativo verrà meno o sarà attenuato.

Tra gennaio e settembre l'occupazione dell'Emilia-Romagna è mediamente ammontata a circa 1.993.000 persone, vale a dire oltre 37.000 occupati in meno rispetto allo stesso periodo del 2019, con una contrazione dell'1,8 per cento.

Il tasso disoccupazione, che misura l'incidenza delle persone in cerca di occupazione sul totale delle forze di lavoro (cioè di coloro che hanno un lavoro o lo cercano attivamente), nei primi nove mesi del 2020 è stato mediamente pari al 5,6 per cento, in leggero aumento rispetto al 5,4 per cento dello stesso periodo dell'anno passato.

Il tasso di attività, che misura il peso delle persone con 15 anni e oltre lavorano sulla popolazione complessiva della medesima fascia d'età, nei primi nove mesi del 2020 ha raggiunto il 73,1 per cento.

Da punto di vista del genere va notato come il tasso di attività sia il risultato di un tasso di attività femminile superiore alla media nazionale e pari al 66,6 per cento (il corrispondente dato maschile si colloca al 79,6 per cento). Il tasso di disoccupazione femminile nello stesso periodo si è attestato al 6,8 per cento a fronte di un corrispondente valore maschile del 4,6 per cento.

I dati sin qui esposti non danno quindi conto di un peggioramento sostanziale del mercato del lavoro ma, come preannunciato, risentono positivamente – e in maniera sostanziale – del blocco legislativo dei licenziamenti.

Ben più evidenti gli effetti dell'epidemia da Sars-Cov-2 sui dati della cassa integrazione proprio perché, al fine di mantenere molti posti di lavoro attivi, la cassa integrazione è stata estesa e rifinanziata molte volte da febbraio a questa parte. L'aumento che si è registrato delle ore autorizzate di cassa integrazione è tale da aver modificato l'ordine di grandezza del fenomeno: si è passati dai 15,3 milioni di ore di cassa integrazione autorizzate per i primi dieci mesi del 2019 agli oltre 252,1 milioni del periodo gennaio-ottobre dell'anno corrente, per un aumento di 16,47 volte (vale a dire il 1.547 per cento in più). A seguito dei diversi strumenti legislativi via, via adottati l'aumento è stato più consistente per la cassa integrazione ordinaria ed

in deroga ma, proprio per l'alternarsi degli strumenti utilizzati per far fronte all'emergenza, ciò che conta è l'illustrato andamento complessivo del fenomeno.

3.4 Settori produttivi

3.4.1 Settore primario

Prosegue la tendenza negativa delle imprese attive nei settori dell'agricoltura, caccia, silvicoltura e pesca che a fine settembre 2020 risultavano 54.848 ovvero 1.066 unità in meno (-1,9 per cento) rispetto allo stesso mese del 2019.

3.4.2 Settore secondario

La pandemia ha determinato la più rapida recessione della produzione industriale regionale mai sperimentata dall'inizio della rilevazione congiunturale. Dopo un primo trimestre solo parzialmente interessato dal lock down, gli effetti della diffusione del virus si sono pienamente manifestati nel secondo, mentre il terzo trimestre ha mostrato da un lato la volontà di ripartire il prima possibile, dall'altro la difficoltà di riavviare le catene di produzione dopo uno shock di tale rilevanza, nonostante l'attenuazione delle misure di prevenzione.

La produzione industriale regionale tra gennaio e settembre 2020 è caduta dell'12,2 per cento rispetto all'analogo periodo del 2019. Il fatturato ha perso l'11,9 per cento e gli ordinativi sono scesi del 10,5 per cento. L'accesso ai mercati esteri meno duramente colpiti nella prima fase della pandemia ha permesso di limitare le perdite, tanto che il fatturato estero si è ridotto del 7,6 per cento e gli ordini esteri sono risultati inferiori del 6,0 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019.

Ha mostrato una maggiore tenuta la produzione dell'industria alimentare e delle bevande (-3,9 per cento). L'industria meccanica e dei mezzi di trasporto perde l'11,1 per cento, la produzione della metallurgia e delle lavorazioni metalliche si riduce del 14,2 per cento, quella delle industrie della moda cade di più di un quinto (-21,2 per cento).

3.4.3 Commercio e turismo

I dati congiunturali evidenziano come l'epidemia di coronavirus abbia determinato una profonda recessione nel settore del commercio, accelerando e amplificando alcuni processi di cambiamento che erano già in atto. Nei primi nove mesi del 2020 le vendite a prezzi correnti per gli esercizi al dettaglio in sede fissa dell'Emilia-Romagna hanno subito una pesante caduta (-7,9 per cento) rispetto all'analogo periodo del 2019. Il risultato è stato determinato dall'andamento dei primi due trimestri, in particolare del secondo, mentre nel terzo trimestre l'allentamento della pressione della pandemia ha permesso di contenere la flessione. Le vendite dello specializzato alimentare si sono ridotte "solo" del 2,5 per cento, poco meno di quanto avvenne nello stesso periodo del 2009. Il dettaglio specializzato non alimentare ha subito invece una perdita decisamente più ampia (-14,1 per cento) e senza precedenti dall'inizio della rilevazione nel 2003. In particolare, la caduta è stata decisamente più forte per le vendite di abbigliamento e accessori (-25,1 per cento), più contenuta per quelle di prodotti per la casa ed elettrodomestici (-8,6 per cento) e di altri prodotti non alimentari (-10,4 per cento).

Al contrario, iper, super e grandi magazzini hanno registrato risultati economici positivi, grazie alla capacità di gestire la difficile contingenza e alle consegne a domicilio, ottenendo un notevole aumento delle vendite (+6,8 per cento), decisamente superiore a quello dello stesso periodo del 2019 (+0,3 per cento).

Il 2020 si è caratterizzato per gli effetti della pandemia da CoVid-19 su tutti gli ambiti della vita individuale e collettiva. Dal punto di vista economico, il rallentamento dell'attività produttiva e commerciale si è propagato a macchia d'olio tra i Paesi del mondo seguendo la diffusione del virus. Il commercio estero ne ha risentito pesantemente a mano a mano che le diverse aree erano costrette a sospendere o limitare fortemente l'attività economica per rallentare la diffusione del Sars-Cov-2. Questo ha prodotto conseguenze sull'organizzazione internazionale delle catene del valore che, con ogni probabilità, dispiegheranno i propri effetti ancora per gli anni a venire.

Venendo alla nostra regione, nei primi nove mesi del 2020 le esportazioni dell'Emilia-Romagna sono state pari a 44,2 miliardi di euro, a fronte dei 49,4 miliardi dello stesso periodo dell'anno passato, per una riduzione del 10,6 per cento, una percentuale notevole, ma inferiore alle fosche aspettative maturate nei primi mesi dell'anno e inferiore alla contrazione registrata a livello nazionale (-12,5 per cento). In termini comparativi, l'Emilia-Romagna continua a mantenere la seconda posizione tra le maggiori regioni esportatrici del Paese alle spalle della sola Lombardia che possiede, però, un peso demografico doppio e che ha fatto registrare, invece, una contrazione superiore alla media nazionale (-13,4 per cento).

Il settore del turismo vive di aspettative positive per il futuro e di percezione positiva del presente per questo motivo è il settore che prima e più intensamente degli altri ha dovuto affrontare le conseguenze della pandemia di CoVid-19. Alla pressoché completa scomparsa dei flussi durante i primi mesi della pandemia è seguita una lenta ripresa nella tarda primavera che si è consolidata durante la parte centrale dell'estate. Ne risulta, comunque, una fortissima contrazione nel saldo dei primi nove mesi dell'anno che, sicuramente, si consoliderà durante l'ultimo trimestre 2020 a seguito dell'impetuoso diffondersi della seconda ondata pandemica su tutto il territorio nazionale e all'estero, a partire dai Paesi europei (nostri maggior clienti turistici).

L'industria turistica regionale chiude, così, i primi dieci mesi del 2020 con una contrazione degli arrivi di oltre il 44 per cento (da poco meno di 12 milioni e 6,6 milioni) e del 36,6 per cento delle presenze. Diverso il comportamento della clientela nazionale e di quella straniera con gli italiani in diminuzione del 26,7 per cento in termini di presenze e gli stranieri del 66,8 per cento – che equivale a dire la riduzione ad un terzo delle presenze straniere.

3.5 Credito.

Secondo i dati della Banca d'Italia aggiornati al mese di settembre i prestiti bancari sono aumentati negli ultimi dodici mesi del 3,1 per cento. A crescere sono maggiormente gli impieghi verso le imprese, 4,3 per cento, mentre quelli erogati alle famiglie hanno registrato un incremento dell'1,4 per cento. In sensibile aumento anche i depositi di imprese e famiglie consumatrici, +10,5 per cento. In calo rispetto al passato il tasso di deterioramento del credito, mentre risulta in aumento il tasso di ingresso delle nuove sofferenze.

I rapporti tra banca e impresa in Emilia-Romagna sono tradizionalmente oggetto di analisi dall'Osservatorio sul credito che Unioncamere Emilia-Romagna e le Camere di commercio attive in regione realizzano congiuntamente dal 2009.

La lenta marcia verso il miglioramento rispetto alle forti criticità innestate dalle crisi degli anni 2008-2011 (due crisi, lo ricordiamo, generate da problemi e squilibri finanziari) sembrava essersi arrestata nel primo semestre 2019. In particolare, la battuta d'arresto appariva più evidente per quel che riguarda i parametri di costo del finanziamento, mentre il livello di gradimento per i parametri d'accesso non registrava mutamenti di particolare rilievo.

Su questa situazione si sono innestate le pesanti conseguenze economiche generate dal diffondersi a livello globale della pandemia da Sars-Cov-2 che però, differentemente da quanto successo per

le crisi sopra citate, sono state fronteggiate in maniera celere ed energica sia tramite la politica monetaria dalla BCE (con la riattivazione del quantitative easing più volte rilanciato ed ampliato), sia tramite la politica fiscale espansiva dei singoli governi europei (e, in prospettiva, della stessa Commissione tramite il programma Next Generation EU). Questi interventi sono certamente da mettere in relazione col fatto che il livello di soddisfazione registrato per i parametri di costo del credito (tasso applicato, garanzie richieste e costo complessivo) sono migliorati nel primo semestre 2020, distanziandosi dalla soglia psicologica del 50 per cento ed invertendo la tendenza rispetto all'anno passato.

Completamente diversa la situazione relativa ai parametri di accesso al credito che hanno fatto segnare una contrazione dei livelli di soddisfazione per tutte le metriche rilevate (quantità di credito disponibile, strumenti finanziari offerti dalle banche e tempi di valutazione per le richieste di finanziamento). Con ogni probabilità, la tipologia completamente nuova di crisi rispetto a quelle sperimentate negli ultimi 70 anni ha, da una parte, messo le imprese davanti alla necessità di enormi quantità di credito e di strumenti finanziari nuovi che gli istituti di credito non sono stati in grado di soddisfare, per lo meno non nei tempi imposti da una crisi finanziaria di tale entità e velocità. Anche nel caso dei parametri di accesso al credito, questa evoluzione segna una inversione di tendenza rispetto all'anno passato.

In termini settoriali, i comparti che riportano una situazione migliore rispetto alla media sono meccanica e alimentare, mentre quelli che riportano una situazione meno favorevole sono le tessili, abbigliamento e cuoio.

(Fonte: *Rapporto sull'economia regionale 2020 – a cura del Centro Studi e monitoraggio dell'economia di Unioncamere Emilia-Romagna*)

3.6 Situazione economica del Comune di Collecchio

Il Comune di Collecchio e l'immediato intorno sono caratterizzati da una significativa presenza di attività economiche, fra le quali spiccano alcune attività che sono importanti riferimenti dei settori trainanti dell'economia locale. Si evidenziano, fra queste, le realtà del settore agroalimentare (la trasformazione del pomodoro, la filiera del prosciutto, i prodotti tipici agroalimentari, la lavorazione del latte), il settore meccanico con particolare riferimento all'industria per i macchinari del settore agroalimentare, i servizi terziari e centri di calcolo e, non certo da ultimo per importanza, il settore agricolo e le attività di trasformazione ad esso collegate.

3.7 Situazione economica del Comune di Felino

L'economia del Comune di Felino è prevalentemente basata su attività artigianali ed industriali, che si sono progressivamente sviluppate negli anni. La parte più rilevante di esse consiste in piccole e medie imprese operanti nel settore agro-alimentare (soprattutto lavorazione e trasformazione di carni suine, in particolare per la produzione di salami e prosciutti).

3.8 Situazione economica del Comune di Montechiarugolo

Il Comune di Montechiarugolo e l'immediato intorno sono caratterizzati da una significativa presenza di attività economiche, fra le quali spicca la realtà del settore agroalimentare.

In particolare si evidenzia che il Comune di Montechiarugolo si colloca lungo la Strada del Prosciutto e dei Vini dei Colli (una delle tre "strade" dei sapori promosse dalla Regione Emilia Romagna che, insieme a quella del Fungo Porcino di Borgotaro e a quella del Culatello di Zibello, attraversano la provincia di Parma) ed ha avuto un ruolo di primo piano nella sua nascita.

Protagonista indiscusso dell'economia e della gastronomia locale è il formaggio Parmigiano-Reggiano, nato proprio lungo la media valle dell'Enza.

3.9 Situazione economica del Comune di Sala Baganza

Il territorio comunale è caratterizzato dalla prevalenza di aziende specializzate principalmente nei seguenti settori: attività manifatturiere, industrie alimentari, delle bevande e del tabacco, industrie tessili, dell'abbigliamento, articoli in pelle e simili, industria dei prodotti in legno e carta, stampa, metallurgia e fabbricazione di prodotti in metallo esclusi macchinari e attrezzature, fabbricazione di macchinari ed apparecchiature nca, altre industrie manifatturiere, riparazione e installazione di macchine e apparecchiature, imprese non manifatturiere. Dai dati dei Censimenti generali agricoltura 2010 risulta presente una cinquantina di aziende agricole.

3.10 Situazione economica del Comune di Traversetolo

Con riguardo allo scenario territoriale provinciale il Comune di Traversetolo è in posizione pedecollinare sulla storica ex SS 513 di Val d'Enza che collega Parma al Valico del Cerreto e di lì innestandosi sulla SS 63 del Valico del Cerreto conduce ad Aulla, collegando perciò Emilia Romagna e Toscana. Se si considera che quest'ultima nasce ufficialmente come Strada Ducale di Lunigiana nel XVIII secolo, è facile comprendere come l'economia del territorio sia sempre stata fiorente.

Oltre alla ex SS 513 di Val d'Enza, il territorio comunale di Traversetolo è attraversato anche dalla strada Provinciale 45 e, grazie ai prolungamenti delle linee urbane 11 e 12, il centro di Traversetolo viene collegato ogni ora alla città di Parma.

La realtà imprenditoriale Traversetolese ben si inserisce nel tessuto provinciale e regionale e l'economia locale, in confronto con i parametri nazionali, segue il trend regionale o è addirittura migliore.

4. SICUREZZA

4.1 Descrizione del profilo criminologico nel territorio Emilia-Romagna

La Regione si contraddistingue per un'ottima posizione strategica, potendo disporre di vie di comunicazione che la rendono lo snodo principale di collegamento tra il nord e il resto del Paese.

Settima regione europea per numero di occupati nel settore manifatturiero - con 13 distretti industriali distribuiti in tutte le province - anche nel 2019 l'Emilia Romagna, per il quinto anno consecutivo in crescita economica, è risultata fortemente attrattiva per la criminalità organizzata per il reinvestimento di capitali illeciti e l'inserimento nell'economia legale.

Talune evidenze investigative hanno disvelato il ricorso a un'aggressione silente del territorio, predisposta a ricercare e stabilire modalità corruttive e conniventi con apparati amministrativi. Tale modello operativo è riuscito a consolidare un "sistema integrato" tra imprese, appalti e affari, che ha costituito il perverso humus sul quale avviare le attività di riciclaggio e di reinvestimento delle risorse illecitamente acquisite. Il tutto semplificato dalla disponibilità di imprenditori compiacenti - in specie nel settore edile e dei trasporti - le cui imprese hanno atteso al ruolo di schermo per attività illegali, divenendo anche funzionali a rilevanti frodi fiscali, spesso realizzate attraverso fatturazioni per operazioni inesistenti, rese possibili dall'indeclinabile knowhow di professionisti infedeli.

In tale contesto il diuturno monitoraggio delle attività imprenditoriali ad opera dei Gruppi interforze istituiti presso le Prefetture costituisce un efficace strumento di controllo. A risultare destinatarie dei relativi provvedimenti - poiché riconducibili a consorterie mafiose di diversa matrice criminale - figurano società attive soprattutto nel settore edilizio e dei trasporti.

Significativi elementi di valutazione pervengono anche dalla lettura dei dati pubblicati dall'"Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata", riferiti all'Emilia Romagna, che illustrano come, allo stato, nella Regione siano in corso le procedure per la gestione di 631 immobili confiscati, a fronte di 144 già destinati. Del pari risultano in atto le procedure per la gestione di 99 aziende, mentre 19 sono state già destinate. Immobili con relative pertinenze, terreni e imprese edili, alcune strutture ricettive, attività commerciali e immobiliari, rappresentano solo alcune delle tipologie di beni sottratti alle mafie in Emilia Romagna, concentrati - in ordine quantitativo decrescente - nelle province di Parma, Bologna, Forlì-Cesena, Modena, Rimini, Ferrara, Ravenna, Piacenza e Reggio Emilia.

La criminalità organizzata di matrice 'ndranghetista - attiva principalmente nel traffico di sostanze stupefacenti, nel riciclaggio, nel condizionamento di appalti pubblici, nelle estorsioni e nell'usura - è quella che caratterizza maggiormente la geografia criminale dell'Emilia Romagna.

Come emerso da numerosi impianti investigativi sviluppati negli anni dagli organi inquirenti, quanto espresso discende dalla sua capacità di sfruttare i canali economici e finanziari, offerti da legami con esponenti infedeli di categorie professionali e amministratori pubblici.

Esemplificativo il pesante condizionamento dell'attività politico-amministrativa che nel 2016 ha portato allo scioglimento del comune di Brescello (RE).

L'operazione "Aemilia" del gennaio 2015, ha fornito un quadro di situazione della 'Ndrangheta nel territorio, disvelando la pervasiva presenza di soggetti appartenenti alla cosca di Cutro (KR) "Grande Aracri" attiva a Bologna e nelle province di Reggio Emilia, Modena, Parma e Piacenza e la cui sfera di influenza sconfinava anche in taluni territori delle limitrofe Lombardia e Veneto. Con riguardo alla validità dell'impianto accusatorio si rappresenta che il 24 ottobre 2018 la Corte di Cassazione ha confermato la sentenza del 12 settembre 2017 della Corte d'Appello di Bologna, per gli imputati che avevano scelto il rito abbreviato, emettendo 40 condanne definitive e comminando un totale di oltre 230 anni di reclusione.

Sempre con riferimento all'operazione "Aemilia", sotto il profilo dell'aggressione ai patrimoni illeciti rileva un provvedimento di confisca, eseguito nel marzo 2019, dalla Guardia di Finanza nei confronti di diversi esponenti della famiglia "Grande Aracri", in esecuzione di una sentenza di condanna emessa dalla Corte di Appello di Bologna. La misura ha riguardato beni mobili e immobili, per un valore di 40.000.000 di euro.

L'operazione "Grimilde", condotta nel giugno 2019 dalla Polizia di Stato tra Parma, Reggio Emilia, Piacenza, Bologna ed alcune zone della Lombardia, ha consentito di raccogliere ulteriori evidenze sulla richiamata cosca cutrese. Sono stati contestati ad alcuni soggetti di primo piano della cosca "Grande Aracri", l'associazione per delinquere di tipo mafioso, l'estorsione, il trasferimento fraudolento di valori, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro, il danneggiamento e la truffa aggravata. Contestualmente è stato effettuato un sequestro preventivo di società, conti correnti, beni mobili e immobili.

La presenza di clan campani è riscontrata da tempo da molteplici interventi repressivi nei confronti di esponenti della camorra presenti nel territorio regionale, come pure nei riguardi di formazioni dei c.d. "casalesi", nel tempo riusciti a infiltrarsi nel mercato immobiliare e nella gestione d'impresa, rivelandosi una costante minaccia per il comparto degli appalti pubblici.

Altra presenza comprovata è quella di Cosa nostra siciliana che, nonostante abbia utilizzato, da tempo, la strategia del “mimetismo”, denota la sua aggressività nella gestione d’impresa, privilegiando le attività dell’edilizia e del commercio.

Elementi collegati alla criminalità organizzata pugliese, operanti nel bolognese, nel modenese e in riviera - sono risultati attivi nel traffico e nello spaccio di sostanze stupefacenti, nel supporto logistico ai latitanti e nel reimpiego di capitali illeciti.

L’azione di contrasto delle Forze di Polizia ha evidenziato anche l’operatività di gruppi criminali autoctoni - compartecipati anche da soggetti stranieri - dediti allo spaccio di sostanze stupefacenti, allo sfruttamento della prostituzione, all’usura e ai reati predatori.

L’Emilia Romagna è contrassegnata in misura considerevole da molteplici e importanti traffici di sostanze stupefacenti che assumono, sempre più, il carattere della transnazionalità. Posto che i traffici risultano essere prevalentemente gestiti da organizzazioni straniere, i relativi ricavi vengono reinvestiti nel circuito della ristorazione e degli esercizi pubblici, in specie nel capoluogo regionale. Al riguardo, risultano numerose le acquisizioni di attività commerciali da parte di elementi stranieri, appartenenti a etnie o Paesi i cui cittadini si distinguono in Italia proprio per essere adusi al traffico di narcotici.

Per quanto attiene ai reati contro il patrimonio, si conferma l’operatività di batterie di soggetti provenienti dalle regioni del meridione d’Italia, dediti alla consumazione di rapine a mano armata in danno di esercizi commerciali, istituti di credito e postali, nonché di furgoni portavalori, con l’appoggio logistico di elementi corregionali residenti in loco.

Nei centri maggiormente estesi si avverte la crescita del disagio connesso alle manifestazioni di illegalità e/o degrado socio-ambientale, legate all’esercizio della prostituzione e dello spaccio di droga, nonché all’abuso di alcool, ma anche a quelle condotte anti-giuridiche e antisociali - quali danneggiamenti, imbrattamenti e bivacchi - che, ingenerando un profondo e diffuso stigma, induce la popolazione a ritenersi “sovraesposta” a scenari di “insicurezza”, anche quando non corrispondono alla reale situazione.

Nel corso del 2019, in Emilia Romagna sono state registrate 205.999 segnalazioni riferite a delitti, con un decremento pari al -3,9% rispetto all’anno precedente, mentre il dispositivo di contrasto operato dalle Forze di Polizia è risultato in lieve decremento per il numero di soggetti segnalati all’Autorità Giudiziaria (-1,4%).

I reati che maggiormente incidono sul numero totale delle segnalazioni relative ai delitti commessi nella Regione sono quelli predatori, anche se nel periodo in riferimento hanno registrato un generale decremento.

4.2 Rischi corruzione e criminalità connessi all'emergenza covid 19

Nell'emergenza COVID che ha caratterizzato l'anno 2020 deve essere massima l'attenzione sulla capacità della criminalità organizzata di infiltrarsi nel tessuto sano dell'economia.

L'Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sui rischi di infiltrazione nel tessuto sociale ed economico, istituito presso la direzione della Polizia Criminale ha evidenziato i settori produttivi e commerciali verso cui è rivolta l'attenzione della criminalità organizzata nel postlockdown: dal turismo e ristorazione ai servizi, dal settore sanitario a quello dei rifiuti, dai giochi e scommesse alla gestione di impianti sportivi e palestre, alla distribuzione e commercio di generi alimentari, all'autotrasporto, all'industria manifatturiera, a quella dell'energia, all'immobiliare, al commercio e noleggio di autoveicoli, fino alla grande finanza. La modalità maggiormente pervasiva di infiltrazione nel tessuto economico si realizza attraverso l'elargizione di prestiti di denaro a titolari di attività commerciali di piccole-medie dimensioni in difficoltà da parte di sodalizi delinquenziali che mirano a subentrare nella proprietà o nella gestione delle imprese più deboli, trasformandole in strumenti per riciclare e reimpiegare capitali illeciti. In questa fase è diffuso anche il fenomeno dell'usura, con un forte impatto sociale: interessando spesso gli strati più deboli della società incide notevolmente sulla percezione della sicurezza in quanto le manifestazioni criminali ad essa collegate sono connotate da forte aggressività. Genera inoltre effetti dannosi sull'economia creando un rapporto di dipendenza verso il mondo criminale ed offrendo alla malavita spazi di illecito arricchimento, reinvestimento, riciclaggio e infiltrazione nel tessuto economico.

Tra le condizioni che favoriscono l'inserimento nel circuito dell'usura può annoverarsi talvolta il "sovraindebitamento" che può scaturire sia dall'incapacità nella gestione dei propri affari o dalla sopravvalutazione della propria capacità reddituale, sia da fattori imprevedibili, come nell'attuale fase pandemica, che comportano la contrazione delle entrate o l'aumento della spesa.

Si ipotizza che diversi settori dell'economia, alla luce delle ingenti risorse pubbliche che saranno immesse in circolazione, possano offrire rilevanti opportunità per la criminalità organizzata con probabili tentativi di infiltrazioni, riciclaggio e reimpiego di proventi illeciti. Così come sono ipotizzabili dinamiche criminali per approfittare dei provvedimenti governativi che prevedono, tra l'altro, l'erogazione di sussidi pubblici a favore di famiglie e imprese e dalla sfavorita e indebolita condizione economica in cui versa la maggior parte degli esercenti/imprenditori italiani. La crisi di liquidità delle imprese e le difficoltà economiche potrebbero favorire attività strutturate nelle organizzazioni criminali attraverso l'utilizzo di raffinati e complessi strumenti finanziari che consentono (anche attraverso l'acquisto dalle banche di crediti deteriorati e il coinvolgimento

di fondi d'investimento compiacenti) di entrare in possesso di asset imprenditoriali di particolare interesse. Fondamentale pertanto accertare la capacità di risposta del sistema creditizio tramite un monitoraggio sull'accesso al credito in modo da assicurare regolarità nei flussi erogati e intercettare il ricorso a finanziamenti illeciti e, da parte delle associazioni, informare e sensibilizzare per aiutare le potenziali vittime a comprendere i rischi concreti che derivano da questo tipo di finanziamenti.

4.3 Attività di contrasto sociale e amministrativo

Con l'adozione della L.R. 18/2016 la Regione Emilia-Romagna ha dedicato una particolare attenzione ai progetti di promozione della legalità. Sono incentivate tutte le iniziative per la promozione della cultura della legalità sviluppate d'intesa con i diversi livelli istituzionali, ivi incluse le società a partecipazione regionale, che comprendono anche il potenziamento dei programmi di formazione del personale e lo sviluppo della trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Numerose disposizioni sono volte a rafforzare la prevenzione dei fenomeni di corruzione ed illegalità a partire dal settore degli appalti pubblici. Tra le misure previste:

- la valorizzazione del rating di legalità delle imprese (art. 14);
- la creazione di elenchi di merito, a partire dal settore dell'edilizia ed in tutti i comparti a maggior rischio di infiltrazione mafiosa (art. 14);
- la diffusione della Carta dei Principi delle Imprese e dell'Elenco di Merito delle imprese e degli operatori economici (art. 14);
- Il monitoraggio costante degli appalti pubblici, anche in collaborazione con l'Autorità anticorruzione (art. 24);
- La riduzione delle stazioni appaltanti, favorendo la funzione di centrale unica di committenza esercitata dalle unioni di comuni (art. 25);
- La promozione della responsabilità sociale delle imprese, al fine di favorire il pieno rispetto delle normative e dei contratti sulla tutela delle condizioni di lavoro (art. 26).

Ulteriori misure vengono adottate per specifici settori.

La Giunta regionale, con propria delibera n. 2151 del 22/11/2019 ha approvato il **Piano integrato delle azioni regionali per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile e la prevenzione del crimine organizzato e mafioso e dei fenomeni corruttivi relativo al biennio 2020/2021**, ai sensi dell'art. 3 della L.R. 28 ottobre 2016, n. 18 "*Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili*".

Per quanto attiene specificatamente le strategie regionali di prevenzione e di contrasto e dell'illegalità all'interno dell'amministrazione regionale e delle altre amministrazioni pubbliche, la Regione - in base all'art. 15 della l.r. n. 18 del 2016 - ha promosso l'avvio di una "**Rete per l'Integrità e la Trasparenza**", ossia una forma di raccordo tra i Responsabili della prevenzione della corruzione e della Trasparenza delle amministrazioni del territorio emiliano-romagnolo.

Il progetto, approvato dalla Giunta regionale d'intesa con l'Ufficio di Presidenza della Assemblea legislativa, è supportato anche da ANCI E-R, UPI, UNCEM e Unioncamere, con i quali è stato sottoscritto apposito Protocollo di collaborazione il 23 novembre 2017.

La Rete, a cui hanno aderito, ad oggi, circa 200 **enti**, permette ai relativi Responsabili della prevenzione della corruzione e della Trasparenza di affrontare e approfondire congiuntamente i vari e problematici aspetti della materia, creando azioni coordinate e efficaci, pertanto, di contrasto ai fenomeni corruttivi e di cattiva amministrazione nel nostro territorio.

Prosegue poi l'azione di **diffusione della Carta dei Principi di responsabilità sociale di imprese e la valorizzazione del rating di legalità**, attraverso i bandi per l'attuazione delle misure e degli interventi della DG Economia della Conoscenza, del Lavoro e dell'Impresa. L'adesione diviene così requisito indispensabile per l'accesso ai contributi previsti dai bandi.

Continua l'attività dell'**Osservatorio regionale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**, che fornisce anche assistenza tecnica alle Stazioni Appaltanti, enti e soggetti aggiudicatori del territorio regionale, per la predisposizione dei bandi, di promozione del monitoraggio delle procedure di gara, della qualità delle procedure di scelta del contraente e della qualificazione degli operatori economici. È stato realizzato l'aggiornamento dell'**Elenco regionale dei prezzi delle opere pubbliche**.

In relazione all'art. 34, della L.R. n. 18/2016, è continuata l'attività relativa all'aggiornamento dell'**Elenco di merito degli operatori economici del settore edile e delle costruzioni**. La formazione dell'Elenco di merito, che conta ad oggi oltre 1.500 imprese iscritte, persegue due principali finalità:

- a) la prima è rivolta alla costituzione di una banca dati a cui le Stazioni Appaltanti, i Comuni, i committenti, i professionisti ed i cittadini possono attingere per affidare incarichi alle imprese;
- b) la seconda riguarda l'attuazione del principio della semplificazione offrendo la possibilità, ove si realizzino le condizioni normative ed organizzative, di non dover ripresentare i medesimi documenti previsti per altri adempimenti.

È stato aggiornato e adeguato al nuovo Codice degli appalti pubblici D. Lgs. 50/2016 e ss.mm. ii. il sistema informativo SITAR, ora denominato **SITAR 2.0**;

L'Osservatorio regionale, quindi, con il un nuovo sistema informativo, a partire dagli ultimi mesi del 2017, ha svolto in modo più efficace la propria attività di monitoraggio dell'intero ciclo di realizzazione degli appalti pubblici dalla fase di programmazione a quella del collaudo, tenendo conto delle sue specificità in relazione alla tipologia e all'importo. Il SITAR 2.0 permette inoltre di assolvere in modo unitario alle diverse esigenze di monitoraggio dei vari organismi legalmente deputati, concentrando in un'unica banca dati le diverse informazioni e semplificando l'azione di invio, realizzando quindi il monitoraggio previsto dal Codice dei contratti pubblici in modo completamente informatico e rendendolo più efficiente e meno gravoso per i soggetti coinvolti.

Con l'approvazione della **nuova legge urbanistica regionale (L.R. 21 dicembre 2017 n. 24 - Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio)**, sono state introdotte **norme ed obblighi specifici di contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'ambito delle operazioni urbanistiche**. In particolare, l'**articolo 2 (Legalità, imparzialità e trasparenza nelle scelte di pianificazione)**, oltre a ribadire che le amministrazioni pubbliche devono assicurare, anche nell'esercizio delle funzioni di governo del territorio, il rispetto delle disposizioni per la prevenzione della corruzione, la trasparenza e contro i conflitti di interesse, definite dalle leggi statali e dall'ANAC, introduce inoltre **l'obbligo di acquisire l'informazione antimafia**, disciplinata dall'articolo 84 del D. Lgs. 159/2011, relativamente ai **oggetti privati che propongono alle amministrazioni comunali l'esame e l'approvazione di progetti urbanistici**, nell'ambito dei diversi procedimenti regolati dalla legge (accordi operativi, accordi di programma e procedimento unico per i progetti di opere pubbliche e di interesse pubblico e per le modifiche di insediamenti produttivi).

A seguito di diversi incontri tematici e della deliberazione di Giunta n. 15 del 8 gennaio 2018, è stato sottoscritto il **9 marzo 2018 il Protocollo di intesa per la legalità negli appalti di lavori pubblici e negli interventi urbanistici ed edilizi**, tra la Regione, il Commissario delegato per la ricostruzione e le nove Prefetture/Uffici territoriali del governo, operanti in Emilia-Romagna, volto ad incrementare le misure di contrasto ai tentativi di inserimento della criminalità organizzata nel settore delle opere pubbliche e dell'edilizia privata, migliorando l'interscambio informativo tra gli enti sottoscrittori, garantendo maggiore efficacia della prevenzione e del controllo, anche tramite l'estensione delle verifiche antimafia a tutti gli interventi finanziati con fondi destinati alla ricostruzione. Nell'ambito di tale Protocollo, volto ad aggiornare, integrare e rinnovare l'omologo accordo siglato il 5 marzo 2012, tra la Regione e le Prefetture, oltre a recepire il nuovo Codice degli appalti pubblici, con la **deliberazione di Giunta n. 2032 del 14/11/2019**, è stato approvato l'Accordo attuativo dell'Intesa per la

legalità firmato il 9 marzo 2018 per la presentazione alle Prefetture-UTG, attraverso il sistema informativo regionale SICO della notifica preliminare dei cantieri pubblici, di cui all'art. 26 del Decreto Legge 4 ottobre 2018, n. 113 (convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132). Tale Accordo dà anche attuazione a quanto previsto dagli art. 30 e 31, della LR. 18/2016, in materia di potenziamento delle attività di controllo e monitoraggio della regolarità dei cantieri.

Inoltre, si prevedono anche misure indirizzate ad agevolare **l'attuazione dell'art. 32 della L.R. 18/2016 sul requisito della comunicazione antimafia per i titoli abilitativi edilizi relativi ad interventi di valore complessivo superiore a 150mila euro**, nonché l'attuazione delle richiamate norme della nuova legge urbanistica regionale (L.R. n. 24 del 2017) inerenti all'obbligo di informazione antimafia per i soggetti privati proponenti progetti urbanistici.

Con il Protocollo, firmato il 9 marzo 2018, per le specifiche esigenze legate al processo della ricostruzione post-sisma, fino alla cessazione dello stato di emergenza, il Commissario delegato alla ricostruzione si impegna a mettere a disposizione delle Prefetture che insistono sul cd. "cratere" (Bologna, Ferrara, Modena e Reggio Emilia) le risorse umane necessarie e strumentali con il coinvolgimento, anche ai fini della programmazione informatica, di personale esperto.

Con la sottoscrizione di accordi di programma, la Regione poi ha sostenuto un ampio spettro di azioni nell'ambito della **promozione della cultura della legalità**: interventi di sensibilizzazione e formativi, specialmente per i più giovani; costituzione di "Centri per la legalità"; attivazione di **Osservatori locali sulla criminalità organizzata e per la diffusione della cultura della legalità**. Ne è stata sostenuta la creazione: nella provincia di Rimini, nella Città Metropolitana di Bologna, nelle amministrazioni comunali di Forlì e Parma e nelle Unioni Terre d'Argine (MO) e Tresinaro Secchia (RE).

In **materia forestale**, a livello legislativo, con l'introduzione dell'art. 3 della L.R. 18 luglio 2017, n. 16 («*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale in materia ambientale e a favore dei territori colpiti da eventi sismici*») è stato modificato l'art. 15 della L.R. n. 30/1981 prevedendo che ai fini dello svolgimento delle funzioni di vigilanza e accertamento delle violazioni del Regolamento forestale, spettanti ai Comuni e alle loro Unioni, la Regione promuove le forme di collaborazione di cui all'articolo 42 della L.R. 18/2016 con l'Arma dei Carabinieri e con gli altri soggetti preposti, e che analoghe forme di collaborazione, per le medesime finalità, possono essere attivate dagli enti competenti in materia forestale e dagli enti di gestione delle aree protette e dei siti della Rete natura 2000.

Con l'approvazione del nuovo Regolamento Forestale Regionale n. 3/2018 (in vigore dal 15/9/2018) e delle relative disposizioni attuative dedicate al funzionamento del sistema telematico regionale (con deliberazione di Giunta regionale n. 1437 del 10/9/2018) è stata completata la regolazione del nuovo sistema, attraverso il quale le autorizzazioni rilasciate dagli enti competenti e le comunicazioni presentate dagli interessati sono autonomamente rese disponibili ai soggetti e alle autorità preposti alle attività di controllo, preventivamente abilitati per l'esercizio delle loro funzioni.

Il sistema così impostato è uno strumento di efficienza e semplificazione non solo nella gestione delle autorizzazioni e delle comunicazioni relative agli interventi forestali, ma anche nel monitoraggio e nel controllo degli stessi. Dal 15/9/2018 (data di entrata in vigore del nuovo Regolamento forestale) ad oggi, attraverso il sistema telematico regionale sono stati gestiti più di 4.000 procedimenti, relativi a interventi che hanno complessivamente interessato circa 9.000 ettari del territorio regionale.

4.4 Provincia di Parma

Anche nella Provincia di Parma è ormai accertata una dinamica attività di soggetti collegati ad organizzazioni criminali di tipo mafioso, che tentano di insinuarsi nel tessuto economico, sia pure in misura inferiore rispetto a quanto si registra in altre aree del territorio regionale.

Il settore degli appalti pubblici rimane quello maggiormente esposto alle mire espansionistiche delle cosche che a tal fine promuovono anche forme di convivenza e/o compartecipazione con elementi appartenenti a organizzazioni criminali provenienti da eterogenee aree geografiche.

In tale contesto, oggetto di indagine investigativa sono le molteplici imprese edili costituite da soggetti di origine meridionale, interessati sia alla realizzazione di complessi immobiliari che al subappalto di opere pubbliche.

Sono state documentate creazioni di società fittiziamente attribuite a "prestanome" con lo scopo di riciclare e reinvestire proventi di attività illecite.

Quanto precede è confermato dall'elevato numero di interdittive antimafia emesse dalla Prefettura di Parma nei confronti di imprese operanti nel territorio.

Figurano presenti e radicati nel territorio soggetti riconducibili alla 'Ndrangheta, attivi nel settore del traffico e della distribuzione di sostanze stupefacenti, nelle pratiche estorsive ed usuraie.

Nel territorio si registrano come attivi anche elementi appartenenti a clan camorristici, fortemente attratti dalle opportunità offerte dall'intermediazione nel mercato del lavoro e in quello immobiliare, dalla gestione del gioco d'azzardo e dalle scommesse clandestine, anche se i settori privilegiati, peraltro, restano quelli

del narcotraffico e delle pratiche estorsive ed usuraie. Inchieste condotte dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Napoli hanno documentato come frange dei “casalesi” risultino attive, nel territorio parmense, in operazioni di riciclaggio di denaro.

(Fonte: Relazione sull’attività delle forze di polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata (Anno 2019) Presentata dal Ministro dell’Interno e comunicata alla Presidenza del Senato nel novembre 2020- Vol. I).

4.5 Unione Pedemontana Parmense e Comuni associati

L’ Unione Pedemontana Parmense e tutti i Comuni associati hanno aderito al **Protocollo di legalità** per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti e concessioni di lavori pubblici, predisposto dal Ministero dell’Interno e inviato, tramite la Prefettura di Parma, a tutti gli enti pubblici della Provincia soggetti alla normativa dei pubblici appalti.

La Regione Emilia Romagna ha avviato la costituzione della “Rete per l’integrità e la trasparenza” (art. 15 della L.R. n. 18/2016). L’Unione Pedemontana Parmense e i Comuni che ne fanno parte hanno aderito, tramite il Servizio associato Anticorruzione e Trasparenza, alla suddetta rete per la condivisione delle esperienze e del lavoro fatto per quanto riguarda i temi della legalità e della trasparenza. Le finalità ineriscono alla condivisione delle esperienze, alla formazione comune e alla costituzione di tavoli di lavoro.

4.6 POPOLAZIONE residente al 31/12/2020

	TOTALE	MASCHI	FEMMINE	DI CUI STRANIERI
COLLECCHIO	14.597	7.204	7.393	1.560
FELINO	9.112	4.483	4.629	1.099
MONTECHIARUGOLO	11.144	5.556	5.588	1.222
SALA BAGANZA	5.752	2.910	2.842	758
TRAVERSETOLO	9.598	4.741	4.857	1.295
TOTALE UNIONE PEDEMONTANA PARMENSE	50.203	24.894	25.309	5.934

5. CONTESTO INTERNO

5.1 COMUNE DI COLLECCHIO

L'ultima ricognizione della dotazione organica dell'Ente è stata effettuata con la deliberazione di G.C. n. 183 del 01/12/2020.

La struttura è ripartita in Settori e Unità Operative Complesse:

Ciascun Settore e ciascuna U.O.C. sono organizzati in Uffici.

Al vertice del Settore "Assetto e Gestione del territorio" è posto un dirigente, mentre al vertice di ciascuna Unità Operativa Complessa è posto un dipendente di categoria D, titolare di posizione organizzativa.

La dotazione organica è la seguente:

N° 1 Segretario Generale;

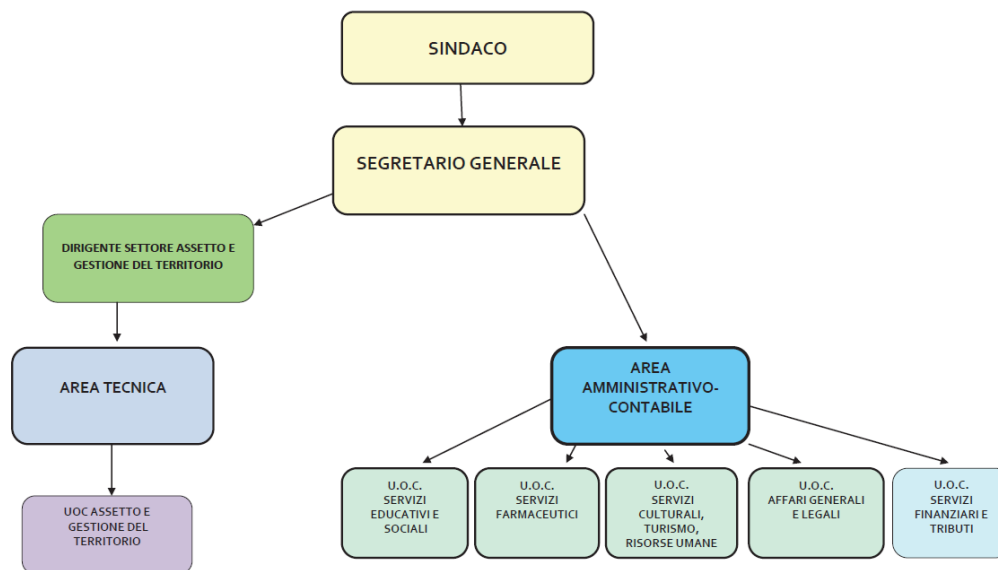
N. 1 alta professionalità ex art. 110 c. 1;

N° 1 dirigente;

N° 65 dipendenti, dei quali 6 titolari di posizione organizzativa, tra i quali 1 con funzioni di vicesegretario generale.

Al 31/12/2020, dei 71 posti previsti nella dotazione organica dell'ente, 5 posizioni risultano ancora vacanti.

GIUNTA - ASSEGNAZIONE DEGLI ORGANICI

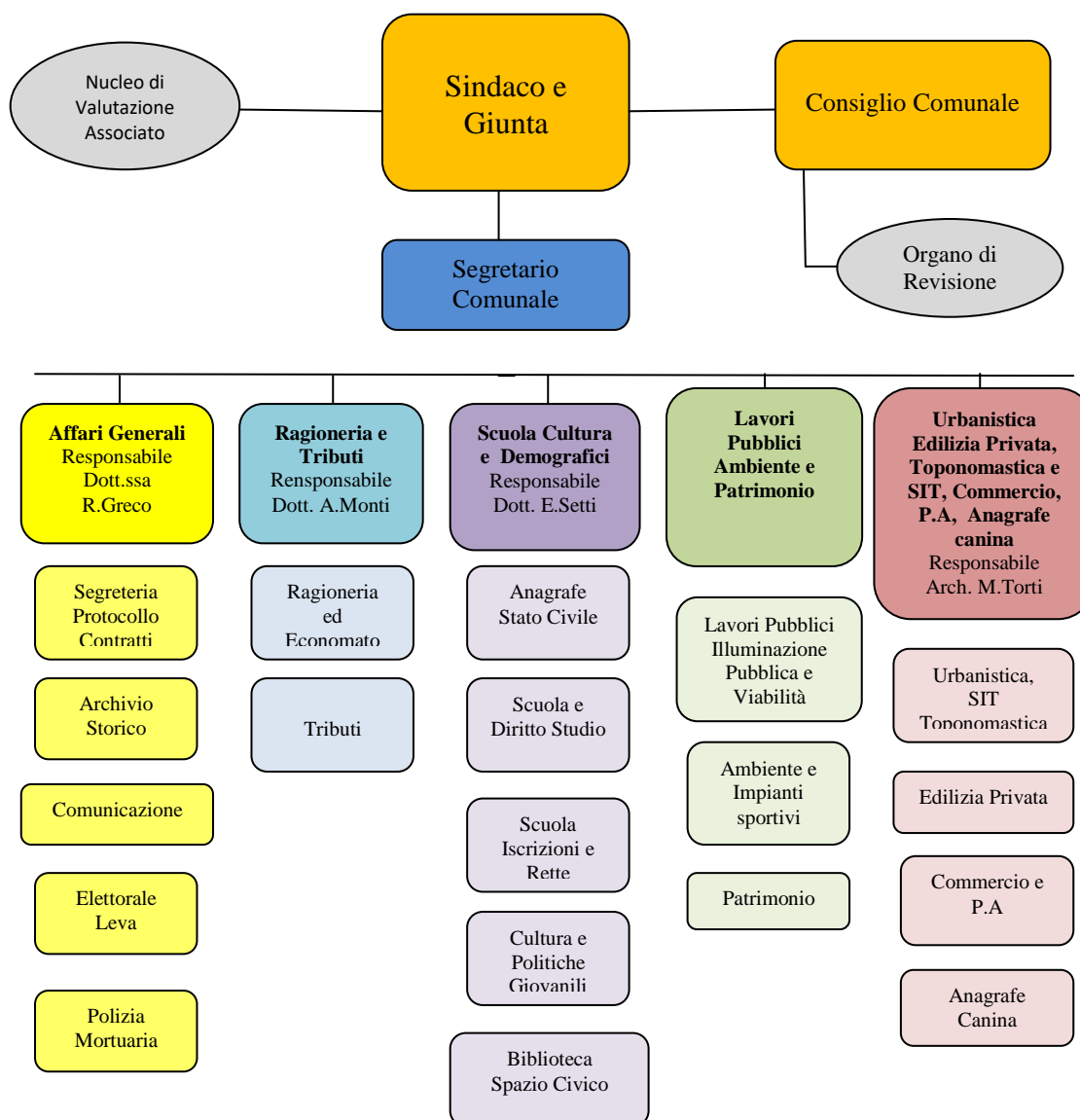


5.2 COMUNE DI FELINO

La dotazione organica dell'ente è stata definita da ultimo con la deliberazione della Giunta Comunale numero 139 del 07/12/2020 "PIANO TRIENNALE DEI FABBISOGNI DEL PERSONALE 2020-2022 (PTFP)".

La dotazione organica effettiva prevede al 31/12/2020 n. 28 dipendenti, dei quali:

- n° 28 a tempo indeterminato
- n° 2 a tempo determinato (di cui 1 segretario comunale)
- n° 5 titolari di posizione organizzativa (di cui 1 segretario comunale)



5.3 COMUNE DI MONTECHIARUGOLO

L'organigramma del Comune di Montechiarugolo è stato definito da ultimo con la deliberazione della Giunta n. 89 del 23/07/2020.

La struttura è ripartita in *settori* e *servizi*, organizzati in *uffici*.

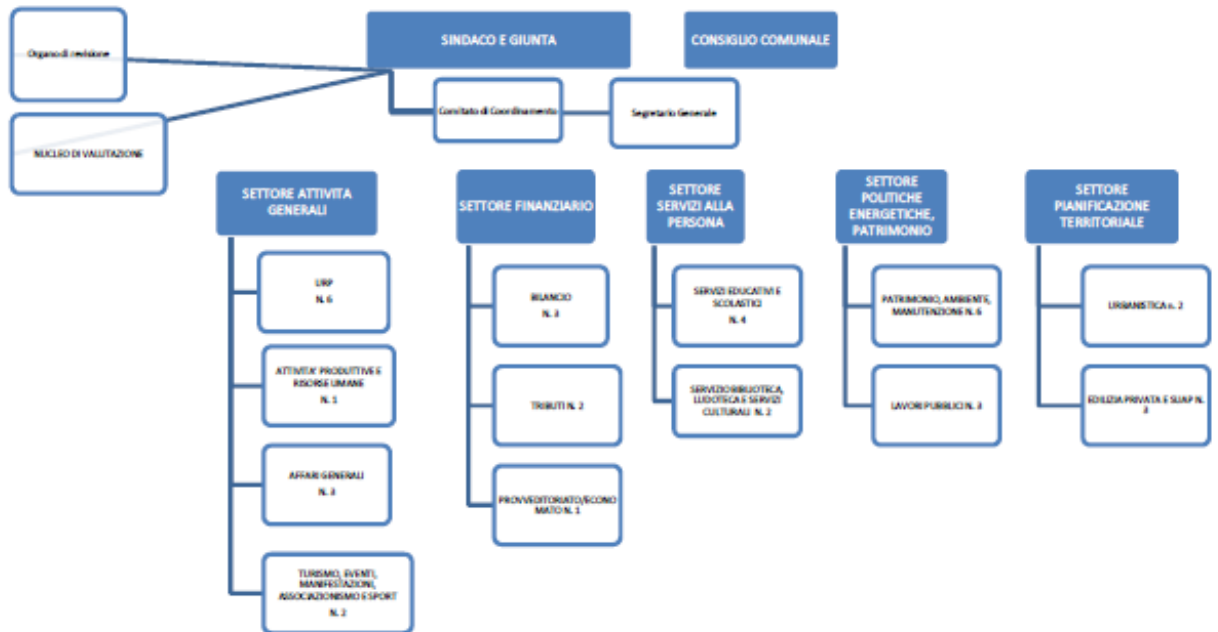
Al vertice di ciascun settore è posto un *Titolare di P.O.*.

La dotazione organica prevede:

n. 1 Segretario Generale (sede vacante al 31/12/2020)

n. 0 dirigenti

n. 47 dipendenti di cui 5 titolari di posizione organizzativa (di cui 1 con funzioni di vicesegretario comunale).



5.4 COMUNE DI SALA BAGANZA

L'organigramma dell'ente è stato definito da ultimo con la deliberazione della Giunta Comunale n. 29 del 29/02/2016.

La struttura è ripartita in AREE:

1. Area Economico finanziaria
2. Area urbanistica – servizi pubblici- SUE- gestione ordinaria del patrimonio
3. Area opere pubbliche e progettazione – manutenzione straordinaria del patrimonio e infrastrutture – energia
4. Area servizi alla persona
5. Area amministrativa

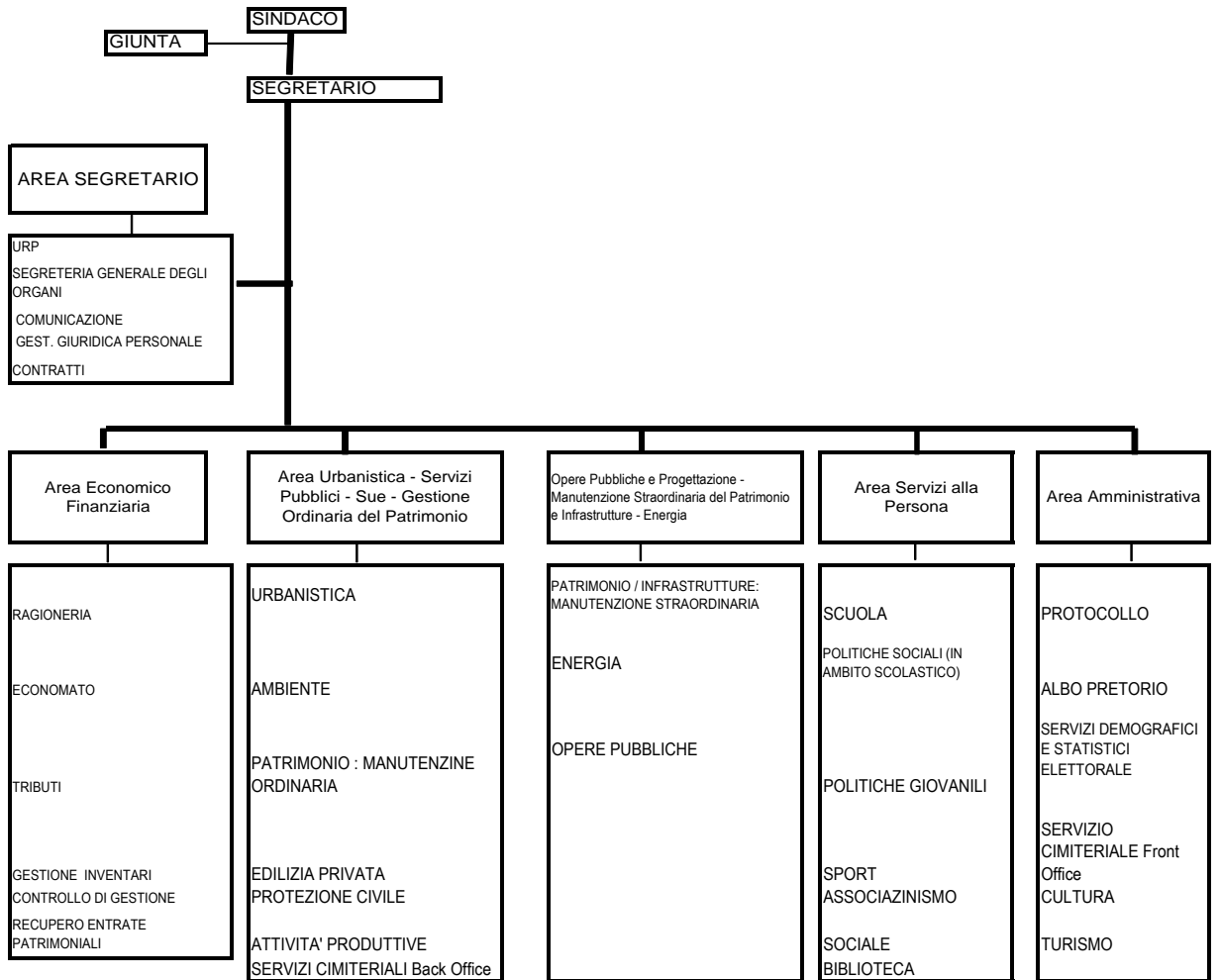
Ciascuna AREA è organizzata in Uffici.

Al vertice di ciascuna Area è posto un dipendente di categoria D, titolare di posizione organizzativa.

La dotazione organica effettiva prevede: un segretario comunale; n. 34 dipendenti, di cui 4 sono titolari di posizione organizzativa.

ULTIMA Dotazione Organica adottata E personale presente alla data del 01/01/2021							
Cat.	Tempo pieno	Part-Time	Totale	Posti occupati	Posti vacanti Part-time	Posti vacanti Tempo pieno	Totale posti vacanti
D3	3	0	3	2	0	1	1
D1	4	0	4	4	0	0	0
C	16	0	16	13	0	3	3
B3	4	1	5	4	0	1	1
B1	6	0	6	6	0	0	0
Totali	33	1	34	29	0	5	5
Equiv. Full time	33	1	34				

Struttura organizzativa



5.5 COMUNE DI TRAVERSETOLO

La dotazione organica dell'Ente è la seguente:

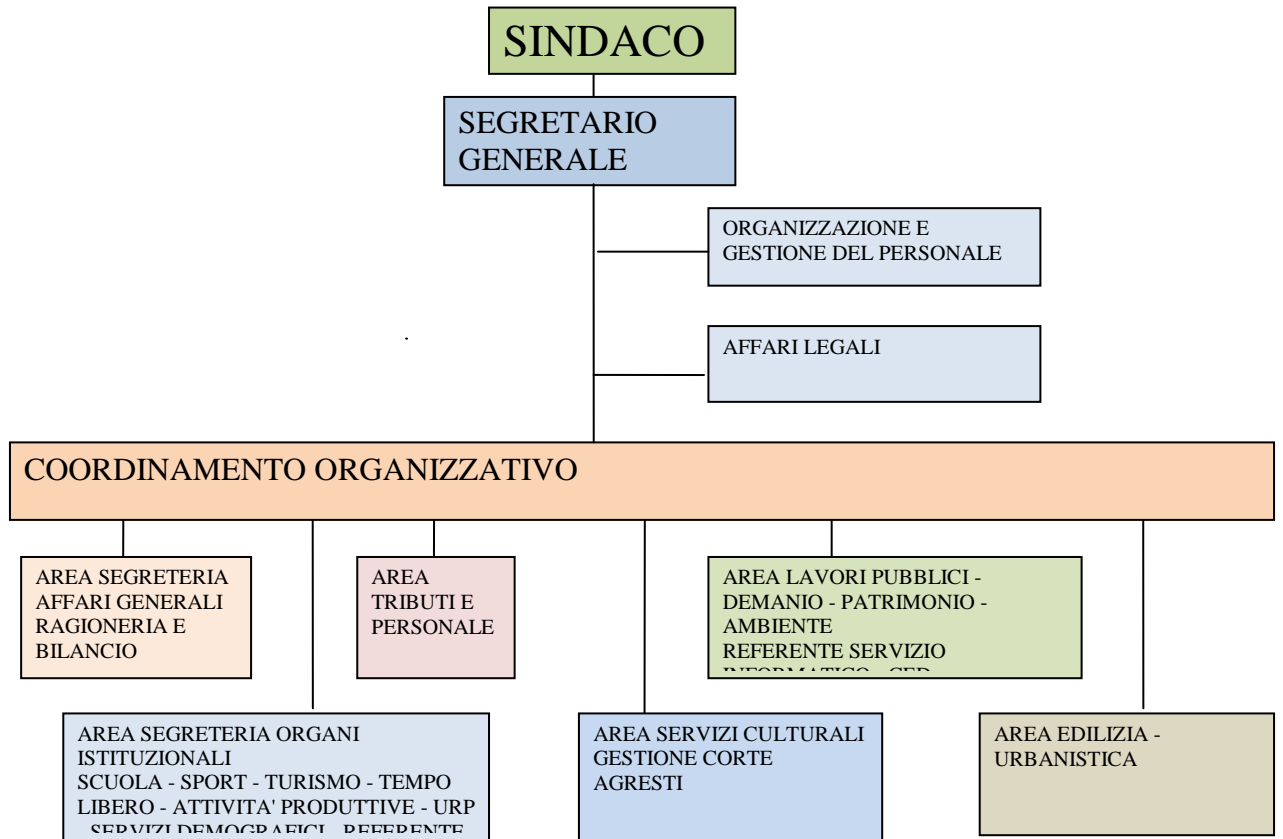
	Cat. Giur. D3	Cat. Giur. D1	Cat. C	Cat. Giur. B3	Cat. Giur. B1	Totale
Posti in dotazione organica	5	9	12	3	6	35

Rispetto alla dotazione organica vigente, il personale in servizio alla data del 31/12/2020 risulta essere il seguente:

	CATEGORIA GIURIDICA D'ACCESSO					TOTALE
	D3	D1	C	B3	B1	
Personale in servizio a tempo indeterminato	5	7	12	3 (di cui 1 a tempo parziale)	6 (di cui 1 tempo parziale)	35
Personale in servizio a tempo determinato	0	2	0	0	0	0
Programmazione fabbisogno di personale per assunzione unità di personale a tempo determinato	0	0	0	0	0	0
Programmazione fabbisogno di personale per assunzione unità di personale a tempo determinato ex art. 90 D.Lvo 267/2000	0	1	0	0	0	1

STRUTTURA ORGANIZZATIVA

La struttura organizzativa dell'Ente attualmente è composta da 6 aree di pari livello secondo l'organigramma di seguito riportato.



5.6 UNIONE PEDEMONTANA PARMENSE

SEGRETARIO GENERALE

AREE DELLE POSIZIONI ORGANIZZATIVE

POSIZIONE ORGANIZZATIVA N.1

Responsabile del Servizio affari finanziari dell'Unione

POSIZIONE ORGANIZZATIVA N.2

Responsabile del Servizio Personale dell'Unione e del Servizio Personale Unico dei Comuni aderenti all'Unione

POSIZIONE ORGANIZZATIVA N.3

Responsabile della Centrale Unica di Committenza – CUC -

POSIZIONE ORGANIZZATIVA N.4

Responsabile dei Servizi Informatici e telematici dell'Unione e del Sistema Informatico Associato –SIA- dei Comuni aderenti all'Unione

POSIZIONE ORGANIZZATIVA N.5

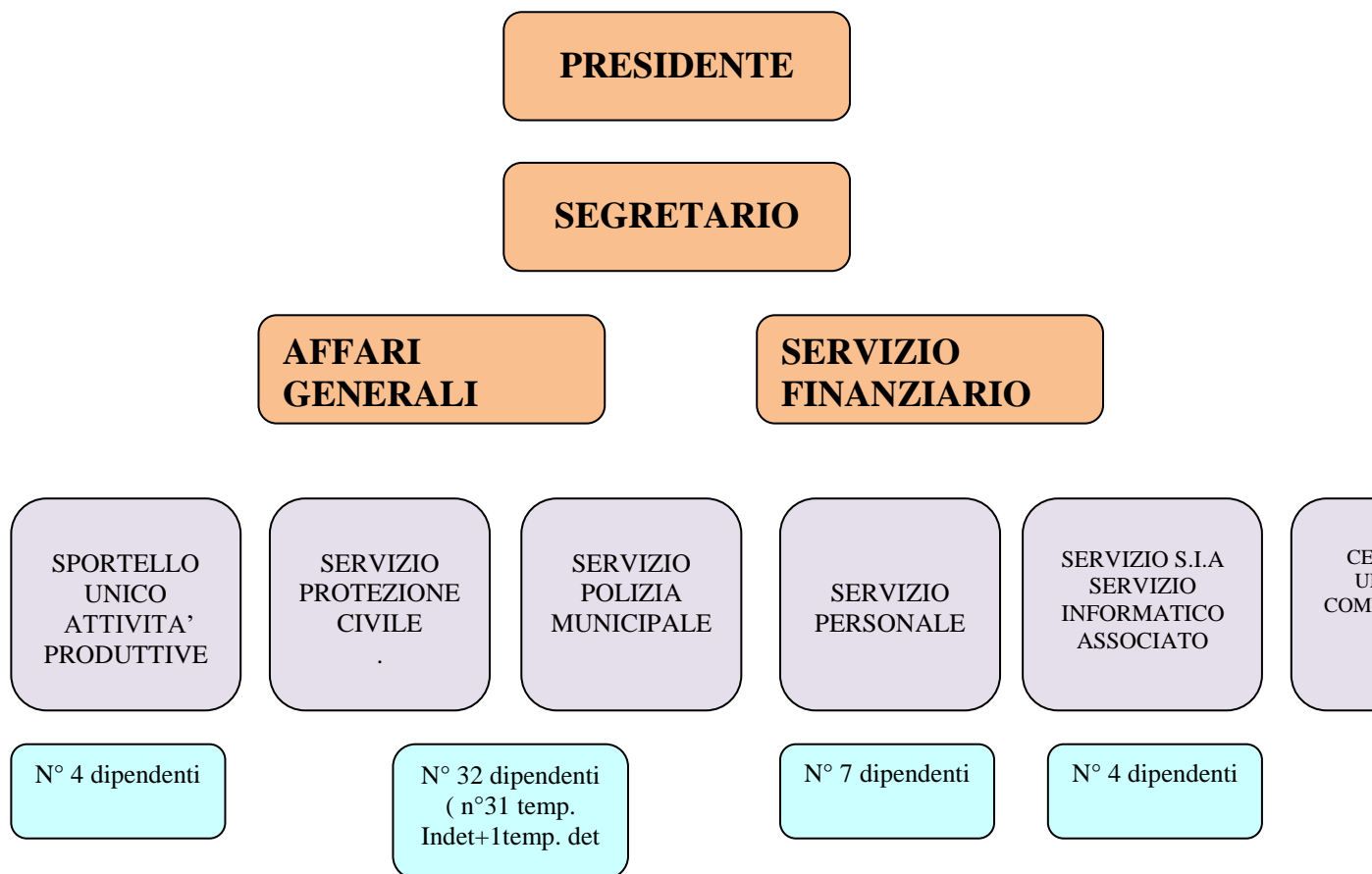
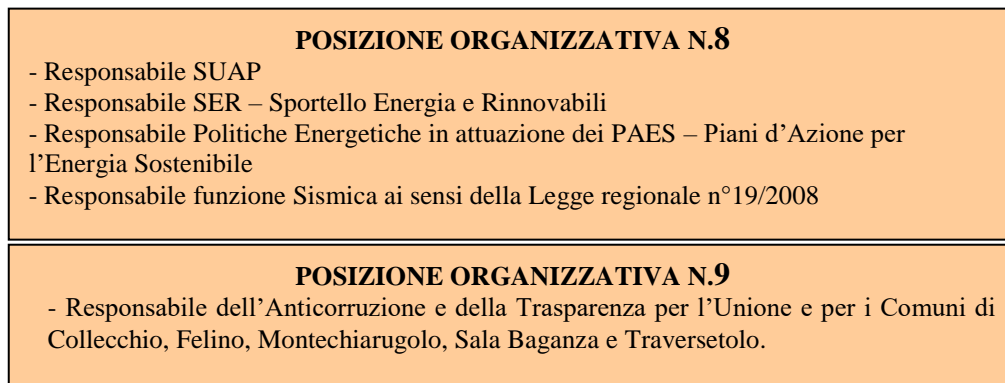
- Responsabile del Servizio Infortunistica
- Responsabile contenzioso Codice della Strada ed Infortunistica Stradale
- Responsabile attività di Polizia giudiziaria riferita al Codice della Strada
- Responsabile attività di Polizia giudiziaria legate alla violenza di genere
- Vice Responsabile del Servizio Protezione Civile

POSIZIONE ORGANIZZATIVA N.6

- Responsabile del Nucleo Commercio e Servizio Vigilanza commerciale
- Responsabile gestione e contenzioso delle sanzioni diverse dal Codice della Strada
- Responsabile del Nucleo Edilizia e Servizio di Polizia Edilizia
- Responsabile Nucleo Ambiente
- Responsabile del Patrimonio
- Responsabile attività di Polizia Giudiziaria legate ai minori e quanto non afferente al C.d.S.e alla violenza di genere.
- Responsabile Centrale Operativa
- Responsabile nucleo sicurezza stradale/Pronto Intervento
- Responsabile Addestramento Operativo

POSIZIONE ORGANIZZATIVA N.7

- Comando Corpo Unico e Responsabile servizio di Polizia Municipale, sicurezza urbana
- Responsabile servizio Protezione Civile



L’Unione Pedemontana Parmense svolge per i cinque comuni associati i seguenti funzioni, servizi e attività:

- Centrale Unica di Committenza;
- Funzioni relative ai servizi sociali, socio – sanitari e al ruolo di committenza per i servizi in accreditamento;
- Gestione associata dei servizi informatici e telematici
- Gestione associata Ufficio di Piano
- Gestione del personale

- Gestione associata del servizio di Polizia Locale
- Organo di revisione
- Servizi Assicurativi e Servizi di Brokeraggio;
- Organo indipendente di Valutazione
- Servizio di Protezione Civile
- Sportello Unico Attività Produttive
- Sportello energia
- Servizio Associato Anticorruzione e Trasparenza.
- Servizi Turistici
- Gestione Associata Funzioni Sismiche

Parte III

**PRINCIPALI ATTIVITA' DI PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE**

1. Attività a rischio di corruzione

I procedimenti amministrativi dell'Unione Pedemontana Parmense e di tutti i Comuni associati sono indicati nelle tabelle allegate al presente piano, sia ai fini della trasparenza (D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150) sia per individuare, oltre ai responsabili competenti, le attività a rischio corruzione e i relativi gradi di rischio e corrispondenti misure di prevenzione.

Il Segretario comunale è competente dei provvedimenti "ad acta" in caso di omissioni dei responsabili o loro sostituti, secondo la disposizione dell'art. 2, comma 9 bis, della legge 241/90.

2. Mappatura dei processi, valutazione dei rischi e misure specifiche volte a ridurli

La mappatura dei processi è un modo razionale di individuare e rappresentare tutte le principali attività dell'ente. La mappatura ha carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

L'ANAC, con la determinazione n. 12 del 2015, ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi.

Per le finalità di prevenzione e contrasto alla corruzione, i *processi di governo* sono scarsamente significativi in quanto generalmente tesi ad esprimere *l'indirizzo politico* dell'amministrazione in carica.

Al contrario, assumono particolare rilievo i *processi* ed i *sotto-processi operativi* che concretizzano e danno attuazione agli indirizzi politici attraverso procedimenti, atti e provvedimenti rilevanti all'esterno e, talvolta, a contenuto economico patrimoniale.

E' bene rammentare che la legge 190/2012 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l'apparato tecnico burocratico degli enti, senza particolari riferimenti agli organi politici.

La mappatura dei processi operativi è descritta nelle schede allegate in cui vengono riportati, per ogni processo: l'individuazione del rischio, la sua valutazione e le misure volte a ridurlo.

L'attività di mappatura dei processi, come previsto anche dall'allegato 3 del PNA 2019, viene progressivamente integrata di anno in anno in stretta collaborazione con i responsabili dei vari servizi degli enti facenti parte il Servizio Associato Anticorruzione dell'Unione Pedemontana Parmense, compatibilmente con le risorse effettivamente disponibili.

3. Gestione del rischio

Con la mappatura dei processi di cui al paragrafo precedente si sono individuate le attività degli enti Associati nel servizio Anticorruzione e Trasparenza dell'Unione Pedemontana Parmense, ritenute potenzialmente soggette ad un maggior rischio corruttivo. Ogni processo mappato è stato ricondotto ad un'area di rischio.

Le aree di rischio, come già specificato al paragrafo 6.1, si suddividono in aree di rischio generale e in aree di rischio specifiche che vengono individuate dal Servizio Anticorruzione interno, e sono le seguenti:

Area di rischio generale - Acquisizione e progressione del personale
Area di rischio generale - Affidamento di lavori, servizi e forniture
Area di rischio generale - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
Area di rischio generale - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
Area di rischio generale - Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
Area di rischio generale - Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
Area di rischio generale – Incarichi e nomine
Area di rischio generale - Affari legali e contenzioso
Area di rischio specifica – PROCEDIMENTI RELATIVI AL PERSONALE (GESTIONE BUONI PASTO, PROCEDIMENTI DISCIPLINARI, TRASFERTE, RIMBORSO ONERI AI DATORI DI LAVORO)
Area di rischio specifica - PROCEDIMENTI DEMOGRAFICI (PROCEDIMENTI ANAGRAFICI, ELETTORALI, STATO CIVILE, DENUNCIA ANIMALI DOMESTICI)
Area di rischio specifica – PROCEDURE VARIE UFFICIO TECNICO (ORDINANZE IN MATERIA DI VIABILITA', STRUMENTI URBANISTICI, ESPROPRI E SERVITU' COATTIVE, VALUTAZIONI IMPATTO AMBIENTALE)
Area di rischio specifica – PROCEDIMENTI DI VARIA NATURA (SEGNALAZIONI E RECLAMI, ASSICURAZIONI/RICHIESTE RISARCIMENTO DANNI, PRESTITO/DONAZIONI DI OPERE D'ARTE, ATTIVITA' LIBERALIZZATE, GESTIONE INDEBITAMENTO)
Area di rischio specifica – CONTROLLO SU ORGANISMI CONTROLLATI, PARTECIPATI, VIGILATI E SU ENTI PUBBLICI ECONOMICI

3.1 Valutazione del rischio

La valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con altri rischi per individuare le priorità di intervento e le possibili misure preventive e/o correttive (trattamento del rischio).

La valutazione è effettuata attraverso le fasi di identificazione, analisi e ponderazione del rischio.

3.1.1. L'identificazione del rischio

L'identificazione del rischio ha come obiettivo l'individuazione, all'interno dei processi propri dell'attività dell'amministrazione, dei fatti o dei comportamenti tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo.

A tal fine occorre:

- a) Definire l'oggetto di analisi;
- b) Utilizzare più fonti informative e opportune tecniche di individuazione;
- c) Individuare i rischi e formalizzarli nel PTPCT.

a) Definizione dell'oggetto di analisi:

L'oggetto dell'analisi è l'unità rispetto alla quale individuare i rischi; oggetto di analisi può quindi essere un intero processo decisionale/amministrativo o le singole attività che lo compongono.

Il Servizio Associato Anticorruzione dell'Unione Pedemontana Parmense, con le risorse e le competenze disponibili, è riuscito in molti casi a focalizzare l'analisi del rischio non solo sul processo nella sua interezza, ma sulle singole fasi procedurali.

b) Utilizzo delle fonti informative e di opportune tecniche:

Il presente PTCPT, sulla scorta delle indicazioni del PNA 2019, individua gli ipotetici eventi corruttivi tramite:

- Risultanze dell'analisi della mappatura dei processi
- Analisi di eventuali casi giudiziari passati, avvenuti nell'amministrazione o in amministrazioni simili
- Incontri con i responsabili degli uffici che conoscono processi e criticità
- Le segnalazioni ricevute
- Il registro dei rischi realizzato da amministrazioni simili

c) Individuazione dei rischi e formalizzazione nel PTPCT:

I rischi individuati vengono formalizzati tramite la predisposizione di un "Registro degli eventi rischiosi", ricavabile dalle singole schede di mappatura allegate, nel quale vengono riportati i rischi individuati specificatamente per ogni processo.

3.1.2. L'analisi del rischio

In questa fase sono analizzati:

- i fattori abilitanti della corruzione
- il livello di esposizione dei processi al rischio corruttivo.

a) Analisi dei fattori abilitanti

L'analisi è finalizzata a comprendere e individuare i fattori di contesto che possono agevolare i comportamenti corruttivi, allo scopo di porre in atto misure di trattamento efficaci.

Con questa analisi sono stati individuati i seguenti fattori abilitanti:

- la mancanza di misure di trattamento del rischio;
- la mancanza di controlli;
- la mancanza di trasparenza;
- l'eccessiva regolamentazione e/o la scarsa chiarezza normativa;
- l'esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte degli stessi soggetti;
- la scarsa responsabilizzazione;
- l'incompetenza del personale.

b) Analisi del livello di esposizione al rischio corruttivo

Per analizzare il livello di esposizione al rischio, come indicato nel PNA 2019 si è proceduto in 4 steps:

1) *Scelta dell'approccio valutativo:*

Il PNA 2019 suggerisce debba essere di tipo qualitativo; l'esposizione al rischio viene pertanto stimata come bassa, media o alta in base a valutazioni motivate espresse dai soggetti coinvolti.

2) *Individuazione dei criteri di valutazione:*

A questo scopo sono stati individuati degli indicatori di rischio (*key risk indicators*) che forniscono indicazione sul livello di esposizione al rischio di un processo.

Gli indicatori che sono stati considerati al fine di addivenire ad una valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio sono i seguenti:

- Livello di interesse "esterno" (presenza di interessi per i destinatari dei processi fa aumentare il rischio)
- Grado di discrezionalità del decisore;
- Manifestazione di eventi corruttivi in passato;
- Poca trasparenza del processo decisionale;
- Scarsa collaborazione del responsabile del processo con il RPCT;
- Grado di attuazione delle misure di trattamento.

3) *Rilevazione dei dati e delle informazioni:*

Per misurare il livello di esposizione al rischio occorre analizzare i dati statistici, quali ad esempio dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari, segnalazioni pervenute, esiti dei controlli interni ecc.

Tale rilevazione avviene attraverso il confronto tra il RPCT e i Responsabili dei Servizi di tutti gli enti associati nel Servizio Unificato Anticorruzione (comuni di Collecchio, Felino, Montechiarugolo, Sala Baganza, Traversetolo ed Unione Pedemontana Parmense).

Spetta al RPCT vagliare le valutazioni date a questi dati dai vari responsabili e considerarne la ragionevolezza al fine di evitare sottostime del rischio.

4) *Misurare il livello di esposizione al rischio e formulare un giudizio sintetico:*

Il PNA 2019 suggerisce che l'analisi e la misurazione siano di tipo qualitativo, piuttosto che quantitativo, e che sia opportunamente motivata.

Per ogni processo analizzato, tenendo conto dei dati raccolti, si considerano ognuno dei *key risk indicators* precedentemente illustrati e si perviene ad una **valutazione qualitativa complessiva** del livello di esposizione al rischio relativo al processo/ attività in analisi (valore di rischio basso, medio, alto).

3.1.3. La ponderazione del rischio

La fase di ponderazione del rischio ha lo scopo di:

- 1) stabilire le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio;
- 2) stabilire le priorità di trattamento dei rischi, considerando il contesto nel quale opera l'organizzazione e i suoi obiettivi.

Relativamente alla priorità di trattamento, le misure di prevenzione sono impostate in modo tale da partire dal trattamento delle attività che presentano un'esposizione più elevata, fino ad arrivare a quelle con esposizione minore.

Relativamente invece primo punto, ovvero alla definizione delle azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio, il PNA 2019 sottolinea che in questa fase è anche possibile che si arrivi alla decisione di limitarsi a mantenere attive le misure di prevenzione già esistenti, valutando però l'entità del rischio residuo. Se tale rischio residuo dovesse essere valutato come elevato, è necessario valutare di irrigidire e irrobustire le misure di prevenzione esistenti, oppure di introdurne di nuove.

L'assenza di fenomeni corruttivi verificata negli ultimi anni all'interno degli enti associati nel Servizio Unificato Anticorruzione (comuni di Collecchio, Felino, Montechiarugolo, Sala Baganza, Traversetolo ed Unione Pedemontana Parmense), è un'indicazione dell'adeguatezza delle misure di prevenzione già esistenti.

3.2 Trattamento del rischio

Il trattamento dei rischi è la fase in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo e si programmano le modalità per la loro attuazione.

Le misure devono essere specifiche, puntuali, prevedere scadenze ragionevoli e si distinguono in misure generali e misure specifiche.

Le misure generali previste sono trasversali a tutta l'amministrazione e incidono sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione.

Le misure specifiche invece agiscono in modo puntuale su specifici rischi che sono stati individuati nella fase di valutazione.

3.2.1 Individuazione delle misure.

La prima fase del trattamento del rischio consiste nell'individuare l'elenco delle possibili misure di trattamento, concrete e descritte con accuratezza.

Tutte le misure sono state decise e condivise tramite un confronto continuo tra RPCT e dirigenti/titolari di P.O. e riguardano in particolare i seguenti aspetti:

- Controllo
- Trasparenza
- Formazione
- Semplificazione (troppe procedure per lo stesso ambito generano confusione)
- Regolamentazione

- Rotazione
- Segnalazione
- Disciplina del conflitto di interessi
- Regolazione dei rapporti con le lobbies

Il PNA 2019 stabilisce che le misure individuate devono rispondere ai seguenti requisiti:

- Prima di adottare nuove misure per un determinato rischio, occorre analizzare le eventuali misure già previste nei Piani precedenti e valutarne il livello di attuazione e adeguatezza; solo in caso di inadeguatezza delle misure preesistenti occorre identificarne di nuove, diversamente occorre dare priorità all'attuazione delle misure già esistenti.
- La misura di prevenzione individuata deve essere tale da incidere sul fattore che genera il rischio corruttivo;
- Nella scelta della misura occorre sempre tenere presente la sua sostenibilità economica, il che significa dare preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia;
- Il PTPCT deve contenere un numero significativo di misure specifiche, in quanto esse devono essere adeguate alle caratteristiche della singola amministrazione.
- Le misure devono presentare una gradualità rispetto al livello di esposizione del rischio residuo.

Dal monitoraggio sull'attuazione delle misure di prevenzione relativo all'anno 2020, è emersa una sostanziale adeguatezza delle misure adottate, come dimostra l'assenza di fenomeni corruttivi all'interno di tutti gli enti associati nel Servizio Unificato Anticorruzione (comuni di Collecchio, Felino, Montechiarugolo, Sala Baganza, Traversetolo ed Unione Pedemontana Parmense).

3.2.2 Programmazione delle misure.

La programmazione delle misure è una fase indispensabile, come definito nel PNA 2019, in assenza della quale il PTPCT risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, comma 5, lett. a) della legge 190/2012.

Il PNA 2019 specifica che tale programmazione deve essere realizzata prendendo in considerazione almeno i seguenti elementi descrittivi (che si trovano nelle tabelle allegate al presente Piano):

- Fasi di attuazione della misura: le misure adottate all'interno degli enti associati nel Servizio Unificato Anticorruzione non hanno una complessità tale da richiedere più azioni o più passaggi per la loro attuazione.
- Tempistica di attuazione della misura: ogni misura deve essere attuata nel corso del 2021 o, ove specificata una tempistica per l'attuazione di uno specifico processo, tale tempistica dovrà coincidere con quella della misura di prevenzione del rischio.

- Responsabilità nell'attuazione della misura: i responsabili dell'attuazione della misura sono indicati nelle tabelle (allegate al presente piano) relative alle misure stesse.
- Indicatori di monitoraggio e valori attesi: tali indicatori (e i loro relativi valori target), che consentono di agire tempestivamente per apportare correttivi funzionali alla corretta attuazione delle misure, sono stati scelti per la semplice verifica di attuazione della misura (on/off) e sono indicati nelle tabelle relative alle singole misure.

3.3 Monitoraggio e riesame

Il monitoraggio e il riesame costituiscono la fase di gestione del rischio attraverso la quale si verifica:

- L'attuazione delle misure di trattamento del rischio
- L'idoneità di tali misure.

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC coinvolge i Responsabili/P.O., il RPCT e il Comitato dei Segretari. Tale comitato, ai sensi dell'art. 9 della convenzione istitutiva del Servizio Associato Anticorruzione, ha il compito di *“dare conto al Responsabile del Servizio dell'effettiva attuazione delle misure che ciascun segretario è tenuto a verificare nel proprio ente di competenza”*.

Tutti i dirigenti/responsabili sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e con il Comitato dei Segretari, fornendo ogni informazione utile ai sensi del Codice di Comportamento.

L'attività di monitoraggio è documentata: in particolare i titolari di posizione organizzativa e i dirigenti sono tenuti a fornire al RPCT, in qualsiasi momento lo richieda e di norma entro il 15 ottobre, i report relativi allo stato di attuazione del Piano. L'RPCT esamina un numero significativo di report forniti, scelti a campione sulla base del livello di esposizione al rischio dei processi, basato anche su eventuali segnalazioni/eventi corruttivi verificatisi in corso d'anno.

Effettuato il monitoraggio sull'attuazione delle misure, il RPCT monitora anche l'idoneità delle misure. Qualora una misura si riveli non idonea a prevenire il rischio al quale la si è associata (per erronea associazione rischio-misura, o per un cambiamento del processo ecc.) il RPCT interviene per ridefinire le modalità di trattamento del rischio.

Le risultanze del monitoraggio costituiscono il presupposto della definizione del successivo PTPCT.

Il Servizio Unificato Anticorruzione è organizzato in modo tale che ogni fase del processo di gestione del rischio veda la consultazione e comunicazione tra tutti i soggetti coinvolti, come elemento fondamentale per una corretta gestione del rischio e per la diffusione della conoscenza e della consapevolezza a questo riguardo.

3.3.1 Coordinamento con il piano della performance

Ai fini di un efficace monitoraggio, viene assicurato un opportuno collegamento con il Piano della Performance, in quanto tra gli obiettivi posti a carico dei Dirigenti/P.O. degli enti associati al Servizio Anticorruzione dell'Unione Pedemontana Parmense, viene introdotto uno specifico obiettivo:

Finalità	Descrizione dell'obiettivo	Indicatore	Target
Riduzione del rischio di eventi corruttivi	Puntuale applicazione delle misure previste nel piano anticorruzione	Primo report da presentare al Rpct entro il 31/10/2020, seguito, in caso di misure non ancora attuate o attuate parzialmente per problemi organizzativi, da ultimo e definitivo report entro il 31/12/2020	Applicazione e monitoraggio del PTPCT

4. Misure di prevenzione generali

4.1 Formazione in tema di anticorruzione

4.1.1. Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione

Ove possibile la formazione è strutturata su due livelli:

- livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

4.1.2. Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile del Servizio Associato di prevenzione della corruzione il compito di individuare, anche su indicazione dei referenti di ciascun ente coinvolto, di concerto con i

Segretari e i dirigenti/responsabili di settore, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza,

Spetta al Responsabile del Servizio Associato individuare i soggetti incaricati della formazione e i contenuti della stessa.

4.1.3. Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione

Non meno di due ore annue per ciascun dipendente.

4.2 Codice di comportamento

4.2.1. Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici

L'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, ha previsto che il Governo definisse un "Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni".

Tale Codice di comportamento deve 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 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento.

Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento "con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione".

Gli enti facenti parte del Servizio Anticorruzione associato in capo all'Unione Pedemontana Parmense hanno regolarmente adottato il codice di comportamento con gli atti sotto elencati:

- Comune di Collecchio con delibera di giunta comunale n. 12 del 28/01/2014
- Comune di Felino con delibera di giunta comunale n. 172 del 19/12/2013
- Comune di Montechiarugolo con delibera di giunta comunale n.2 del 23/01/2014
- Comune di Sala Baganza con delibera di giunta comunale n. 47 del 10/04/2014
- Comune di Traversetolo con delibera di giunta comunale n. 2 del 29/01/2014
- Unione Pedemontana Parmense con delibera di giunta n. 5 del 27/01/2014 .

Gli enti hanno modificato gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza del Codici di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codici.

4.3. Rotazione del personale

La dotazione organica limitata e le competenze specifiche dei titolari di P.O., come si evince anche dal contesto interno delle Amministrazioni descritto sopra, rendono difficile, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione in modo generalizzato.

Tuttavia, dall'analisi degli atti che nel corso degli ultimi 3-4 anni, hanno disposto riorganizzazioni nell'articolazione delle competenze dei Settori (intesi come unità organizzative interne agli enti, comunque denominate) e avvicendamenti tra i soggetti responsabili degli stessi, emerge, in definitiva, un grado di mobilità interna che, anche a giudicare dall'assenza di fatti corruttivi verificatisi negli enti associati negli ultimi 5 anni, può essere ritenuta sufficiente.

Inoltre, nel corso del 2020, nei vari enti si sono verificati avvicendamenti o riorganizzazioni a causa di pensionamenti, mobilità e modifiche alla macrostruttura.

4.4. Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto

La legge 190/2012 ha integrato l'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 con un nuovo comma il 16-ter per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del suo rapporto di lavoro.

La norma vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di 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.

Eventuali contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

E' fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

La norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di eventuali accordi fraudolenti.

E' stata pertanto prevista la seguente misura di tipo generale: la previsione di una dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

4.5. Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (Whistleblower)

Il 15 novembre 2017 la Camera ha approvato in via definitiva la LEGGE 30 novembre 2017, n. 179 - Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato.

Tale legge ha modificato l'articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001 disciplinava il "whistleblowing" sin dal 2012, anno in cui la legge "anticorruzione" n. 190/2012 ha introdotto tale disposizione nell'ordinamento italiano.

Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione", segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'ANAC, o all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile, "condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione".

Il nuovo articolo 54-bis, come previsto nel PNA 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) assicura al whistleblower le seguenti garanzie:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione;
- la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso.

L'articolo 54-bis delinea una "protezione generale ed astratta" che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

In particolare il nuovo comma 3 dell'art 54 bis indica in modo più circostanziato quando l'identità del segnalante può o non può essere rivelata nei diversi procedimenti attivati a seguito della segnalazione (penale, civile, disciplinare).

Per indirizzare le amministrazioni nell'utilizzo di tale strumento di prevenzione della corruzione, l'Autorità ha adottato la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti» visibile al seguente link: <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Atto?ca=6123>

Detto documento, ancora efficace e vigente per quanto non incompatibile con la nuova norma, afferma che "le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale (ossia le ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319-ter del predetto codice), ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro."

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei "necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni".

In quest'ottica, le Amministrazioni coinvolte nel Servizio Associato Anticorruzione e Trasparenza dell'Unione Pedemontana Parmense hanno predisposto sulla rete intranet dell'Unione stessa un portale dove i dipendenti possono segnalare eventuali episodi di corruzione o mala gestio con tutte le tutele descritte sopra, previste dalla legge. Tale sistema garantisce la totale riservatezza della comunicazione e dell'identità del segnalante che viene rivelata unicamente al Responsabile Anticorruzione. Egli dopo aver informato il Segretario dell'Ente interessato, nel caso si ravvisino elementi di non manifesta infondatezza del fatto, inoltra la segnalazione ai soggetti terzi competenti - anche per l'adozione dei provvedimenti conseguenti - quali:

- il dirigente della struttura in cui si è verificato il fatto per l'acquisizione di elementi istruttori, solo laddove non vi siano ipotesi di reato;
- l'ufficio procedimenti disciplinari, per eventuali profili di responsabilità disciplinare;
- l'Autorità giudiziaria, la Corte dei conti e l'A.N.AC., per i profili di rispettiva competenza;
- il Dipartimento della funzione pubblica.

Nel caso di trasmissione a soggetti interni all'amministrazione, dovrà essere inoltrato solo il contenuto della segnalazione, espungendo tutti i riferimenti dai quali sia possibile risalire all'identità del segnalante. I soggetti interni all'amministrazione informano il Responsabile della prevenzione della corruzione dell'adozione di eventuali provvedimenti di propria competenza.

La violazione della riservatezza potrà comportare irrogazioni di sanzioni disciplinari salva l'eventuale responsabilità penale e civile dell'agente

La segnalazione deve avere come oggetto "Segnalazione di cui all'articolo 54 bis del decreto legislativo 165/2001" ed essere adeguatamente circostanziata.

A tal fine la struttura del portale dedicato prevede una serie di campi da compilare obbligatoriamente che garantiscono l'inserimento di tutte le informazioni necessarie.

<http://intranet.unionepedemontana.pr.it/pubblica/AntiCorruzione.asp>

4.6. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

I patti d'integrità ed i protocolli di legalità sono un complesso di condizioni la cui accettazione viene configurata dall'ente, in qualità di stazione appaltante, come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare.

Permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

L'AVCP con determinazione 4/2012 si era pronunciata sulla legittimità di inserire clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

Nella determinazione 4/2012 l'AVCP precisava che "mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066)".

I Comuni di Collecchio, Felino, Montechiarugolo, Sala Baganza, Traversetolo e l'Unione Pedemontana Parmense hanno approvato e sottoscritto con la Prefettura di Parma – U.T.G. - il "Protocollo di legalità per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata in appalti, concessioni, forniture e servizi nel settore dei lavori pubblici nella Provincia di Parma".

Gli enti si impegnano ad imporre ai contraenti l'accettazione del "Protocollo" attraverso apposite clausole contrattuali ed a svolgere su di essi le verifiche antimafia previste dallo stesso.

4.7. Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Il costante rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, in particolare quando avviato su "istanza di parte", è indice di buona amministrazione ed una variabile da monitorare per l'attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione.

Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA.

L'Allegato 1 del PNA del 2013 a pagina 15 riporta, tra le misure di carattere trasversale, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali:

"attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi".

Vigila sul rispetto dei termini procedurali il "titolare del potere sostitutivo".

Come noto, "l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia" (articolo 2 comma 9-bis della legge 241/1990, comma aggiunto dal DL 5/2012 convertito dalla legge 35/2012).

Decorso infruttuosamente il termine per la conclusione del procedimento, il privato cittadino, che con domanda ha attivato il procedimento stesso, ha facoltà di rivolgersi al titolare del potere sostitutivo affinché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto,

concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

In ciascun Ente associato, è stato nominato *titolare del potere sostitutivo il Segretario Generale*

Possono attivare il potere sostitutivo i cittadini che hanno presentato istanza quando, essendo scaduti i termini per la conclusione del relativo procedimento, il Responsabile dello stesso non ha ancora emanato il provvedimento finale; la richiesta di attivazione del potere sostitutivo può essere presentata al Segretario Generale dell'Ente coinvolto tramite posta elettronica agli indirizzi elencati sotto:

- segreteria@unionepedemontana.pr.it
- segreteria@comune.collecchio.pr.it
- segreteria@comune.sala-baganza.pr.it
- segretario@comune.montechiarugolo.pr.it
- pavarani@comune.traversetolo.pr.it
- r.greco@comune.felino.pr.it

In caso di attivazione del potere sostitutivo, verrà attivata una procedura che, con il coinvolgimento del responsabile del procedimento interessato e altre figure interne all'ente, ritenute utili allo scopo, analizzerà i motivi che hanno portato al ritardo e verrà chiesto al responsabile di indicare le iniziative già assunte o che intende assumere per eliminare le anomalie che lo hanno determinato.

Se l'anomalia riscontrata non sarà direttamente risolvibile all'interno della sua struttura, ed emergeranno profili di macro-organizzazione, verranno coinvolti tutti gli uffici interessati.

Gli Enti facenti parte dell'Unione Pedemontana Parmense, in più, perseguono in tutti i settori l'informatizzazione dei procedimenti. Questa consente la tracciabilità delle fasi del processo e riduce il rischio di "blocchi" non controllabili, con emersione delle responsabilità per ciascuna fase.

4.8. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

In conformità al PNA del 2013 (pagina 52), l'ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della *cultura della legalità*.

A questo fine, una prima azione consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il presente PTCP e alle connesse misure.

Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con cittadini, utenti e imprese, che possa nutrirsi anche di un rapporto continuo alimentato dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, l'amministrazione dedicherà particolare attenzione alla segnalazione dall'esterno di episodi di cattiva amministrazione, conflitto di interessi, corruzione.

5. Controllo di regolarità amministrativa

Un ruolo importante nell'attuazione del PTPCT è riservato al controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti, in particolare nell'ambito dei processi decisionali sotto riportati.

Rispettando il criterio di casualità imposto dai regolamenti sui controlli di ogni ente, per le casistiche sotto descritte la percentuale di atti da sorteggiare verrà opportunamente aumentata al fine di garantire un controllo mirato e approfondito.

SETTORE TRASVERSALE: PROCEDURE DI AFFIDAMENTO

- PROCESSO: Procedure di affidamento incarichi esterni
- FASE DEL PROCESSO: Individuazione della tipologia di incarico e dei presupposti di legge per il conferimento
- TIPOLOGIA DEL RISCHIO: Motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari
- MISURA DI PREVENZIONE: **Focus particolare nell'ambito dei CONTROLLI INTERNI sulle determinate di incarico con segnalazione al RPCT di eventuali anomalie**

SETTORE TRASVERSALE: PROCEDURE DI AFFIDAMENTO

- PROCESSO: Procedure di affidamento lavori, servizi e forniture
- FASE DEL PROCESSO: Programmazione - Progettazione - Definizione elementi del contratto
- TIPOLOGIA DEL RISCHIO: Scelta di procedura negoziata senza bando e affidamento diretto/affidamento d'urgenza al di fuori dei casi previsti dalla normativa
- MISURA DI PREVENZIONE: **Focus particolare su atti di affidamento diretto da parte dei CONTROLLI INTERNI**

SETTORE TRASVERSALE: PROCEDURE DI AFFIDAMENTO

- PROCESSO: Procedure di affidamento lavori, servizi e forniture
- FASE DEL PROCESSO: Scelta del contraente - bando
- TIPOLOGIA DEL RISCHIO: Mancata motivazione per affidamenti di importo inferiore a €. 40.000
- MISURA DI PREVENZIONE: **Focus particolare su atti di affidamento diretto da parte dei CONTROLLI INTERNI**

RAGIONERIA TRIBUTI

- PROCESSO: Controllo/contrasto evasione tributi (rateazione pagamento tributi accertati; richieste provvedimenti in autotutela/reclamo processuale per tributi comunali; rimborsi ai contribuenti)
- FASE DEL PROCESSO: Controlli e verifiche successive
- TIPOLOGIA DEL RISCHIO: Omissione di verifiche o verifica incompleta
- MISURA DI PREVENZIONE: **Focus dei CONTROLLI INTERNI su determinate o provvedimenti di rateizzazione per verificare il rispetto dei regolamenti in materia**

Parte IV
Trasparenza

1. La trasparenza

Le Amministrazioni facenti parte del Servizio Associato Anticorruzione e Trasparenza dell'Unione Pedemontana (Comuni di Collecchio, Felino, Montechiarugolo, Sala Baganza, Traversetolo oltre all'Unione stessa, in seguito le Amministrazioni) ritengono la *trasparenza sostanziale* della PA e l'accesso civico le misure principali per contrastare i fenomeni corruttivi.

Il 14 marzo 2013 il legislatore ha varato il decreto legislativo 33/2013 di "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*".

Il decreto legislativo 97/2016, il cosiddetto *Freedom of Information Act*, ha modificato la quasi totalità degli articoli e degli istituti del suddetto "*decreto trasparenza*".

Il 28 dicembre 2016, l'Autorità nazionale anticorruzione ha approvato la deliberazione numero 1310 sulle "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".

Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la "*trasparenza della PA*". Il *Foia* ha spostato il baricentro della normativa a favore del "*cittadino*" e del suo diritto di accesso.

E' la *libertà di accesso civico* l'oggetto ed il fine del decreto, libertà che viene assicurata, seppur nel rispetto "*dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti*", attraverso:

- l'*istituto dell'accesso civico*, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;
- la *pubblicazione* di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, la trasparenza rimane la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

Secondo l'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal decreto legislativo 97/2016:

"La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche."

In conseguenza della cancellazione del *programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, ad opera del decreto legislativo 97/2016, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza è parte integrante del PTPC in una "*apposita sezione*".

L'ANAC raccomanda alle amministrazioni di "*rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti*" (PNA 2016 pagina 24).

2. Obiettivi strategici

L'amministrazione ritiene che la *trasparenza* sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla legge 190/2012.

Pertanto, intende realizzare i seguenti obiettivi di *trasparenza sostanziale*:

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

Tali obiettivi hanno la funzione precipua di indirizzare l'azione amministrativa ed i comportamenti degli operatori verso:

- a) elevati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici, anche onorari;
- b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

3. Comunicazione

Per assicurare che la *trasparenza sia sostanziale ed effettiva* non è sufficiente provvedere alla pubblicazione di tutti gli atti ed i provvedimenti previsti dalla normativa, occorre semplificarne il linguaggio, rimodulandolo in funzione della trasparenza e della piena comprensibilità del contenuto dei documenti da parte di chiunque e non solo degli addetti ai lavori.

E' necessario utilizzare un linguaggio semplice, elementare, evitando per quanto possibile espressioni burocratiche.

Il sito web degli enti è il mezzo primario di comunicazione, il più accessibile ed il meno oneroso, attraverso il quale l'amministrazione garantisce un'informazione trasparente ed esauriente circa il suo operato, promuove nuove relazioni con i cittadini, le imprese le altre PA, pubblicizza e consente l'accesso ai propri servizi, consolida la propria immagine istituzionale.

Ai fini dell'applicazione dei principi di trasparenza e integrità, le Amministrazioni hanno da tempo realizzato un sito internet istituzionale costantemente aggiornato e dispongono di profili istituzionali su Facebook, social network tra i più diffusi.

La legge 69/2009 riconosce l'effetto di "*pubblicità legale*" soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle PA.

L'articolo 32 della suddetta legge dispone che "*a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati*".

Le Amministrazioni hanno adempiuto al dettato normativo: l'albo pretorio è esclusivamente informatico. Il relativo link è ben indicato nella *home page* del sito istituzionale.

Come deliberato dall'*Autorità nazionale anticorruzione* (legge 190/2012), per gli atti soggetti a pubblicità legale all'albo pretorio on line, nei casi in cui tali atti rientrino nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalle legge, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre sezioni del sito istituzionale, nonché nell'apposita sezione "*trasparenza, valutazione e merito*" (oggi "*amministrazione trasparente*").

Le Amministrazioni sono munite di posta elettronica ordinaria e certificata.

Sul sito web, nelle *home page*, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale. Nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative sono indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, nonché gli altri consueti recapiti (telefono, fax, ecc.).

4. Attuazione

L'allegato A del decreto legislativo 33/2013 disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

Il legislatore ha organizzato in *sotto-sezioni di primo e di secondo livello* le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione «*Amministrazione trasparente*» del sito web.

Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato nell'allegato A del decreto 33/2013.

Le tabella allegata (**Allegato 19 - Trasparenza**) è stata elaborata sulla base delle indicazioni contenute nel suddetto allegato del decreto 33/2013 e delle "linee guida" fornite dall'Autorità in particolare con la deliberazione 50/2013.

È composta da otto colonne, che recano i dati seguenti:

Colonna A: numerazione e indicazione delle sotto-sezioni di primo livello;

Colonna B: numerazione delle sottosezioni di secondo livello;

Colonna C: riferimento normativo;

Colonna D: denominazione dell'obbligo;

Colonna E: contenuti dell'obbligo;

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;

Colonna G: responsabile dei dati, delle informazioni e dei documenti previsti nella colonna E su cui grava l'obbligo di elaborazione del dato nelle forme richieste dalla norma e di comunicazione al responsabile/addetto alla pubblicazione secondo la periodicità prevista in colonna F.

Colonna H: Responsabile/addetto alla pubblicazione

Nota ai dati della Colonna F:

La normativa impone scadenze temporali diverse per l'aggiornamento delle diverse tipologie di informazioni e documenti.

L'aggiornamento delle pagine web di "Amministrazione trasparente" può avvenire "tempestivamente", oppure su base annuale, trimestrale o semestrale.

L'aggiornamento di taluni dati deve essere "tempestivo". Il legislatore non ha però specificato il concetto di tempestività, concetto la cui relatività può dar luogo a comportamenti anche molto difforni.

Pertanto, al fine di "rendere oggettivo" il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini e amministrazione, si definisce quanto segue:

- è tempestiva la pubblicazione di dati, informazioni e documenti quando effettuata entro n. 15 giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti.

Nota ai dati della Colonna G:

L'articolo 43 comma 3 del decreto legislativo 33/2013 prevede che "i dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscano il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge".

I dirigenti responsabili della trasmissione dei dati sono individuati nei Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G.

Nel corso del 2019 è stato attivato un software informatico che, tramite collegamento al software di gestione degli atti in uso, ha automatizzato e semplificato parzialmente la pubblicazione di dati e informazioni in diverse sezioni di Amministrazione Trasparente, comportando benefici in termini di semplificazione del lavoro, risparmio di tempo e maggiori garanzie nell'esatto adempimento degli obblighi imposti dal d.lgs 33/2013.

5. Accesso civico

Il decreto legislativo 33/2013, comma 1, del rinnovato articolo 5 prevede:

"L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione".

Mentre il comma 2, dello stesso articolo 5:

"Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione" obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013.

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

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

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

Come già sancito al precedente Paragrafo 2, **consentire a chiunque l'esercizio dell'accesso civico è obiettivo strategico del Servizio Associato.**

Infatti, tale servizio ha prodotto un regolamento unico che disciplina il diritto di accesso nelle diverse forme previste dalla legge (accesso agli atti, civico e civico generalizzato).

Il Regolamento di disciplina del diritto di accesso è pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente" – Altri Contenuti - Accesso civico di tutti gli enti associati

A norma del decreto legislativo 33/2013 in "amministrazione trasparente" sono pubblicati le modalità per l'esercizio dell'accesso civico con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale dei soggetti preposti a ricevere le richieste.

È inoltre indicato il nominativo del responsabile Anticorruzione e Trasparenza a cui presentare richiesta di riesame in caso di diniego o mancata risposta entro trenta giorni da parte degli uffici competenti: **Dott. Filippo Botti anticorruzione@unionepedemontana.pr.it**

I dipendenti sono stati appositamente formati su contenuto e modalità d'esercizio dell'accesso civico, nonché sulle differenze rispetto al diritto d'accesso documentale di cui alla legge 241/1990.

1. La trasparenza e le gare d'appalto

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 di "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" (pubblicato nella GURI 19 aprile 2016, n. 91, S.O.) ha notevolmente incrementato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

L'articolo 22, rubricato *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, del decreto prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblichino, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse.

I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.

Mentre l'articolo 29, recante "Principi in materia di trasparenza", dispone:

"Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 112 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell' articolo 120 del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali.

E' inoltre pubblicata la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti. Nella stessa sezione sono pubblicati anche i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione".

Invariato il comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, per il quale per ogni gara d'appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web:

- a) la struttura proponente;
- b) l'oggetto del bando;
- c) l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- d) l'aggiudicatario;
- e) l'importo di aggiudicazione;
- f) i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- g) l'importo delle somme liquidate.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici.

Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'ANAC.

7. Dati ulteriori

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

In ogni caso, i dirigenti Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G, possono pubblicare i dati e le informazioni che ritengono necessari per assicurare la *migliore trasparenza sostanziale* dell'azione amministrativa.