

SEZ. 2.3. RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

SERVIZIO ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblicaamministrazione

articolo 1, commi 8 e 9 della legge 60 novembre 2012 numero 190

2025 – 2027

Il presente documento è redatto conformemente a quanto definito con delibera di C.U. n. 14 del 25.05.2022 e costituisce *Modello Unico* di Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza PTPCT 2025-2027 per:

- **UNIONE PEDEMONTANA PARMENSE**
- **Comune di COLLECCHIO**
- **Comune di FELINO**
- **Comune di MONTECHIARUGOLO**
- **Comune di SALA BAGANZA**
- **Comune di TRAVERSETOLO**

ai sensi della Convenzione sottoscritta tra gli Enti il 13.06.2022

INDICE

1.	<u>PARTE I</u> - INTRODUZIONE GENERALE.....	3
1.1	PREMESSA	4
1.2	IL CONTRASTO AI FENOMENI CORRUTTIVI IN UNIONE E NEI COMUNI ASSOCIATI	6
1.3	IL RESPONSABILE PREVENZIONE CORRUZIONE E TRASPARENZA - RPCT.....	7
1.4	LA SEZ. 2.3 DEL PIAO (GIA' PTPCT).....	9
2.	<u>PARTE II</u> - ANALISI DEL CONTESTO	13
2.1	PREMESSA	13
2.2	CONTESTO ESTERNO.....	14
2.3	CONTESTO INTERNO.....	35
3.	<u>PARTE III</u> - PRINCIPALI ATTIVITA' DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	38
3.1	ATTIVITA' A RISCHIO CORRUZIONE.....	39
3.2	INDIVIDUAZIONE DELLE MISURE	43
3.3	IL WHISTLEBLOWING	49
4.	<u>PARTE IV</u> - TRASPARENZA.....	50

Allegati al Piano:

1. *Schede mappatura e monitoraggio misure generali*
2. *Schede mappatura e monitoraggio misure speciali*
3. *Trasparenza - Tabella Generale obblighi di pubblicazione*
- 3 *Bis Trasparenza - Tabella integrativa obblighi di pubblicazione ex delibera ANAC 264 del 20.6.2023, come modificato con delibera 601 del 19 dicembre 2023*

Parte I
Introduzione generale

1.1 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 comportamenticorruttivi.

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 – oggi confluito nel PIAO - 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 inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50 della legge 6 novembre 2012, n. 190”*;
- 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

SEZ. 2.3 RISCHI CORRUTTIVE E TRASPARENZA

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.

L'art. 6 del decreto legge n. 80 del 09/06/2021 (come convertito dalla legge 113/2021) prevede che le pubbliche amministrazioni debbano approvare ogni anno il "Piano integrato di attività e organizzazione" (PIAO). Si tratta di un piano di durata triennale, ma che deve essere aggiornato annualmente, che ha le finalità di:

- assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa;
- migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese;
- procedere alla costante e progressiva semplificazione dei processi.

Il PIAO, pertanto, ha contenuti trasversali che interessano l'intera struttura organizzativa dell'Ente e che recepiscono e armonizzano i contenuti di altri strumenti di programmazione.

La presente *Sez. 2.3 Rischi Corruttivi e Trasparenza 2025-2027*, elaborata sulla base di un modello unico di Piano – come Delibera G.U. del 26.06.2024 n. 41 - utilizzato per l'Unione Pedemontana Parmense e i Comuni di Collecchio, Felino, Montechiarugolo, Sala Baganza, Traversetolo, descrive la strategia di contrasto alla corruzione dell'Unione Pedemontana Parmense e dei 5 Enti associati e, costituirà apposita sezione del PIAO 2025-2027 di ciascun Ente, previa approvazione dell'organo di indirizzo politico di ciascun Ente.

La scadenza di approvazione e pubblicazione del presente Piano è fissata al 31.01.2025, salvo proroghe.

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" del Codice penale.

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, assume (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.

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).

SEZ. 2.3 RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

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).

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 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.

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2022 (PNA), approvato definitivamente il 17 gennaio 2023 dal Consiglio della Autorità Nazionale Anticorruzione con delibera del 17 gennaio 2023 a seguito parere della Conferenza Unificata reso il 21 dicembre 2022 e di quello del Comitato interministeriale reso il 12 gennaio 2023, è finalizzato a rafforzare l’integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, puntando nello stesso tempo a semplificare e velocizzare le procedure amministrative.

Con delibera n. 605 del 19.12.2023, ANAC ha approvato l’aggiornamento 2023 al PNA 2022. Tale aggiornamento si concentra principalmente sul settore dei contratti pubblici.

1.2 Il contrasto ai fenomeni corruttivi in Unione e nei Comuni associati

L’Unione Pedemontana Parmense e i Comuni di Collecchio, Felino, Montechiarugolo, Sala Baganza e Traversetolo, hanno approvato e sottoscritto una

SEZ. 2.3 RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

convenzione per la gestione del Servizio Associato Anticorruzione. (rif. Delibera di C.U. nr.5 del 01.02.2017). La suddetta convenzione trasferiva in capo all'Unione il servizio associato Anticorruzione e trasparenza, istituendo in capo all'Unione un unico Responsabile anticorruzione e Trasparenza per tutti e 6 gli enti associati.

Il servizio associato Anticorruzione dell'Unione, unitamente ai Comuni, ha prodotto un importante lavoro con la redazione di un'unica *Sez. 2.3 Rischi Corruttivi e Trasparenza* (già PTPCT) valevole per tutti gli enti, aggiornata di anno in anno, con l'introduzione di uno schema di monitoraggio dell'applicazione delle misure previste dallo stesso PTPCT, condividendo prassi e procedure anche in materia di accesso e trasparenza, oltre ad assicurare gli obblighi formativi per tutti i dipendenti dei sei enti associati.

*Considerato che nel 2022 l'Unione è stata oggetto di una profonda riorganizzazione della macrostruttura finalizzata a consolidarne i servizi e le funzioni strategici e ritenendosi necessario e opportuno apportare all'assetto del Servizio Associato Anticorruzione e Trasparenza dell'ente alcune modifiche, con **delibera di C.U. nr. 14 del 25.05.2022** è stata approvata la nuova convenzione tra l'Unione e i 5 Comuni associati sottoscritta il 10.06.2022 dall'Unione e dai Comuni di Collecchio, Felino, Sala Baganza, Traversetolo, che consente di rendere ancor più efficiente l'azione amministrativa, con le seguenti modalità:*

- Mantenendo in Unione la funzione di ottimizzazione del lavoro di redazione di un modello unico di Sez. 2.3 Rischi Corruttivi e Trasparenza, da elaborare in collaborazione con i RPCT dei 5 Comuni associati, e da proporre agli organi di indirizzo di ciascun ente per l'approvazione;
- Mantenendo in capo ai singoli Enti la nomina del proprio Responsabile Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT), l'approvazione della sez. 2.3 confluita nel PIAO e il relativo monitoraggio sull'applicazione delle misure relative alla Anticorruzione e Trasparenza.

1.3 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, pertanto 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.

Riepilogo RPCT alla data di approvazione del presente Piano

COMUNE DI COLLECCHIO: AVV. GIOVANNI BOGGI

COMUNE DI FELINO: DOTT.SSA ELIANA SETTI

COMUNE DI MONTECHIARUGOLO: DOTT.SSA ROBERTA GRANELLI

COMUNE DI SALA BAGANZA: DOTT.SSA RENATA GRECO

COMUNE DI TRAVERSETOLO: DOTT.SSA ILARIA BOLONDI

UNIONE PEDEMONTANA PARMENSE: DOTT. VITO NORCIA

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

La rinnovata disciplina:

SEZ. 2.3 RISCHI CORRUTTIVE E TRASPARENZA

- 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”. Secondo l'ANAC (PNA 2016 pag 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 dell'Unione Pedemontana Parmense e i RPCT dei 5 Comuni possono riunirsi in un gruppo di lavoro al fine di esaminare insieme eventuali problematiche o criticità, proponendo l'adozione di soluzioni condivise (fonte: art. 6 Struttura – Convenzione 10.06.2022 tra Unione e Comuni).

I RPCT, con il supporto del Servizio Anticorruzione e Trasparenza, individuano l'elenco dei nominativi dei dipendenti da sottoporre a formazione obbligatoria. La necessità di rafforzare e restituire ai singoli Enti il ruolo 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.

SEZ. 2.3 RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

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*”.

Con la linea guida n. 177 del 19/02/2020 “*Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*”, l’ANAC ha stabilito che la predisposizione del codice di comportamento di ogni amministrazione spetti al RPCT. Sempre al RPCT la legge assegna inoltre il compito di curare la diffusione e l’attuazione sia del PTPCT che del Codice di Comportamento (l. 190/2012, art. 1, co. 10 e d.P.R. 62/2013, art. 15, co. 3).

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 N.d.V. 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.

1.4 La Sez. 2.3 del PIAO (già PTPCT)

La legge 190/2012 impone l’approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione*, successivamente evoluto nel *Piano triennale di prevenzione della corruzione e della Trasparenza*, PTPCT), **oggi confluito nel PIAO alla sez. 2.3 RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA.**

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, salvo proroghe.

Come detto, il PIAO di ciascun Ente ospita la sez. 2.3 dedicata ai Rischi Corruttivi e Trasparenza.

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

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

- 1.5 il piano della performance;
- 1.6 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*”.

SEZ. 2.3 RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

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*”.

Il processo di approvazione.

Fino al 2016, tutti gli enti ricompresi nel Servizio Anticorruzione dell'Unione Pedemontana Parmense hanno approvato il Piano Triennale di prevenzione della corruzione, oltre ai Piani per la Trasparenza.

Dal 2016 al 2022, in particolare, il Responsabile unico Anticorruzione del Servizio Associato ha proposto all'organo di indirizzo politico dell'Unione, per l'approvazione, lo schema di PTPCT; successivamente le giunte dei singoli Comuni associati prendevano atto, a loro volta, del Piano.

Dal 2023, a seguito della approvazione nei Consigli dei 6 enti della "Convenzione tra l'Unione Pedemontana Parmense e i comuni di Collecchio, Felino, Montechiarugolo, Sala Baganza e Traversetolo, relativa alla gestione in forma associata del servizio anticorruzione e trasparenza - Modifica della precedente convenzione sottoscritta in data 11.02.2017", come già detto, si è stabilito di:

- Mantenere in Unione la funzione di ottimizzazione del lavoro di redazione di *un modello unico di Sez. 2.3 Rischi Corruttivi e Trasparenza*, da elaborare in collaborazione con il RPCT dei 5 Comuni associati, e da proporre agli organi di indirizzo di ciascun ente per l'approvazione;
- Mantenere in capo ai singoli Enti la nomina del proprio Responsabile Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT), l'approvazione della sez. 2.3 confluita nel PIAO e il relativo monitoraggio sull'applicazione delle misure relative alla Anticorruzione e Trasparenza.

Per l'elaborazione e l'approvazione dell'odierna *Sez.2.3 Rischi Corruttivi e Trasparenza* sono coinvolti i seguenti attori interni alle Amministrazioni :

- I RPCT dell'Unione e dei Comuni associati;
- Dirigenti e Titolari di P.O. degli enti coinvolti.

Al fine di consentire la massima partecipazione e condivisione nella stesura del Piano, ogni Ente ha provveduto a pubblicare all'Albo Pretorio e sul sito istituzionale apposito *Avviso agli Stakeholders*, per raccogliere il contributo e le proposte dei cittadini.

MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Come da precedenti indicazioni 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, eriguardano i seguenti ambiti:

- Codice di comportamento;
- Rotazione ordinaria e straordinaria del personale;
- Conflitto di interessi (inconferibilità, incompatibilità, incarichi extra-istituzionali);
- Whistleblowing;
- Formazione;
- Trasparenza;
- Pantouflage;

SEZ. 2.3 RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

- 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 dellevarie 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.

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 senza effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
Area di rischio generale – Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto immediato e diretto 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 e sono 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

Le misure di controllo e monitoraggio

Per l'annualità 2024, nell'ambito della approvazione del PIAO, sono state approvate

- Le schede di mappatura dei processi decisionali degli enti con l'individuazione dei rischi corruttivi e le misure di prevenzione;
- La tabella contenente il dettaglio degli obblighi di pubblicazione in Amministrazione Trasparente, di cui al D.Lgs. 33/2013 e ss.mm.ii, con l'indicazione dei responsabili dei dati e degli addetti alla pubblicazione degli stessi.

In ossequio agli obblighi di trasparenza, il PIAO è pubblicato sul sito istituzionale di ogni Ente, in “*Amministrazione trasparente*”.

Come da indicazioni ANAC, gli Enti si impegnano ad effettuare attività di monitoraggio e redazione Relazione Annuale del RPCT.

Per l'Annualità 2025, considerando la notevole mole di lavoro svolto negli anni passati, la partecipazione e il coinvolgimento delle Posizioni Organizzative dei Comuni e dell'Unione e degli Stakeholders, l'assenza di notizie di fenomeni corruttivi nell'Unione e nei Comuni, il gruppo di lavoro composto dai RPCT dell'Unione e dei Comuni ritiene di confermare le predette misure anche per l'annualità 2025.

Parte II

ANALISI DEL CONTESTO

2.1 PREMESSA

Secondo l’Autorità nazionale anticorruzione la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa *all’analisi del contesto esterno* (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015). La scelta dell’Unione Pedemontana Parmense e dei cinque comuni che la compongono di associare il servizio Anticorruzione e di predisporre un unico modello di Sezione 2.3 del PIAO, nasce dalla *consapevolezza di una sostanziale uniformità di contesto* che, pur con alcune peculiarità, contraddistingue l’intero territorio coinvolto. Trattasi infatti di cinque comuni collocati territorialmente nella fascia della pedemontana parmense, a pochi chilometri dal capoluogo di Provincia (Parma), inseriti in uno dei distretti industriali più forti del nostro Paese.

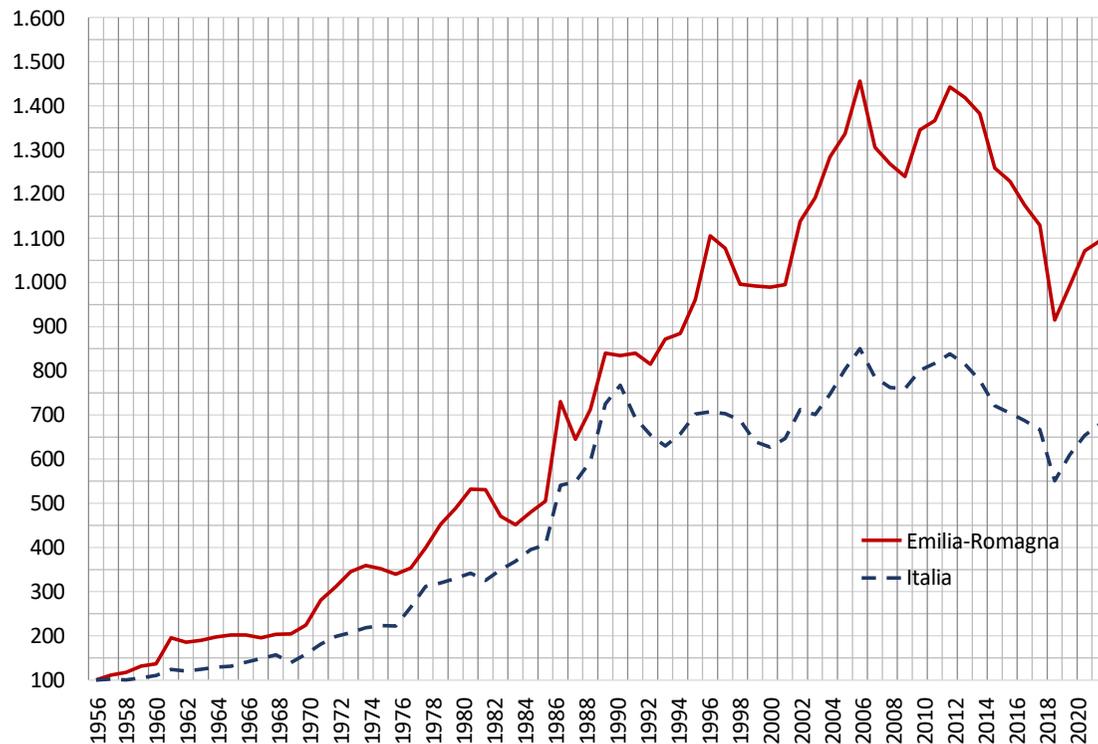
2.2 IL CONTESTO ESTERNO

I DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(dati elaborati dallo Staff della Responsabile della Prevenzione della corruzione e della Trasparenza della Giunta regionale Coordinamento della Rete per l'Integrità e la Trasparenza)

Dalla seconda metà degli anni Cinquanta del secolo scorso l'Italia e le sue regioni hanno conosciuto una forte crescita dei reati, in modo particolare dei furti e delle rapine. I tratti di tale fenomeno in Emilia-Romagna hanno assunto una particolare rilevanza già dall'inizio in cui ha iniziato a manifestarsi, ma solo dagli anni Novanta in poi si sono accentuati in misura considerevole rispetto al resto dell'Italia e di molte regioni simili anche dal punto di vista socioeconomico.

GRAFICO 1: REATI DENUNCIATI ALLE FORZE DI POLIZIA IN EMILIA-ROMAGNA E IN ITALIA TRA IL 1956 E IL 2023 (NUMERI INDICE, BASE = 1956)



PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

Il numero dei reati denunciati alle forze di polizia in questi quasi settant'anni offre una prima, benché approssimativa indicazione in proposito¹: le 18.000 denunce registrate in regione alla metà degli anni Cinquanta sono raddoppiate in soli cinque anni, mentre nel resto dell'Italia ciò avverrà agli inizi degli anni Settanta, quando l'Emilia-Romagna aveva già raggiunto il triplo dei reati rispetto a quelli denunciati nel 1956; alla metà degli anni Settanta il numero dei reati della nostra regione era pari a 66.000 e all'inizio degli Ottanta a 100.000, a 133.000 nel 1987, a 153.000 nel 1990, a 200.000 nel 1997 e a 266.000 nel 2007. Dopo una lunga e ininterrotta fase ascendente, con il 2013 ne è iniziata una di segno opposto, con picchi e cadute, ma, in generale, caratterizzata da una tendenza deflattiva delle denunce fino a raggiungere quota 167.000 nell'anno della pandemia. Nell'ultimo triennio vi è stata una ripresa della curva, ciò nonostante, la soglia attuale dei reati denunciati nella nostra regione è ancora ai livelli di inizio millennio (poco meno di 200 mila nel 2023).

La massa dei delitti considerati nel loro insieme offre naturalmente un'indicazione di massima dello stato della criminalità di un territorio o di un periodo storico, le cui specificità possono essere colte soltanto osservando i singoli reati, le loro caratteristiche e gli andamenti nel tempo.

Ai fini della redazione del presente documento, si è scelto di focalizzare l'attenzione sui delitti contro la Pubblica amministrazione e di tralasciare altre forme di criminalità non attinenti - quantomeno non direttamente - ai temi del documento medesimo, come, ad esempio, la criminalità violenta o predatoria. Considerato lo stretto legame che diversi osservatori hanno riscontrato tra il reato di corruzione - tra i più esecrabili tra tutti quelli commessi ai danni della Pubblica amministrazione - e il riciclaggio, un focus sarà dedicato appunto anche al riciclaggio di capitali illeciti.

Come è noto, appartengono alla categoria dei delitti contro la Pubblica amministrazione una serie di comportamenti particolarmente gravi lesivi dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa. Tali reati sono disciplinati nel Titolo II del Libro II del Codice penale (artt. 314 - 360 c.p.) e si suddividono in due categorie sulla base del soggetto attivo che li commette: da un lato, infatti, vi sono i delitti commessi dai pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio o esercenti di servizio di pubblica utilità nell'ambito delle loro funzioni per un abuso o uso non conforme alla legge del potere riconosciutogli dalla legge medesima; dall'altro lato, invece, vi sono i delitti dei privati (cosiddetti reati ordinari), i cui comportamenti tendono ad ostacolare il regolare funzionamento della Pubblica amministrazione o ne offende il prestigio (per esempio attraverso la violenza o la resistenza all'autorità pubblica, l'oltraggio al pubblico ufficiale, ecc.).

Di questi delitti ne sono stati selezionati alcuni anche in ragione della disponibilità dei dati pubblicati dall'Istituto nazionale di statistica. Si tratta, in particolare, dei delitti commessi da pubblici ufficiali di cui le forze di polizia sono venute a conoscenza. Tali dati, come è possibile immaginare, restituiscono un'immagine parziale del fenomeno della delittuosità ai danni della Pubblica amministrazione, e ciò dipende non solo dal fatto che, come appena detto, si riferiscono a una selezione dei possibili delitti contro l'amministrazione pubblica, ma perché una quota di essi, così come accade per qualsiasi tipo di reato - e nel caso specifico probabilmente più di altre forme di delittuosità - sfugge al controllo delle istituzioni penali perché non viene denunciata o scoperta dagli organi investigativi.

All'origine di molti di questi reati - si pensi ad esempio alla corruzione - risiede infatti un'intesa tra una cerchia ristretta di beneficiari, i quali hanno tutto l'interesse a non farsi scoprire dall'autorità pubblica per evitare le ricadute avverse che potrebbero derivare dalla loro condotta illegale sia in termini di riprovazione sociale che di condanna penale. È inutile dire, inoltre, che la misura di tali fenomeni è data anche dalla dotazione di risorse - sia materiali che normative - di cui dispongono gli organi giudiziari e di polizia, dalla capacità investigativa e dalle motivazioni degli inquirenti, oltre che dall'attenzione pubblica riposta su di essi in un determinato momento storico. Per tutte queste ragioni, i dati che si esamineranno qui non rispecchiano tanto l'effettiva diffusione dei delitti commessi contro la Pubblica amministrazione, bensì ne mostrano la misura rispetto a quanto è perseguito e scoperto sotto il profilo penale-investigativo limitatamente ai pubblici ufficiali.

¹ Trattandosi delle denunce, il dato infatti non può che essere parziale, in quanto, come è noto, non tutti i reati o gli illeciti commessi sono denunciati dai cittadini o scoperti dalle forze di polizia. A seconda del tipo di reato, esiste pertanto una quota sommersa di reati più o meno rilevante che non viene computata nelle statistiche ufficiali, ma la si può conoscere e stimare mediante apposite indagini di popolazione che prendono il nome di indagini di vittimizzazione.

I reati oggetto di analisi sono i seguenti: peculato (Art. 314 c.p.); peculato mediante profitto dell'errore altrui (Art. 316 c.p.); malversazione di erogazioni pubbliche (Art. 316-bis c.p.); indebita percezione di erogazioni pubbliche (Art. 316-ter c.p.); concussione (Art. 317 c.p.); corruzione per l'esercizio della funzione (Art. 318 c.p.); corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (Art. 319 c.p.); corruzione in atti giudiziari (Art. 319-ter c.p.); induzione indebita a dare o promettere utilità (Art. 319-quater c.p.); corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (Art. 320 c.p.); pene per il corruttore (Art. 321 c.p.); istigazione alla corruzione (Art. 322 c.p.); peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (Art. 322-bis c.p.); abuso d'ufficio (Art. 323 c.p.)²; utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio (Art. 325 c.p.); rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (Art. 326 c.p.); rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (Art. 328 c.p.); rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica (Art. 329 c.p.); interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (Art. 331); sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa. (Art. 334 c.p.); violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (Art. 335 c.p.).

Di questi reati si esamineranno gli sviluppi e l'incidenza che hanno avuto in Emilia-Romagna e nelle sue province in un arco temporale relativamente lungo, vale a dire dal 2008 al 2022 (che è l'ultimo anno per il quale i dati sono stati resi pubblici dal Ministero dell'Interno e dall'Istat).

2. I numeri dei delitti contro la Pubblica amministrazione

Benché una quota particolarmente difficile da stimare sfugga al controllo del sistema penale, i reati commessi ai danni della pubblica amministrazione e denunciati costituiscono comunque una minima parte della massa complessiva dei delitti denunciati ogni anno³.

Come infatti si può osservare nella tabella sottostante, negli ultimi quindici anni in Emilia-Romagna ne sono stati denunciati quasi seimila - in media circa quattrocento ogni anno -, corrispondenti a poco più del 4% di quelli denunciati nell'intera Penisola e a quasi la metà di quelli denunciati in tutto il Nord-Est.

Osservandone la composizione nei dettagli, si deduce che quasi il 60% si riferiscono a violazioni agli articoli 334 e 335 del Codice penale, due delitti, questi, che si concretizzano con la sottrazione o il danneggiamento di cose sottoposte a sequestro da parte di chi ne ha la custodia allo scopo di favorire intenzionalmente il proprietario o che, per negligenza, ne provoca la distruzione o ne agevola la sottrazione. Ancora, l'11,8% dei reati in esame riguardano quello che è stato fino a poco tempo fa l'abuso d'ufficio, il 7,2% l'interruzione di un servizio pubblico o pubblica necessità, il 7% il rifiuto di atti di ufficio, il 4,3% l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, il 4,1% il peculato, il 2,4% l'istigazione alla corruzione, l'1,1% la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, circa l'1% la concussione, mentre tutti gli altri reati costituiscono complessivamente il 2,7% (157 casi in numero assoluto, di cui 49 riguardano la rivelazione e utilizzazione di segreti di ufficio e 43 il reato previsto all'art. 321 del c.p., ovvero le pene per il corruttore).

La tabella 2 riporta i tassi e la tendenza storica di questi reati dell'Emilia-Romagna, dell'Italia e del Nord-Est. I tassi esprimono il peso o l'incidenza dei reati in questione sulla popolazione di riferimento, mentre la tendenza ne mostra gli sviluppi nel tempo in termini di crescita, diminuzione o stabilità⁴.

² Come è noto, l'abuso d'ufficio è un delitto abrogato di recente dall'art. 1, comma 1, lettera b) della L. 9 agosto 2024, n. 114 (c.d. Legge Nordio). Tuttavia, pur non avendo più alcuna rilevanza nel nostro ordinamento, è forse il caso di ricordare che fino alla sua abrogazione ha costituito uno dei reati più frequenti - e neppure tra i meno gravi - tra quelli commessi ai danni della Pubblica amministrazione, di cui ne disponiamo una lunga serie storica e che riteniamo possa essere utile per avere un quadro complessivo della fenomenologia oggetto di questo documento.

³ In media i reati contro la pubblica amministrazione costituiscono meno dello 0,2% delle denunce, mentre ad esempio i furti e le rapine sono quasi il 60%, i danneggiamenti superano il 10% e i reati violenti il 5%. Trattandosi di eventi con bassa numerosità, quando è necessario la grandezza di questi fenomeni sarà espressa con i valori assoluti, evitando pertanto di utilizzare le percentuali per non incorrere in interpretazioni fallaci.

⁴ Si tratta di tassi e di una tendenza media poiché sono stati calcolati sull'intero periodo considerato. Va da sé, pertanto, che tali valori possono risultare diversi da un anno all'altro della serie storica.

TABELLA 1:

DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COMMESSI DAI PUBBLICI UFFICIALI DENUNCIATI DALLE FORZE DI POLIZIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA IN ITALIA, NEL NORD-EST E IN EMILIA-ROMAGNA. PERIODO 2008-2022 (VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI)

	ITALIA		NORD-EST		EMILIA-ROMAGNA	
	Frequenza	%	Frequenza	%	Frequenza	%
Sottrazione, ecc. cose sottoposte a sequestro	41.053	31,1	3.613	29,6	2.047	35,1
Violazione colposa cose sottoposte a sequestro	32.308	24,5	2.351	19,3	1.364	23,4
Abuso d'ufficio	17.335	13,1	1.707	14,0	689	11,8
Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità	9.445	7,2	891	7,3	422	7,2
Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione	12.062	9,1	1.011	8,3	406	7,0
Indebita percezione di erogazioni pubbliche	5.190	3,9	961	7,9	249	4,3
Peculato	5.355	4,1	640	5,2	236	4,1
Istigazione alla corruzione	2.468	1,9	326	2,7	139	2,4
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	1.468	1,1	152	1,2	63	1,1
Concussione	1.410	1,1	134	1,1	52	0,9
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	783	0,6	118	1,0	49	0,8
Pene per il corruttore	1.053	0,8	105	0,9	43	0,7
Malversazione di erogazioni pubbliche	610	0,5	80	0,7	20	0,3
Induzione indebita a dare o promettere utilità	366	0,3	32	0,3	16	0,3
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio	235	0,2	19	0,2	9	0,2
Corruzione in atti giudiziari	147	0,1	10	0,1	8	0,1
Corruzione per l'esercizio della funzione	376	0,3	23	0,2	7	0,1
Peculato mediante profitto dell'errore altrui	316	0,2	8	0,1	2	0,0
Rifiuto di atti d'ufficio (Militare)	29	0,0	5	0,0	2	0,0
Utilizzazione invenzioni, ecc.	6	0,0	2	0,0	1	0,0
Corruzione, ecc. membri Comunità europee	22	0,0	3	0,0	0	0,0
TOTALE	132.037	100,0	12.191	100,0	5.824	100,0

Fonte: dati del Ministero dell'Interno elaborati dallo Staff della Responsabile della Prevenzione della corruzione e della Trasparenza della Giunta regionale Coordinamento della Rete per l'Integrità e la Trasparenza

Riguardo ai tassi, quelli dell'Emilia-Romagna risultano nettamente sotto la media italiana, ma superano, seppure in misura contenuta, quelli del Nord-Est.

Della tendenza, contrariamente ai tassi, si è preferito riportarne la simbologia in termini di diminuzione (-), crescita (+), stazionarietà (=) perché i valori numerici, a causa della bassa numerosità dei reati, avrebbero indotto a conclusioni fuorvianti.

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

Volendo dare una misura complessiva dell'incidenza di questi reati nei tre contesti territoriali, si dirà che l'Emilia-Romagna esprime un tasso generale di delittuosità contro la Pubblica amministrazione di 6,4 reati ogni 100 mila abitanti, l'Italia di 10,6 e il Nord Est di 5,1 ogni 100 mila abitanti. Riguardo invece alla tendenza, si osserva un generale aumento dei reati in questione sia in Emilia-Romagna che nel resto dell'Italia e del Nord Est, in particolare l'abuso d'ufficio, l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, il peculato, la concussione i reati corruttivi.

Una sintesi utile di quanto illustrato finora è riportata nella tavola 3. Nella tavola, in particolare, sono riportati quattro indici di criminalità ottenuti accorpando le fattispecie esaminate fin qui nel dettaglio, ciascuno dei quali denota una specifica attività criminale contro la Pubblica amministrazione diversa da tutte le altre sia sotto il profilo della gravità che gli viene attribuita dal Codice penale che degli attori coinvolti.

Il primo di questi indici designa l'**abuso di funzione**, il quale è stato ottenuto dall'accorpamento dei reati di abuso d'ufficio, rifiuto e omissione di atti d'ufficio, rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica, rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio, utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio; il secondo indice designa l'**appropriazione indebita** ed è costituito dai reati di peculato, peculato mediante profitto dell'errore altrui, indebita percezione di erogazioni pubbliche, malversazione di erogazioni pubbliche; il terzo indice connota l'**ambito della corruzione** - intesa sia nella forma passiva che attiva - ed è costituito dai reati di concussione, corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio, corruzione in atti giudiziari, corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, induzione indebita a dare o promettere utilità, istigazione alla corruzione, concussione, corruzione di membri e funzionari di organi di Comunità europee o internazionali, pene per il corruttore; l'ultimo indice, infine, è stato ottenuto accorpando i reati di interruzione di servizio pubblico o di pubblica necessità, dalla sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro e dalla violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro e si riferisce perciò a una categoria generica di reati contro la Pubblica amministrazione denominata appunto **altri reati contro la P.A.**

TABELLA 2:

TASSI MEDI SU 100 MILA ABITANTI E TREND DEI DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COMMESSI DAI PUBBLICI UFFICIALI DENUNCIATI DALLE FORZE DI POLIZIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA IN ITALIA, NEL NORD-EST E IN EMILIA-ROMAGNA. PERIODO 2008-2022.

	ITALIA		NORD-EST		EMILIA-ROMAGNA	
	Tasso	Tendenza	Tasso	Tendenza	Tasso	Tendenza
Sottrazione, ecc. cose sottoposte a sequestro	3,3	-	1,5	-	2,3	-
Violazione colposa cose sottoposte a sequestro	2,6	-	1,0	-	1,5	-
Abuso d'ufficio	1,4	-	0,7	+	0,8	+
Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità	0,8	-	0,4	-	0,5	-
Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione	1,0	-	0,4	-	0,4	-
Indebita percezione di erogazioni pubbliche	0,4	+	0,3	+	0,3	+
Peculato	0,4	+	0,4	+	0,3	+
Istigazione alla corruzione	0,2	-	0,1	-	0,2	+
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	0,1	=	0,1	+	0,1	+
Concussione	0,1	-	0,1	-	0,1	+
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	0,1	-	0,0	-	0,1	-
Pene per il corruttore	0,1	+	0,0	+	0,0	+
Malversazione di erogazioni pubbliche	0,0	+	0,0	+	0,0	-
Induzione indebita a dare o promettere utilità	0,0	+	0,0	+	0,0	-
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio	0,0	+	0,0	-	0,0	-
Corruzione in atti giudiziari	0,0	+	0,0	-	0,0	-
Corruzione per l'esercizio della funzione	0,0	+	0,0	+	0,0	-
Peculato mediante profitto dell'errore altrui	0,0	+	0,0	-	0,0	-
Rifiuto di atti d'ufficio (Militare)	0,0	-	0,0	-	0,0	-
Utilizzazione invenzioni, ecc.	0,0	-	0,0	-	0,0	///

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

Corruzione, ecc. membri Comunità europee	0,0	=	0,0	-	0,0	///
TOTALE	10,6	+	5,1	+	6,4	+

Fonte: dati del Ministero dell'Interno elaborati dallo Staff della Responsabile della Prevenzione della corruzione e della Trasparenza della Giunta regionale Coordinamento della Rete per l'Integrità e la Trasparenza

I rilievi più interessanti che emergono dalla tabella si possono così sintetizzare:

- **L'abuso di funzione**⁵ in Emilia-Romagna è un fenomeno che incide meno rispetto alla gran parte delle regioni, benché nei quasi quindici anni considerati sia aumentato rispecchiando una tendenza riscontrabile a livello nazionale. In genere i reati che lo connotano sono più diffusi nelle regioni del Centro-Sud, meno in quelle del Nord Italia (v. figura 1 in appendice). Il valore dell'indice di questa fattispecie criminale per l'Emilia-Romagna è infatti pari a 1,3 ogni 100 mila abitanti - un valore, questo, in linea con il resto delle regioni del Nord-Est - mentre quello dell'Italia è di 2,4 ogni 100 mila abitanti. Le province della regione dove questo valore risulta apprezzabilmente più elevato della media regionale sono Parma (2,7 ogni 100 mila abitanti), Forlì-Cesena (2,4 ogni 100 mila abitanti) e Rimini (2,1 ogni 100 mila abitanti)
- **L'appropriazione indebita**⁶ nella nostra regione incide meno che nel resto della Penisola. Solo la Sardegna, infatti, presenta valori dell'indice inferiori a quelli dell'Emilia-Romagna. In termini generali, il valore di questa fattispecie criminale per l'Emilia-Romagna è pari a 0,6 ogni 100 mila abitanti mentre quello dell'Italia è di 0,9 ogni 100 mila abitanti. La provincia dove si registra un valore decisamente superiore alla media regionale di questo fenomeno è Ravenna, il cui tasso è pari a 2 ogni 100 mila abitanti, benché la tendenza, diversamente da quanto accade nelle altre province - fatta eccezione di Forlì-Cesena - è in netta diminuzione.
- **La corruzione**⁷ in Emilia-Romagna incide meno che in gran parte del resto della Penisola. Il valore dell'indice di questa fattispecie criminale per l'Emilia-Romagna è pari a 0,4 ogni 100 mila abitanti - un valore, questo, in linea con il resto delle regioni del Nord-Est - mentre quello dell'Italia è di 0,6 ogni 100 mila abitanti. Le province della regione dove il valore dell'indice risulta apprezzabilmente più elevato della media regionale sono Ferrara (0,9 ogni 100 mila abitanti) e Rimini (0,9 ogni 100 mila abitanti). Diversamente da quanto accade nel resto dell'Italia, la tendenza di questo fenomeno nella nostra regione è in crescita, fatta eccezione della provincia di Piacenza dove, al contrario, è in calo.
- **Gli altri reati contro la P.A.** in Emilia-Romagna incidono meno che nel resto dell'Italia, ma in misura più elevata rispetto alle altre regioni del Nord-Est. Il valore dell'indice di questa fattispecie criminale, infatti, per l'Emilia-Romagna è pari a 4,2 ogni 100 mila abitanti mentre quello dell'Italia è di 6,7 e del Nord-Est di 2,9 ogni 100 mila abitanti. La tendenza di questi reati è in diminuzione in tutti i contesti territoriali presi in esame.

TABELLA 3:

INCIDENZA E TENDENZA DI ALCUNI FENOMENI CRIMINALI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA, NEL NORD-EST, IN EMILIA-ROMAGNA E NELLE SUE PROVINCE. PERIODO 2008-2022. TASSI SU 100 MILA ABITANTI E TENDENZA

ABUSO DI FUNZIONE	APPROPRIAZIONE INDEBITA	CORRUZIONE	ALTRI REATI CONTRO LA P.A.
------------------------------	------------------------------------	-------------------	---------------------------------------

⁵ Tale fenomeno è connotato prevalentemente dal reato di abuso di ufficio, il cui peso in termini numerici assorbe più dei due terzi delle denunce.

⁶ Tale fenomeno è connotato principalmente dal reato di peculato e di indebita percezione di erogazioni pubbliche, il cui peso assorbe, nel primo caso la metà delle denunce e nel secondo poco meno della metà.

⁷ Tale fenomeno è connotato prevalentemente dal reato di istigazione alla corruzione, il cui peso assorbe circa il 40% delle denunce. Tale fenomeno, pertanto, configura in larga parte l'aspetto passivo della corruzione, benché non manchino i casi di corruzione attiva.

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

	Frequenza	Tasso	Tendenza									
Italia	30.215	2,4	+	11.471	0,9	+	7.545	0,6	-	82.806	6,7	-
Nord-est	2.843	1,2	+	1.689	0,7	+	804	0,3	+	6.855	2,9	-
Emilia-Romagna	1.147	1,3	+	507	0,6	+	337	0,4	+	3.833	4,2	-
Piacenza	53	1,2	+	29	0,7	+	31	0,7	-	162	3,8	-
Parma	179	2,7	+	42	0,6	+	42	0,6	+	293	4,4	-
Reggio Emilia	78	1,0	+	29	0,4	+	33	0,4	+	669	8,5	-
Modena	123	1,2	+	56	0,5	+	39	0,4	+	619	5,9	-
Bologna	290	1,9	+	89	0,6	+	44	0,3	+	1.042	7,0	-
Ferrara	88	1,7	+	50	1,0	+	46	0,9	+	232	4,4	-
Ravenna	86	1,5	+	116	2,0	-	28	0,5	+	360	6,2	-
Forlì-Cesena	144	2,4	+	58	1,0	-	25	0,4	+	230	3,9	-
Rimini	103	2,1	+	33	0,7	+	47	0,9	+	226	4,6	-

Fonte: dati Ministero dell'Interno. Elaborazione a cura dello Staff della Responsabile della Prevenzione della corruzione e della Trasparenza della Giunta regionale Coordinamento della Rete per l'Integrità e la Trasparenza

3. I numeri del riciclaggio

Riciclaggio e corruzione sono due fenomeni che si intrecciano e spesso fanno parte dello stesso sistema di criminalità economica e organizzata. Insieme sono in grado di alterare l'economia e il mercato, di condizionare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e persino di minacciare, quando assumono una rilevanza sistemica, gli assetti democratici di un paese.

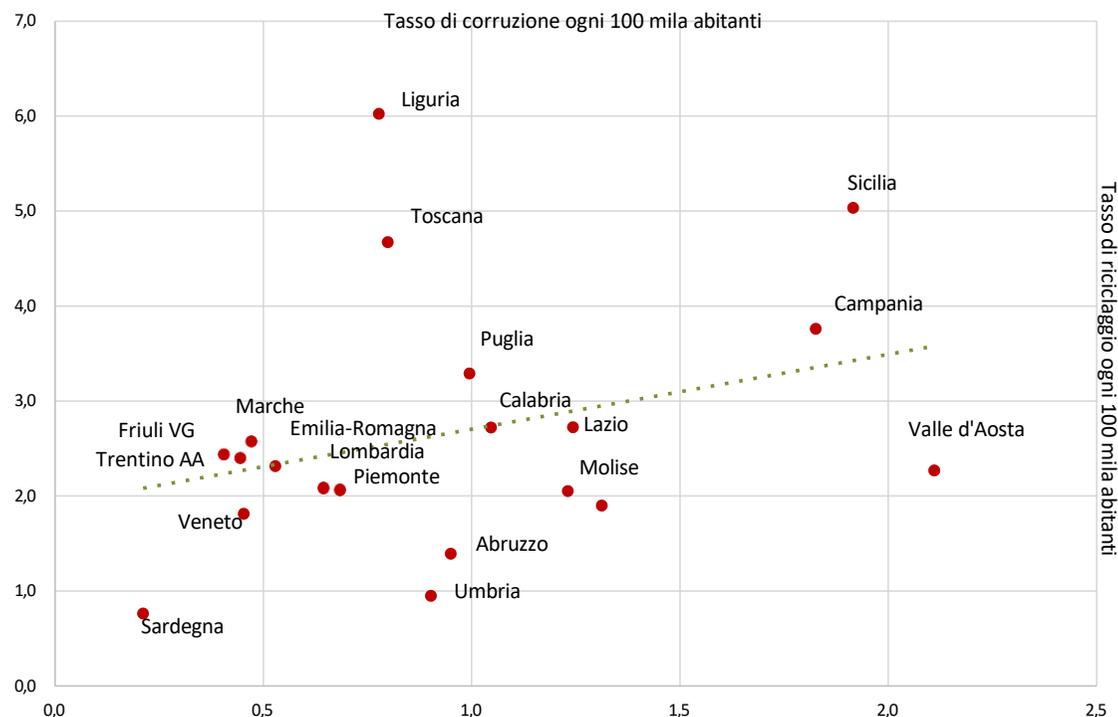
Al pari di tutti i capitali accumulati illecitamente, è noto infatti che anche i ricavi della corruzione ottenuti ad esempio da tangenti o appalti truccati sono sottoposti a elaborate operazioni di riciclaggio per poterne disperdere la natura illecita al fine di essere successivamente investiti nell'economia legale (es. investimenti immobiliari, acquisizioni di imprese, ecc.)⁸.

Ai fini della redazione di questo documento, ciò induce a esaminare i due reati insieme considerandoli speculari. Del resto la distribuzione congiunta dei due fenomeni, così com'è raffigurata nel grafico sotto, ammetterebbe questo tipo di analisi. Dalla lettura del grafico appare infatti evidente la comune tendenza tra corruzione e riciclaggio, tale per cui al crescere di una, in genere, aumenta l'altro. Accade così che le regioni che detengono tassi elevati di corruzione siano anche quelle dove il reato di riciclaggio è più frequente e viceversa. (v. grafico 2).

GRAFICO 2: DISTRIBUZIONE DEI TASSI DI CORRUZIONE E DI RICICLAGGIO IN ITALIA PER REGIONI RICAVATI DAI DATI DELLE DENUNCE (TASSI MEDI PER 100 MILA RESIDENTI). ANNI 2008-2022

⁸ Va detto che oltre ai corrotti altri soggetti ricorrono alla pratica del riciclaggio, come ad esempio gli evasori fiscali o i gruppi della criminalità organizzata, i quali, allo stesso modo dei corrotti, tendono a bonificare i capitali accumulati illecitamente mediante dei professionisti disposti a offrire loro servizi e sofisticate operazioni. Il riciclaggio dei capitali illeciti avviene infatti generalmente in più fasi e una molteplicità di canali che si vanno affinando e moltiplicando man mano che aumentano gli strumenti per contrastarlo: dalla immissione dei capitali nel circuito finanziario attraverso banche, società finanziarie, uffici di cambio, centri off-shore e altri intermediari, alla loro trasformazione in oro, preziosi, oggetti di valore, assegni derivanti da false vincite al gioco, ecc., fino all'investimento in attività lecite a ripulitura avvenuta.

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027



Fonte: dati del Ministero dell'Interno elaborati dallo Staff della Responsabile della Prevenzione della corruzione e della Trasparenza della Giunta regionale Coordinamento della Rete per l'Integrità e la Trasparenza

Alla luce di quanto appena detto, non vi è dubbio, quindi, che un efficace ostacolo posto all'utilizzo e al reimpiego dei proventi illeciti possa contribuire a ridurre la corruzione o a prevenirla. D'altra parte, va da sé che la lotta alla corruzione limiterebbe in una qualche misura il riciclaggio, benché le fonti da cui quest'ultimo si alimenta vanno ben oltre gli scambi corruttivi per estendersi ad altre - e probabilmente più remunerative - attività criminali, quali, ad esempio, il traffico degli stupefacenti.

A questo proposito, occorre evidenziare che nel corso degli ultimi decenni l'attività di contrasto alla criminalità organizzata e ai corrotti si è molto concentrata proprio sull'attacco ai capitali di origine illecita e ciò è avvenuto anche grazie al supporto di un sistema di prevenzione che ha costituito un importante complemento all'attività di repressione dei reati, intercettando e ostacolando l'impiego e la dissimulazione dei relativi proventi.

In questo sistema di prevenzione l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF)⁹ rappresenta l'autorità incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni alle autorità competenti di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori. Su queste informazioni l'UIF effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone e ne valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'autorità giudiziaria per l'eventuale sviluppo

⁹ L'UIF è istituita presso la Banca d'Italia col d.lgs. n. 231 del 2007, che è la cornice legislativa dell'antiriciclaggio in Italia.

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

dell'azione di repressione.

Volgendo ora brevemente lo sguardo ai dati aggregati di queste operazioni, con circa 95 mila segnalazioni trasmesse in circa quindici anni all'UIF da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori attivi nel territorio regionale, l'Emilia-Romagna risulta essere la quinta regione in Italia per numero di operazioni sospette segnalate - dopo la Lombardia, il Lazio, la Campania e il Veneto -, sebbene l'incidenza di queste operazioni sulla popolazione in regione risulti inferiore alla media dell'Italia e ben lontana da altre regioni (135 segnalazioni contro 143 ogni 100 mila abitanti (v. tabella 4).

TABELLA 4: OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO SEGNALATE DAI SOGGETTI OBBLIGATI ALL'UIF IN ITALIA. PERIODO 2008-2023. (VALORI ASSOLUTI, VALORI RELATIVI, TASSI MEDI SU 100 MILA ABITANTI, TENDENZA DI LUNGO E BREVE PERIODO)

	Frequenza assoluta	Frequenza relativa (%)	Tassi 100 mila ab.	Tendenza 2008/2023	Tendenza 2022/2023
Piemonte	86.469	6,3	124	767,9	-3,0
Valle d'Aosta	2.746	0,2	136	2.183,3	-16,2
Liguria	34.928	2,6	140	1.168,1	-0,2
Lombardia	265.574	19,5	168	628,8	-0,7
Veneto	102.401	7,5	131	1.039,1	-6,7
Trentino-Alto Adige	18.534	1,4	110	1.734,6	-13,4
Friuli-Venezia Giulia	22.213	1,6	114	708,7	-7,7
Emilia-Romagna	94.981	7,0	135	897,4	3,8
Toscana	86.134	6,3	145	918,5	-3,6
Marche	33.381	2,4	136	1.264,0	-0,9
Umbria	12.343	0,9	88	1.041,0	-1,4
Lazio	159.318	11,7	176	693,6	-17,6
Campania	156.137	11,5	170	1.083,3	-13,1
Abruzzo	19.852	1,5	95	644,3	-19,3
Molise	5.146	0,4	105	951,3	-32,0
Puglia	69.666	5,1	108	1.005,4	-21,7
Basilicata	8.456	0,6	93	1.173,1	10,3
Calabria	36.650	2,7	119	724,7	-4,6
Sicilia	77.297	5,7	97	1.500,0	-3,0
Sardegna	19.436	1,4	74	1.119,8	-6,3
Italia	1.362.854	100,0	143	969,1	-3,2

Fonte: dati UIF, Banca d'Italia, elaborazione a cura dello Staff della Responsabile della Prevenzione della corruzione e della Trasparenza della Giunta regionale Coordinamento della Rete per l'Integrità e la Trasparenza

Se, come appena visto, la distribuzione territoriale delle operazioni segnalate cambia notevolmente tra le regioni, rispecchiandone in una qualche misura la dimensione economica e/o sociale, comune ai diversi territori è invece la tendenza delle stesse nel lungo periodo, cresciuta ovunque ininterrottamente nei quindici anni considerati, tranne che nel biennio 2022-2023, quando, per la prima volta, è stata registrata dappertutto un'apprezzabile flessione. A ciò fa eccezione l'Emilia-Romagna (e la Basilicata), dove le segnalazioni sono cresciute di quasi quattro punti percentuali (v. tabella 5). Per quanto possa sembrare sfavorevole, il fatto che le operazioni segnalate in Emilia-Romagna continuino ad aumentare nel tempo non va considerato come un segnale necessariamente negativo, tanto più se si considera il fatto che si tratta di operazioni sospette di cui gli organi competenti ne devono ancora accertare la rilevanza, ma è più probabile che rappresenti innanzitutto una conferma, laddove si trattasse realmente di operazioni di riciclaggio, di quanto il nostro territorio per la sua ricca economia sia costantemente sottoposto a tentativi di infiltrazione criminale, e, in secondo luogo, una prova dell'attenzione degli operatori del settore riposta sui flussi finanziari movimentati in regione.

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

Le denunce giunte alle forze di polizia per il reato di riciclaggio in parte confermano il quadro rappresentato fin qui. Con quasi mille e seicento denunce in circa quindici anni, l'Emilia-Romagna risulta infatti tra le prime sette regioni per numero di reati riguardanti il riciclaggio - con la Campania, la Lombardia, la Toscana, il Lazio, la Puglia e la Sicilia -, benché l'incidenza procapite di questo reato, ancora una volta, risulti inferiore della media dell'Italia (2,3 contro 2,6 ogni 100 mila abitanti) (v. tabella 5).

TABELLA 5: REATI DI RICICLAGGIO DENUNCIATI ALLE FORZE DI POLIZIA. PERIODO 2008-2023. (VALORI ASSOLUTI, RELATIVI, TASSI MEDI SU 100 MILA ABITANTI, TENDENZA LUNGO E BREVE PERIODO)

	Frequenza assoluta	Frequenza relativa (%)	Tassi 100 mila ab.	Tendenza 2008/2023	Tendenza 2022/2023
Piemonte	1.402	5,6	2,0	-30,4	-28,4
Valle d'Aosta	46	0,2	2,3	-40,0	0,0
Liguria	1.461	5,8	5,9	-34,2	8,7
Lombardia	3.253	12,9	2,1	-4,0	0,0
Veneto	1.401	5,6	1,8	148,4	-28,0
Trentino Alto Adige	398	1,6	2,4	160,0	-27,8
Friuli-Venezia Giulia	457	1,8	2,4	-67,9	12,5
Emilia-Romagna	1.586	6,3	2,3	-14,5	-21,3
<i>Piacenza</i>	75	4,8	1,6	-83,3	-66,7
Parma	110	7,0	1,5	75,0	75,0
<i>Reggio nell'Emilia</i>	125	8,0	1,5	-16,7	-28,6
<i>Modena</i>	535	34,1	4,8	25,0	-66,7
<i>Bologna</i>	290	18,5	1,8	-36,0	-11,1
<i>Ferrara</i>	72	4,6	1,3	75,0	250,0
<i>Ravenna</i>	163	10,4	2,6	175,0	-35,3
<i>Forlì-Cesena</i>	89	5,7	1,4	-75,0	-50,0
<i>Rimini</i>	109	7,0	2,1	-20,0	33,3
<i>Piacenza</i>	75	4,8	1,6	-83,3	-66,7
Toscana	2.661	10,6	4,5	7,0	22,0
Marche	620	2,5	2,5	16,7	-6,7
Umbria	136	0,5	1,0	37,5	83,3
Lazio	2.454	9,7	2,7	-6,6	12,8
Campania	3.478	13,8	3,8	33,7	-9,2
Abruzzo	289	1,1	1,4	-44,4	36,4
Molise	106	0,4	2,2	22,2	-8,3
Puglia	2.136	8,5	3,3	24,1	14,3
Basilicata	172	0,7	1,9	66,7	0,0
Calabria	827	3,3	2,7	-51,4	-30,8
Sicilia	1.812	7,2	2,3	-22,0	-18,3
Sardegna	518	2,1	2,0	53,3	-25,8
Italia	25.213	100,0	2,6	-1,9	-6,0

Fonte: dati del Ministero dell'Interno. Elaborazione a cura dello Staff della Responsabile della Prevenzione della corruzione e della Trasparenza della Giunta regionale Coordinamento della Rete per l'Integrità e la Trasparenza

Nel quadro regionale, Modena risulta la provincia con il maggior numero di denunce per riciclaggio (più di due terzi di esse riguardano infatti questa provincia) e dove il reato ha la più alta incidenza procapite (4,8 reati ogni 100 mila abitanti), mentre Ferrara, al contrario, è quella con meno denunce e il tasso procapite più basso, ma, diversamente da Modena e di altre province, è anche il territorio dove nell'ultimo biennio le denunce sono aumentate in misura significativa, così come è avvenuto nella provincia di Parma e di Rimini (v. tabella 5).

Contesto Culturale e Sociale.

In base alla consueta classifica pubblicata da IL SOLE 24 ORE redatta in relazione al numero di tutti i reati denunciati in rapporto alla popolazione residente nel 2024, le città metropolitane di Milano Roma e Firenze sono in testa per numero di reati denunciati, ciascuna con oltre 6mila episodi ogni 100mila abitanti. Bologna si è classificata al 6° posto.

Parma si è piazzata al 13° posto, con 4.416 denunce ogni 100.000 abitanti.

Fonte: *Il Sole 24 Ore Indice della Criminalità*. <https://lab24.ilsole24ore.com/indice-della-criminalita/#>

La corruzione: il punto di vista dei cittadini

Come si è visto finora, l'incidenza dei reati commessi ai danni della Pubblica amministrazione e denunciati nella nostra regione è più bassa in confronto ad altri contesti territoriali¹⁰. Tale rilievo trova una parziale conferma nei dati che l'Istat rileva periodicamente con un'indagine di popolazione dedicata alla sicurezza dei cittadini, all'interno della quale è inserito un modulo di domande appositamente dedicato alla corruzione con l'obiettivo di stimare il numero di persone coinvolte in dinamiche corruttive e di tracciare l'immaginario collettivo rispetto a questi tipi di fenomeni¹¹.

Guardando ai principali risultati di questa indagine, è possibile infatti notare che la corruzione in EMILIA ROMAGNA coinvolge in genere una percentuale inferiore di persone rispetto alla media italiana.

Solo il 7% dei cittadini emiliano romagnoli rivolgendosi al settore pubblico hanno infatti ricevuto richieste di denaro o altre utilità da parte di un dipendente pubblico per rendere un servizio che gli era dovuto o avanzato offerte di questo tipo per agevolarne l'ottenimento, mentre nel resto dell'Italia tale percentuale è dell'8% con punte molto più elevate nel Lazio e in Puglia (v. tabella 6).

¹⁰ **Diverso è invece il caso di altre forme di criminalità, come ad esempio la criminalità predatoria, i cui tassi di delittuosità dell'Emilia-Romagna in genere superano decisamente quelli nazionali.**

¹¹ Occorre precisare che l'Indagine sulla sicurezza dei cittadini (c.d. indagine di vittimizzazione) l'Istat la conduce con cadenza quasi quinquennale dal 1998, ma solo nel 2016 ha inserito per la prima volta un modulo sulla corruzione nei termini specificati nel testo e che ha ripreso e in parte modificato nell'indagine del 2022.

TABELLA 6: PERSONE CHE HANNO AVUTO UN'ESPERIENZA DIRETTA O INDIRETTA ALLA CORRUZIONE, AL VOTO DI SCAMBIO E ALLA RACCOMANDAZIONE PER REGIONE. ANNO 2016 (PER 100 PERSONE TRA I 18 E GLI 80 ANNI)

	CORRUZIONE		VOTO DI SCAMBIO		RACCOMANDAZIONE	
	Esperienza diretta	Esperienza indiretta	Esperienza diretta	Esperienza indiretta	Esperienza diretta	Esperienza indiretta
Piemonte	3,7	7,0	1,0	3,0	6,1	19,6
Valle d'Aosta	3,4	7,3	2,9	7,4	5,1	20,0
Lombardia	5,9	8,6	1,4	3,5	7,5	16,8
Bolzano	3,1	5,6	0,5	1,2	6,4	14,7
Trento	2,0	7,5	1,2	1,8	6,0	22,6
Veneto	5,8	7,3	1,8	4,2	10,0	26,7
Friuli-Venezia Giulia	4,4	3,9	0,5	1,1	7,9	22,2
Liguria	8,3	13,6	1,8	3,5	9,5	24,0
Emilia-Romagna	7,2	10,1	1,5	3,5	13,7	29,1
Toscana	5,5	7,0	2,4	4,9	9,6	24,7
Umbria	6,1	14,6	2,5	5,0	11,3	29,6
Marche	4,4	10,2	2,9	6,0	8,6	24,0
Lazio	17,9	21,5	3,7	8,0	13,0	33,7
Abruzzo	11,5	17,5	6,0	13,9	5,7	29,4
Molise	9,1	12,4	3,9	7,6	5,7	27,1
Campania	8,9	14,8	6,7	12,8	5,4	23,5
Puglia	11,0	32,3	7,1	23,7	5,0	41,8
Basilicata	9,4	14,4	9,7	18,5	6,7	36,2
Calabria	7,2	11,5	5,8	11,4	5,7	16,6
Sicilia	7,7	15,4	9,0	16,4	5,9	22,3
Sardegna	8,4	15,0	6,8	12,2	9,1	36,6
ITALIA	7,9	13,1	3,7	8,3	8,3	25,4

Fonte: Indagine sulla sicurezza dei cittadini 2015-2016. Elaborazione dati a cura dello Staff della Responsabile della Prevenzione della corruzione e della Trasparenza della Giunta regionale Coordinamento della Rete per l'Integrità e la Trasparenza

Più evidente appare lo scarto tra la regione e il resto dell'Italia per quanto riguarda la percentuale di persone che, pur non essendo mai state coinvolte direttamente in dinamiche corruttive, hanno amici, colleghi o parenti che avrebbero sperimentato, sia come soggetti attivi che passivi, l'esperienza della corruzione. In questo caso, infatti, la percentuale registrata in Emilia-Romagna è del 10%, mentre nel resto dell'Italia sale al 13% con punte particolarmente elevate ancora nel Lazio e nella Puglia.

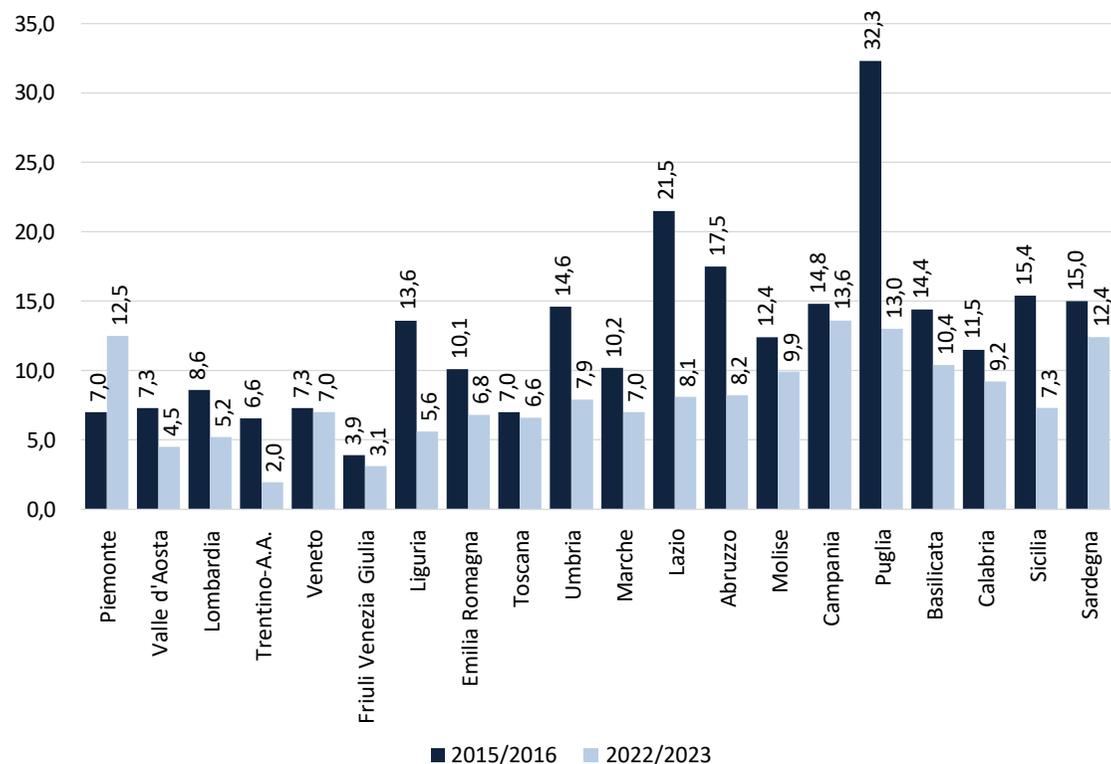
Poco diffuso tra i cittadini emiliano romagnoli risulta anche lo scambio del voto con favori, denaro o altre utilità, una pratica, questa, tradizionalmente più diffusa nelle regioni del Sud e nelle Isole, mentre appare più critico il quadro della regione riguardo alla raccomandazione: una pratica, questa, alla quale i suoi cittadini sembrerebbero più esposti rispetto ad altri territori, benché tale pratica, secondo quanto riferito dagli intervistati, riguarderebbe in larga parte il settore privato (ad esempio per ottenere un lavoro o una promozione) e meno per avere dei benefici dal settore pubblico (per esempio un beneficio assistenziale, la cancellazione di una

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

sanzione, essere favorito in cause giudiziarie, ecc.).

Considerato nel medio periodo, il fenomeno corruttivo, di per sé contenuto in Emilia-Romagna, come si è appena visto, sembrerebbe avere subito una ulteriore diminuzione nel tempo, considerato che tra il 2016 e il 2022 la quota di cittadini con conoscenti coinvolti in dinamiche corruttive è scesa dal 10 al 7%, seguendo comunque un trend comune alla maggior parte delle regioni italiane (v. grafico 2).

GRAFICO 2: PERSONE CHE CONOSCONO QUALCUNO (AMICI, PARENTI, COLLEGHI) A CUI È STATO RICHIESTO DENARO, FAVORI, REGALI PER OTTENERE AGEVOLAZIONI O SERVIZI PER REGIONE. ANNI 2015-2016 E 2022-2023 (PER 100 PERSONE TRA I 18 E GLI 80 ANNI)



Fonte: Dati Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini 2015-2016; 2022-2023. Elaborazione a cura dello Staff della Responsabile della Prevenzione della corruzione e della Trasparenza della Giunta regionale Coordinamento della Rete per l'Integrità e la Trasparenza

Risultati incoraggianti per l'Emilia-Romagna, che confermano i rilievi esposti fin qui, arrivano anche dalle opinioni che i cittadini esprimono su alcuni comportamenti propriamente corruttivi o comunque spia o anticipatori della corruzione.

Per la prima volta con l'indagine del 2022 si è voluto indagare il grado di accettabilità dei cittadini verso la corruzione, chiedendo a quelli che non ne avevano mai avuto un'esperienza diretta quanto ritenessero accettabili comportamenti quali offrire denaro a un agente di Polizia Locale o a un medico per ricevere un servizio,

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

farsi raccomandare da familiari o da amici per essere assunto, cercare di ottenere benefici assistenziali ai quali non si avrebbe diritto, offrire o accettare denaro da parte di un genitore per trovare o dare un lavoro a un figlio, ottenere regali, favori o denaro in cambio del voto alle elezioni. Su questi aspetti emerge ancora una volta come i cittadini dell'Emilia-Romagna siano più severi nel dare un giudizio. Come infatti si può osservare dalla tabella successiva, nella nostra regione solo il 2% dei cittadini ritiene accettabile corrompere un Agente per avere un favore o scambiare il voto con denaro o regali, mentre a livello nazionale la percentuale di cittadini sale al 6 e al 4,5%. Cercare di ottenere benefici assistenziali ai quali non si avrebbe diritto è tollerato solo dal 4% degli emiliano romagnoli (a livello nazionale tale quota è del 6%), ricevere raccomandazioni per essere assunto dall'8% (15,9% a livello nazionale), accettare denaro da un genitore per dare un un lavoro al proprio figlio dall'11% (20,1% a livello nazionale) (v. tabella 7).

TABELLA 7: PERSONE CHE RITENGONO ACCETTABILE COMPORAMENTI LEGATI A DINAMICHE CORRUTTIVE PER REGIONE. ANNO 2022-2023 (PER 100 PERSONE TRA I 18 E GLI 80 ANNI)

	Offrire denaro a un Poliziotto, un medico	Farsi raccomandare da familiari o amici per essere assunto	Cercare di ottenere benefici assistenziali ai quali non avrebbe diritto	Che un genitore offra o accetti di dare denaro per trovare lavoro a un figlio	Ottenere regali, favori o denaro in cambio del proprio voto alle elezioni
Piemonte	5,7	16,2	7,1	16,1	4,6
Valle d'Aosta	0,4	1,8	0,6	3,3	0,5
Lombardia	5,0	18,2	5,3	22,4	4,2
Trentino A.A.	3,2	14,9	3,0	15,2	2,1
Veneto	4,5	19,1	4,4	22,8	2,5
Friuli Venezia Giulia	1,1	5,0	1,6	6,4	1,1
Liguria	2,5	19,0	2,8	21,1	1,2
Emilia Romagna	1,9	8,1	3,9	11,2	1,9
Toscana	4,5	9,1	3,2	12,3	3,4
Umbria	7,6	15,9	10,1	18,4	5,5
Marche	13,5	20,1	15,2	24,9	11,2
Lazio	15,3	22,8	14,5	25,3	13,2
Abruzzo	4,7	11,9	5,9	15,2	4,8
Molise	3,1	12,4	3,5	21,1	3,0
Campania	6,5	18,5	6,6	27,5	5,0
Puglia	4,6	15,0	4,7	21,3	2,3
Basilicata	2,2	19,7	5,2	27,1	0,8
Calabria	2,7	11,2	1,7	20,6	1,1
Sicilia	4,3	13,4	5,1	17,9	3,1
Sardegna	4,8	14,6	4,3	19,9	4,2
Italia	5,7	15,9	6,1	20,1	4,5

Fonte: Dati Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini 2022-2023. Elaborazione a cura dello Staff della Responsabile della Prevenzione della corruzione e della Trasparenza della Giunta regionale Coordinamento della Rete per l'Integrità e la Trasparenza

Risultati positivi per l'Emilia-Romagna emergono anche dagli atteggiamenti dei suoi cittadini verso la corruzione e al modo di combatterla. Anche qui, infatti, emerge un atteggiamento dei cittadini innanzitutto contrario alla rassegnazione verso questo tipo di fenomeno, dal momento che sono molti meno rispetto alla media italiana quelli che lo considerano inevitabile (26% contro il 29 a livello nazionale) o che denunciarlo sia un atto inutile (13,9 contro il 23%) o pericoloso (59,5 contro 63,5%). La quasi totalità degli emiliano romagnoli, al contrario, considerano tale fenomeno diffuso e dannoso per la società (97,2% contro 92,4%) perché farebbe lievitare i costi dei servizi che inevitabilmente ricadono sui cittadini (69% contro 77%), anche per questa ragione tutti dovrebbero rivolgersi alle autorità competenti

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

per denunciarla e combatterla (95,8% contro 90,7%).

Sulla scorta di quanto illustrato fin qui, si può dunque concludere che i fenomeni corruttivi in Emilia-Romagna sembrano avere meno rilevanza rispetto ad altre regioni. Ciò può dipendere da un contesto sociale caratterizzato da una cultura avversa alla corruzione, dove i cittadini, sapendone riconoscere la gravità, danno particolare valore alla denuncia, mostrando in questo modo un atteggiamento responsabile e di maggiore fiducia nel sistema penale rispetto ad altre aree del paese.

TABELLA 8: PERSONE MOLTO O ABBASTANZA D'ACCORDO CON AFFERMAZIONI INERENTI IL TEMA DELLA CORRUZIONE PER REGIONE. ANNO 2022-2023 (PER 100 PERSONE TRA I 18 E GLI 80 ANNI)

	La corruzione è naturale e inevitabile	Tutti dovremmo combattere la corruzione denunciando	La corruzione è un danno per la società	Denunciare fatti di corruzione è pericoloso	La corruzione riguarda solo le grandi imprese e i politici	La corruzione fa aumentare i costi che i cittadini devono pagare per i servizi	Denunciare fatti di corruzione è inutile
Piemonte	28,5	94,8	93,9	66	46,3	83,5	28,5
Valle d'Aosta	15,9	87,6	96,6	69,5	41,2	61,7	12,1
Lombardia	17,9	91,3	94	60,5	31,4	81,6	18,7
Trentino A.A.	31,05	90,4	94,45	72,35	20,85	59,65	14,35
Veneto	25	94,5	96,3	63,7	22,5	80,8	16,6
Friuli V. Giulia	55,9	95,6	96,8	72,8	20,7	49,6	12,5
Liguria	25,1	97,7	98,2	71,9	30,1	92,2	21,9
Emilia Romagna	26,2	95,8	97,2	59,5	30,1	69,1	13,9
Toscana	49	91,7	92,3	73,4	30,4	70,9	25,2
Umbria	38,1	93,4	95,5	75,6	25,9	80,3	27,4
Marche	27,2	93,6	91,6	73,5	42,8	86	25,1
Lazio	34,7	90,6	93,6	62,8	38,9	77,2	28,1
Abruzzo	25,3	86,5	90	66,8	40,5	79,8	26,9
Molise	37,9	89,9	87,1	49,3	21,8	80,6	28,7
Campania	33,9	81,6	82,4	55,5	31	75,2	34,1
Puglia	39,7	94,7	93,5	72,8	29,4	77,9	31,5
Basilicata	30,2	90,9	95,5	60,7	19,7	78,7	13,9
Calabria	14,9	76,9	81	40	36,8	69,8	18,3
Sicilia	27,1	86,3	88,8	58,7	24,5	73,5	19,5
Sardegna	27,0	91,5	97,8	72,6	43,9	87	26,2
Totale	29,4	90,7	92,4	63,4	31,8	77,1	23,1

Fonte: Dati Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini 2022-2023. Elaborazione a cura dello Staff della Responsabile della Prevenzione della corruzione e della Trasparenza della Giunta regionale Coordinamento della Rete per l'Integrità e la Trasparenza

Contesto Economico

(dati Unioncamere Emilia-Romagna forniti dallo Staff della RPCT della Giunta regionale Coordinamento della Rete per l'Integrità e la Trasparenza)

L'economia mondiale.

Secondo il Fondo monetario internazionale (World Economic Outlook, ottobre 2024), nonostante permangano pressioni sui prezzi in alcuni paesi, a livello globale, l'inflazione è stata messa sotto controllo e l'economia reale ha evitato una recessione globale, nonostante il passato brusco irrigidimento delle politiche monetarie. Il successivo allentamento delle politiche monetarie in corso dallo scorso giugno ridarà fiato all'economia globale. La crescita faciliterà un aggiustamento delle politiche fiscali necessario per stabilizzare la dinamica del debito pubblico.

Per il FMI la crescita globale si manterrà stabile al 3,2 nel 2024 e nel 2025 e la dinamica del commercio mondiale, dopo la ripresa di quest'anno (+3,1 per cento), dovrebbe accelerare ulteriormente (+3,4 per cento) nel 2025.

Una serie di fattori di rischio potrebbe incidere negativamente su questo scenario, tra questi l'acuirsi dei conflitti regionali in corso, un'eccessiva gradualità nell'allentamento delle politiche monetarie, un rallentamento ulteriore dell'economia cinese, un avvitamento di politiche protezionistiche e l'avvio di una fase di instabilità dei mercati finanziari a seguito di un'eccessiva crescita del debito sovrano.

Negli Stati Uniti la rapida crescita del prodotto interno lordo dello scorso anno proseguirà anche nel 2024 (+2,8 per cento), trainata ampiamente dalla domanda interna. Ci si aspetta che la dinamica della crescita rallenti nel 2025 (+2,2 per cento), con il raffreddamento delle condizioni del mercato del lavoro e una politica fiscale meno espansiva. Sulle prospettive dell'andamento economico del prossimo anno incide decisamente l'incertezza relativa alle politiche della prossima amministrazione, che potrebbero condurre a una politica fiscale più espansiva, a una maggiore dinamica dei prezzi e a tassi di interesse più elevati.

In Cina le prospettive economiche mostrano segnali di debolezza in quanto un ridotto livello di fiducia, una crescita salariale lenta e la perdurante crisi del settore delle costruzioni comprimono le possibilità di crescita. Il governo cinese ha adottato recentemente un importante pacchetto di misure di stimolo economico di politica monetaria e fiscale, che hanno avuto un riscontro positivo sui mercati, ma di cui resta da vedere il risultato sull'economia reale. Dopo l'ulteriore rallentamento della crescita stimato per il 2024 (+4,8 per cento), si prospetta un'ulteriore decelerazione anche per il 2025 (+4,5 per cento) a fronte della necessità di ribilanciare i fattori di crescita a favore dei consumi interni.

In Giappone ci si attende che l'attività economica risulti stagnante nel 2024 (+0,3 per cento), dopo l'exploit dello scorso anno, contenuta dalla domanda interna. Le previsioni sono però orientate verso una ripresa della crescita nel 2025 (+1,1 per cento), grazie al supporto all'aumento dei consumi dato da una sostenuta crescita dei salari. Ciò nonostante, l'inflazione dovrebbe rientrare al di sotto del 2 per cento. L'elevato deficit pubblico aumenterà ulteriormente quest'anno, anche per un netto aumento delle spese militari, e riprenderà a ridursi dal 2025.

L'Unione europea

Secondo le previsioni economiche di autunno della Commissione europea, la crescita del prodotto interno lordo dell'Unione europea dovrebbe riprendere nel 2024 (+0,9 per cento) e aumentare ancora nel 2025 (+1,5 per cento), grazie a un'accelerazione dei consumi e a una ripresa degli investimenti, dopo la contrazione che questi subiranno nel 2024.

Nonostante alcune oscillazioni il processo di rientro dell'inflazione ha progredito decisamente nel corso del 2024 (+2,6 per cento), quando si ridurrà a

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

meno della metà rispetto al 6,4 dell'anno precedente, e proseguirà gradualmente nel 2025 (+2,4 per cento).

In ottobre la Banca centrale europea ha ridotto il tasso di intervento per la terza volta dopo l'avvio nello scorso maggio della fase di allentamento e le banche centrali dei paesi dell'Unione non facenti parte dell'area dell'euro stanno allentando la politica monetaria.

L'occupazione continua ad aumentare, anche se con una dinamica in rallentamento, e il tasso di disoccupazione si ridurrà ulteriormente nell'Unione fino al 5,9 per cento nel 2025 e più rapidamente nei paesi dell'area dell'euro, dove resterà però più elevato (6,3 per cento).

L'aumento del reddito disponibile reale renderà possibile alle famiglie di ridurre il tasso di risparmio e sosterrà una lieve accelerazione della crescita dei consumi fino all'1,2 per cento nel 2024 e all'1,4 per cento nel 2025. I buoni bilanci delle imprese, la ripresa dei profitti, il miglioramento delle condizioni creditizie e l'impulso del Recovery and Resilience Facility permetteranno il recupero degli investimenti nel 2025 (+2,1 per cento), dopo la contrazione che subiranno nel 2024 (-1,6 per cento).

Una moderata crescita globale e un'accelerazione del commercio mondiale sosterranno la domanda estera che porterà ad un aumento delle esportazioni dell'1,4 per cento quest'anno e del 2,2 per cento nel 2025, quando con la ripresa dell'attività anche la dinamica delle importazioni salirà al 2,6 per cento.

Ci si attende una diminuzione del disavanzo pubblico generale al 3,1 per cento del prodotto interno lordo quest'anno, ma nel 2025 l'ulteriore diminuzione risulterà marginale, facendo scendere il rapporto solo al 3,0 per cento. Nelle proiezioni il rapporto tra debito lordo delle pubbliche amministrazioni e pil tenderà ad aumentare leggermente passando dall'82,1 per cento del 2023 all'83,0 per cento nel 2025 per effetto del permanere di deficit elevati che non sono controbilanciati da una rapida crescita dell'attività e aggravati dall'impatto sulla spesa per interessi di tassi ancora elevati.

Il prodotto interno lordo in Germania dovrebbe ridursi anche nel 2024 (-0,1 per cento), dopo la flessione dello scorso anno, ma dovrebbe riprendere a crescere nel 2025 (+0,7 per cento), pur senza uscire dalle difficoltà del suo modello di sviluppo. Al contrario l'attività dovrebbe avere accelerato leggermente in Francia nel 2024 (+1,1 per cento), sostenuta dalla spesa pubblica (con un deficit pari al 6,2 per cento del Pil) e dal commercio estero, ma le esigenze dell'aggiustamento fiscale ne rallenteranno la dinamica nel 2025 (+0,8 per cento). Il prodotto interno lordo spagnolo dovrebbe crescere decisamente nel 2024 (+3,0 per cento), sostenuto dai consumi e dagli investimenti, ma la sua dinamica dovrebbe rallentare nel 2025 (+2,3 per cento), frenata dal riequilibrio del bilancio pubblico.

L'Italia

Il rallentamento dell'attività economica nella seconda metà dell'anno, secondo Prometeia, limiterà la crescita del prodotto interno lordo nel 2024 allo 0,5 per cento, frenata dalla stasi dei consumi, dalla flessione degli investimenti industriali a seguito dell'incertezza e della caduta della produzione, dal contenimento degli incentivi pubblici al settore delle costruzioni e dalle esigenze di riequilibrio del bilancio pubblico. Una lieve ripresa dei consumi e una ripartenza più sostenuta degli investimenti industriali e delle esportazioni, oltre all'apporto degli investimenti pubblici in infrastrutture, controbilanceranno il peso della caduta degli investimenti in abitazioni dovuto alla riduzione dei "superbonus" e permetteranno una lieve accelerazione della crescita del Pil nel 2025 (+0,7 per cento).

I consumi delle famiglie dovrebbero restare invariati nel 2024, mentre le famiglie stanno ricostituendo il livello dei risparmi eroso dall'inflazione, poi la ripresa del reddito disponibile reale ne permetterà un lieve aumento nel 2025.

Nel 2024 gli investimenti dovrebbero aumentare ancora, ma solo lievemente (+0,7 per cento), compensando la flessione degli investimenti industriali dovuta al ciclo negativo con la coda della tendenza positiva di quelli in costruzioni. Al contrario, nel 2025 si avrà una flessione degli investimenti in costruzioni, guidata da quelli abitativi, che si contrapporrà a una ripresa degli investimenti industriali, sostenuta dalla ripresa dell'attività e da sostegni

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

fiscali. Nel complesso gli investimenti rimarranno stazionari, gravati anche dalla crescente incertezza sulle politiche commerciali a livello globale. Nonostante la ripresa del commercio mondiale, la debolezza del ciclo economico in Europa, in particolare in Germania, condurrà a una stagnazione delle esportazioni di beni e servizi nel 2024, anche con l'apporto derivante dal buon andamento del turismo. La crescita del commercio mondiale e il miglioramento del ciclo economico in Europa dovrebbero favorire una ripresa delle esportazioni nel 2025 (+1,7 per cento). Una previsione che resta assai esposta al rischio dell'applicazione di dazi doganali da parte della nuova amministrazione statunitense.

A fronte dell'inflazione passata, in Italia il recupero salariale è stato modesto e non ci si attende che acceleri. In precedenza, i margini di profitto hanno tratto vantaggio dall'inflazione, ma ora risultano in diminuzione con la discesa dell'inflazione, che in particolare per i prezzi alla produzione è divenuta deflazione. Quindi nel 2024 la dinamica dei prezzi al consumo dovrebbe ridursi decisamente (+1,1 per cento), tanto da prospettare un lieve rimbalzo nel 2025 (+1,7 per cento). Ma dopo quattro anni il livello dei prezzi al consumo dovrebbe risultare superiore del 20 per cento rispetto a quello del gennaio 2021.

Il mercato del lavoro rimane solido. Nel 2024 il tasso di disoccupazione scenderà al 6,9 per cento e l'occupazione continuerà ad aumentare (+1,3 per cento), grazie alla riduzione dei disoccupati e degli inattivi. Tenuto conto della diminuzione della popolazione in età da lavoro, non è detto che queste tendenze possano proseguire, tanto che per il 2025 ci si attende una stagnazione dell'occupazione (+0,1 per cento) e un lieve rimbalzo del tasso di disoccupazione (7,0 per cento).

Dopo il pesante disavanzo 2023, pari al 7,2 per cento del Pil, il rapporto dovrebbe ridursi al 4,0 per cento nel 2024, grazie all'uscita dalle misure di emergenza, ma poi non dovrebbe scendere di molto nel 2025 (3,7 per cento), tenuto conto della maggiore e crescente spesa per interessi passivi che imporrà un notevole miglioramento del saldo primario, considerato che si intende puntare a un ritorno al di sotto del 3 per cento nel 2026. Dopo una fase di riduzione del debito pubblico tra il 2020 e il 2023, si prevede torni nuovamente a crescere, anche per la contabilizzazione ai fini del calcolo del debito dei crediti fiscali edilizi secondo il criterio di cassa, passando dal 134,8 dello scorso anno al 137,5 nel 2024, per poi salire ulteriormente al 139,6 nel 2025.

L'economia regionale

Nelle stime più recenti la crescita del prodotto interno lordo dovrebbe mantenersi stabile nel 2024 (+0,9 per cento), sostenuta dall'aumento dell'occupazione e dagli investimenti. La crescita economica dovrebbe proseguire allo stesso ritmo anche nel 2025, quando il Pil dovrebbe continuare a salire trainato dai consumi e dalla domanda estera, nonostante il calo degli investimenti. Nel lungo periodo, il Pil regionale in termini reali nel 2024 dovrebbe risultare superiore di solo il 5,7 per cento rispetto al massimo toccato prima della crisi finanziaria nel 2007 e superiore del 16,6 per cento rispetto a quello del 2000. Nel lungo periodo l'andamento dell'economia regionale appare migliore rispetto a quello nazionale, ma non sostanzialmente. Il Pil italiano in termini reali nel 2024 risulterà superiore di solo lo 0,4 per cento rispetto a quello del 2007 e dell'8,5 per cento rispetto al livello del 2000.

Nel 2024, la crescita italiana sarà "trainata" dalle regioni del nord est (+0,9 per cento) e nella classifica della crescita delle regioni italiane **l'Emilia-Romagna** dovrebbe risultare prima a pari merito con l'Umbria e la Sicilia, davanti a Lombardia e Veneto (+0,8 per cento per entrambe). Nel 2025 la classifica per livello di crescita economica delle regioni italiane sarà guidata dalla Lombardia (+1,0 per cento), subito seguita da Emilia-Romagna, Veneto e Sicilia (+0,9 per cento).

Nel 2024 la crescita dei **consumi delle famiglie** (+0,6 per cento) scenderà al disotto della dinamica del Pil, per la contenuta dinamica dei redditi reali, l'aumento della disuguaglianza e anche per il tentativo delle famiglie di ricostituire il livello dei risparmi eroso dall'inflazione. Nelle stime si prospetta

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

un riallineamento della dinamica delle due variabili nel 2025 (+0,9 per cento).

Gli **effetti sul tenore di vita** della riduzione del reddito disponibile determinato dall'inflazione passata e dell'aumento delle disuguaglianze sono evidenti. Nel 2024 i consumi privati aggregati risulteranno solo lievemente superiori (+1,2 per cento) rispetto a quelli del 2019, ovvero a quelli antecedenti la pandemia, e superiori di solo 9,4 punti percentuali rispetto al livello del 2000. Inoltre, rispetto a quell'anno la crescita dei consumi in regione risulterà inferiore di oltre sette punti percentuali rispetto a quella del Pil. È importante ricordare che rispetto ad allora, il dato complessivo cela anche un notevole aumento della diseguaglianza tra specifiche categorie professionali e settori sociali, per alcune delle quali non vi è stata crescita dei consumi.

Nonostante un lieve allentamento della politica monetaria, in un quadro di notevole incertezza sia economica che geopolitica, con il contenimento dei massicci sostegni pubblici, in particolare, a favore delle costruzioni, la dinamica degli investimenti fissi lordi nel 2024 risulterà più contenuta (+2,9 per cento), ma ancora trainerà la crescita. Nonostante l'attesa discesa dei tassi di interesse, la riduzione dei sostegni pubblici, in particolare, dei "bonus" a favore delle costruzioni, condurrà a un vero e proprio arretramento del processo di accumulazione nel 2025 (-1,6 per cento).

Anche l'evoluzione del processo di accumulazione appare debole su un periodo di tempo più lungo. Nonostante la crescita recente, nel 2024 gli **investimenti in termini reali** risulteranno superiori di solo l'1,3 per cento rispetto a quelli del 2008, ovvero a quelli precedenti al declino del settore delle costruzioni, e supereranno solo del 21,4 per cento quelli del 2000. Però, nel lungo periodo, dal 2000, la crescita degli investimenti è risultata superiore a quella del Pil di quasi 5 punti percentuali e di 12 punti percentuali più elevata di quella dei consumi.

Nonostante la ripresa del commercio mondiale nel 2024 le **esportazioni regionali** dovrebbero registrare un arretramento (-0,9 per cento), connesso alla stasi dell'economica della Germania, ma nel 2025, grazie a una più solida ripresa del commercio mondiale, la crescita delle vendite all'estero riprenderà a un ritmo consistente (+2,5 per cento). Al termine del 2024 il valore reale delle esportazioni regionali dovrebbe risultare superiore addirittura del 90,4 per cento rispetto al livello del 2000 e del 37,8 per cento rispetto a quello del 2007. Si tratta di un chiaro indicatore dell'importanza assunta dai mercati esteri per l'economia regionale, ma anche della maggiore dipendenza dell'economia regionale dai mercati esteri per sostenere l'attività e i redditi regionali a fronte di una minore capacità di produrre valore aggiunto dall'attività svolta per l'esportazione.

Nonostante il depotenziamento dei bonus e l'elevato costo dei finanziamenti, nel 2024 saranno di nuovo **le costruzioni** a trainare l'aumento del valore aggiunto reale regionale, che sarà sostenuto anche dai **servizi** e dall'**agricoltura**, mentre si accentua la fase di arretramento per l'**industria**.

Nel 2025, invece, si avrà una moderata ripresa dell'attività industriale e accelererà la crescita dei servizi, mentre sarà il settore delle costruzioni a entrare in una fase di decisa recessione.

In dettaglio, con la lenta ripresa della domanda estera e quindi delle esportazioni e la debolezza della domanda interna nazionale nel 2024 il valore aggiunto reale prodotto dall'industria in senso stretto regionale subirà un nuovo arretramento che sarà più ampio di quello dello scorso anno (-1,0 per cento).

Nel 2025, nonostante lo stop alla crescita della domanda interna nazionale, sarà la **ripresa del commercio mondiale** a sostenere l'attività industriale e una contenuta crescita del suo valore aggiunto (+0,9 per cento).

Sul lungo periodo, al termine dell'anno corrente, il valore aggiunto reale dell'industria risulterà superiore di solo l'8,8 per cento rispetto a quello del 2007, ovvero al livello massimo precedente la crisi finanziaria del 2009, a testimonianza del relativo indebolimento della capacità del settore di produrre reddito dalla sua attività.

Nonostante la decisa revisione dei "bonus" a favore del settore e l'elevato costo dei finanziamenti, anche dopo l'avvio dell'allentamento della politica monetaria, la crescita del valore aggiunto delle costruzioni dovrebbe ancora accentuare decisamente la tendenza positiva nel corso del 2024 (+7,6 per

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

cento). I fattori precedentemente elencati dovrebbero però condurre a un'inversione della tendenza per il valore aggiunto del settore che diverrà nettamente negativa nel 2025 portando le **costruzioni** in forte recessione (-7,4 per cento).

Il settore delle costruzioni ha avuto nel lungo periodo un eccezionale andamento ciclico, non riesce a trovare un equilibrio proprio e vive in un alternarsi di bolle espansive, spesso determinate da decisioni politiche, e di successive crisi, alle quali la politica non è estranea.

A testimonianza di questo carattere, al termine dell'anno corrente il valore aggiunto delle costruzioni risulterà inferiore del 17,0 per cento rispetto ai livelli, chiaramente eccessivi, del precedente massimo toccato nel 2007 e superiore del 13,9 per cento rispetto al livello del 2000.

Il modello non ci permette di osservare in dettaglio i settori dei servizi che mostrano andamenti fortemente differenziati.

Nel 2024 il ritmo di crescita del valore aggiunto del **complesso dei servizi** dovrebbe ridursi lievemente (+1,2 per cento), per la debolezza dell'attività nell'industria, e il rallentamento della crescita dei consumi.

Nel 2025 la ripresa dell'attività nell'industria e la contenuta crescita dei consumi, nonostante la debolezza delle costruzioni, permetteranno al valore aggiunto dei servizi di riprendere a crescere al ritmo dello scorso anno (+1,6 per cento), ciò che farà dei servizi la componente più dinamica dell'economia regionale.

Ma nel lungo periodo anche l'andamento del settore dei servizi mostra una crescita insoddisfacente.

Il valore aggiunto del settore al termine di quest'anno supererà il livello del 2008, ovvero quello antecedente la crisi finanziaria dei sub-prime, di solo l'8,6 per cento e risulterà superiore del 18,8 per cento rispetto al livello del 2000.

Nel 2024 la crescita dell'occupazione supererà decisamente la stabilità delle forze lavoro e ciò permetterà una nuova diminuzione del tasso di disoccupazione. Lo stesso non dovrebbe accadere nel 2025 quando un nuovo aumento delle forze lavoro risulterà lievemente superiore a una più contenuta crescita dell'occupazione. Si avrà, quindi, un lieve rimbalzo del tasso di disoccupazione.

Le più recenti previsioni indicano una fase di stasi nell'andamento delle forze di lavoro nel 2024 tanto che al termine di quest'anno le forze di lavoro risulteranno ancora marginalmente inferiori a quelle del 2019 (-0,7 per cento). Nel 2025 la crescita delle forze di lavoro riprenderà (+0,7 per cento). Il tasso di attività calcolato come quota della forza lavoro sulla popolazione presente in età di lavoro nel 2024 dovrebbe quindi ridursi lievemente al 74,2 per cento, poi la sua crescita riprenderà nel 2025 giungendo al 74,7 per cento.

L'**occupazione** nel 2024 avrà un andamento positivo (+1,1 per cento), in linea con quello scorso anno. Ma il suo ritmo di crescita dovrebbe ridursi sostanzialmente nel 2025 (+0,4 per cento). Alla fine del 2024 l'occupazione risulterà leggermente superiore a quella riferita al 2019 (+0,9 per cento) e farà registrare un incremento del 12,4 per cento rispetto al livello del 2000. Il tasso di occupazione (calcolato come quota degli occupati sulla popolazione presente in età di lavoro) salirà nel 2024 tanto da giungere al 71,3 per cento, per poi aumentare nuovamente, ma solo lievemente, nel 2025 al 71,5 per cento, dato che costituisce il livello più elevato di sempre.

Il tasso di disoccupazione che era pari al 2,8 per cento nel 2002 ed è salito fino all'8,5 per cento nel 2013 è poi gradualmente ridisceso al 5,5 per cento nel 2019. Con la pandemia, le misure introdotte a sostegno all'occupazione e l'ampia fuoriuscita dal mercato del lavoro ne hanno contenuto l'aumento al 5,9 per cento nel 2020. Da allora è iniziata una fase di rientro. Una crescita dell'occupazione superiore a quella delle forze di lavoro dovrebbe condurre a un'ulteriore decisa diminuzione del tasso di disoccupazione nel 2024 (3,9 per cento). Ma la tendenza dovrebbe subire un temporaneo arresto nel 2025, a causa di un deciso rallentamento della crescita dell'occupazione che avrà un ritmo inferiore a quello della forza lavoro e determinerà un lieve rimbalzo del tasso di disoccupazione fino al 4,2 per cento.

I Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e forniture in EMILIA ROMAGNA e le novità legislative introdotte dal 1° gennaio 2024 nell'ambito del ciclo di vita dei contratti pubblici.

(Fonte sito Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/osservatorio/rapporti>)

Dal 1° gennaio 2024 infatti diventano efficaci numerose disposizioni del nuovo Codice dei Contratti pubblici, in particolare quelle in tema di digitalizzazione del ciclo di vita del contratto pubblico, di utilizzo delle Piattaforme telematiche e Banca dati nazionale ANAC.

La digitalizzazione si applica a tutti i contratti sottoposti alla disciplina del Codice, ossia contratti di appalto o concessione, di qualunque importo, nei settori ordinari e nei settori speciali.

La digitalizzazione dell'intero ciclo di vita di un contratto pubblico comporta che le fasi di programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione vengano gestite mediante piattaforme di approvvigionamento digitale certificate.

Per dare attuazione alla digitalizzazione è stato realizzato un complesso sistema denominato “ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (e-procurement)”.

L'Ecosistema nazionale ha, come fulcro, la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) gestita da ANAC la quale interagisce, da un lato, con le piattaforme di approvvigionamento digitale certificate utilizzate dalle stazioni appaltanti ed enti concedenti per gestire il ciclo di vita dei contratti, dall'altro con le banche dati statali che detengono le informazioni necessarie alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti per gestire le varie fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici. La BDNCP scambia dati e informazioni in modalità interoperabile con tutte le altre componenti dell'ecosistema.

A decorrere dal 1° gennaio 2024, l'acquisizione del CIG viene effettuata direttamente attraverso le piattaforme di approvvigionamento digitale certificate (PAD) che gestiscono il ciclo di vita del contratto, mediante lo scambio di dati e informazioni con i servizi della BDNCP messi a disposizione con la Piattaforma Contratti Pubblici (PCP). Di conseguenza, il CIG non deve più essere acquisito inserendo dati in un sistema separato, come succedeva con SIMOG e SmartCIG.

Non esiste più lo SmartCIG, tutti i contratti sono gestiti mediante acquisizione del CIG 'ordinario'; il sistema informativo SIMOG è sostituito dalla Piattaforma Contratti Pubblici.

2.3 CONTESTO INTERNO.

L'Unione Pedemontana Parmense e i Comuni di Collecchio, Felino, Montechiarugolo, Sala Baganza e Traversetolo

Di seguito una breve descrizione della situazione economica dei 5 Comuni.

Situazione economica del Comune di Collecchio

Il Comune di Collecchio è caratterizzato da una significativa presenza di attività economiche, fra le quali ne spiccano alcune di riferimento dei settori trainanti dell'economia locale e non solo. 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.

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).

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 termale e 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.

Montechiarugolo-capoluogo, uno dei Borghi più belli d'Italia, ospita un castello medievale aperto al pubblico e visitabile.

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.

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.

Il territorio del Comune di Traversetolo è situato all'interno dell'area di produzione del Prosciutto di Parma DOP e del Parmigiano Reggiano, con la presenza di importanti aziende agricole, prosciuttifici, caseifici e imprese leader operanti nel settore dei salumi affettati. Hanno inoltre sede sul territorio comunale aziende alimentari, zootecniche, cantine vitivinicole e il Comune ospita, alla domenica, uno dei mercati più antichi e importanti della Regione Emilia Romagna.

Il terziario si compone di una sufficiente rete distributiva e dell'insieme dei servizi che offrono un valido supporto per l'economia locale. Le strutture scolastiche permettono di frequentare le classi dell'obbligo e includono un istituto tecnico per periti aziendali; per l'arricchimento culturale si può usufruire di una biblioteca, del museo "Renato Brozzi" e della collezione di permanente di arte antica e moderna della fondazione "Magnani Rocca".

Le attività produttive e soprattutto le industrie consentono di richiamare manodopera dai dintorni.

A livello turistico, i visitatori hanno la possibilità di ammirare le bellezze dell'ambiente naturale e gustare le specialità gastronomiche locali.

Nel complesso 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.

POPOLAZIONE residente

POPOLAZIONE RESIDENTE*	Abitanti Al 31.12.2023	Abitanti Al 31.12.2024
COLLECCHIO	14.788	14.824
FELINO	9.208	9.248
MONTECHIARUGOLO	11.320	11.376
SALA BAGANZA	5.938	6.010
TRAVERSETOLO	9.679	9.677
UNIONE PEDEMONTANA P. SE	50.933	51.135

* Dati in definizione essendovi pratiche di residenza in corso di lavorazione

LE RISORSE UMANE DELL'UNIONE E DEI COMUNI.

Per una analisi più completa ed accurata della organizzazione delle risorse umane dei Comuni e dell'Unione, si rimanda alla corrispondente sezione del PIAO dell'Ente sez.3 – Organizzazione e capitale umano.

Parte III

PRINCIPALI ATTIVITA' DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

3.1 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.

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 Anticorruzione dell'Unione Pedemontana Parmense, compatibilmente con le risorse effettivamente disponibili.

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 della parte I del presente PTPCT, si suddividono in aree di rischio generale e in aree di rischio specifiche che vengono individuate dal Servizio Anticorruzione interno, e sono le seguenti:

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

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

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.

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.

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

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 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 e del nuovo PNA 2022, 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
- I risultati del monitoraggio relativo all'applicazione delle misure anticorruzione applicate nell'anno precedente

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.

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 e 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 permettono di valutare il livello di esposizione al rischio di un processo. Tutti questi key risk indicators sono stati considerati, in modo esclusivamente qualitativo, al fine di addivenire ad una valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio, e 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).

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 tutti i *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).

Tutte le valutazioni sono supportate da una chiara, seppur sintetica motivazione, esposta nella colonna a fianco del grado di rischio nelle schede di mappatura dei processi.

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;

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

- 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 al 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. Ciò nonostante, in un'ottica di continuo miglioramento dell'intero processo di prevenzione della corruzione, si è deciso di implementare la mappatura dei processi e le misure preventive focalizzandosi in modo particolare su quanto emerso durante la fase di monitoraggio, in modo particolare sui processi le cui misure non sono state attuate.

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 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 eventuali lobbies

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

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 precedente, 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).

Ciò nonostante, il monitoraggio ha messo in luce la difficoltà di applicazione di alcune misure in particolare relativamente ad alcuni processi ed alcuni settori di attività; pertanto è stata prestata particolare attenzione allo studio delle motivazioni che hanno portato a questo "scostamento" al fine di addivenire ad un miglioramento della mappatura dei processi e delle misure preventive, allo scopo ultimo di rendere sempre più efficace l'intero sistema di prevenzione della corruzione dell'Unione Pedemontana Parmense.

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 2022 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.

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

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

- L' idoneità di tali misure.

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPCT coinvolge i RPCT di ciascun ente e le Posizioni Organizzative.

Tutti i dirigenti/responsabili sono tenuti a collaborare con il proprio Responsabile della prevenzione della corruzione, 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.

Coordinamento con il piano della performance / sez. Performance

Ai fini di un efficace monitoraggio, viene effettuato un opportuno collegamento con il Piano della Performance. Si rimanda pertanto alla corrispondente sezione del PIAO 2025-2027.

2. Misure di prevenzione generali

Formazione in tema di anticorruzione. Programma annuale della formazione

I dipendenti dell'Unione e dei 5 Comuni hanno sempre svolto formazione obbligatoria in tema di Anticorruzione e Trasparenza.

La fruizione del corso è allargata anche ai dipendenti della Azienda Pedemontana Sociale.

LA FORMAZIONE IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E' EFFICACE

QUANDO NON SI LIMITA AD UN MERO "APPROCCIO CONTENUTISTICO"

MA E' ORGANIZZATA IN MODO DA FARNE RISALTARE I CONTENUTI VALORIALI

Nel 2024, per la prima volta, la formazione dei dipendenti è stata strutturata su due livelli:

- **livello generale, rivolto a tutti i dipendenti:** riguarda l'aggiornamento delle competenze e le tematiche dell'etica e della legalità;
- **livello specifico, rivolto ai Responsabili:** 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.

Codice di Comportamento

La linea guida ANAC n. 177 del 19/02/2020 "Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche" sottolinea come, tra le misure di prevenzione della corruzione, i codici di comportamento rivestano un ruolo importante "costituendo lo strumento che più di altri si presta a regolare le condotte dei funzionari e ad orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico". Tale considerazione comporta che debbasussistere uno stretto collegamento tra i codici di comportamento e il PTPCT di ogni amministrazione, al fine di delineare un sistema di prevenzione della corruzione che ottimizzi tutti gli strumenti di cui l'amministrazione dispone.

L'Autorità ha ritenuto, pertanto, che la predisposizione del codice di comportamento di ogni amministrazione spetti al RPCT.

Nel corso dell'anno 2022 il RPCT dell'Unione, in collaborazione con i RPCT dei Comuni, ha pertanto riscritto il Codice di Comportamento degli enti facenti parte dell'Unione, partendo dal Codice preesistente (approvato con le delibere citate al precedente paragrafo 4.2.1), modificandolo e integrandolo secondo le

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

indicazioni della delibera ANAC n. 177 del 19/02/2020.

L'Unione e tutti i Comuni aderenti hanno adottato il nuovo Codice di Comportamento, come di seguito elencato.

- COMUNE DI COLLECCHIO con delibera di G.C. n. 12 del 28/01/2014, aggiornato con delibera nr. 185 del 27.12.2022, nr. 16 del 21.02.2023 e delibera di G.C. Dgc n. 1 del 07/01/2025;
- COMUNE DI FELINO con delibera di giunta comunale n. 172 del 19/12/2013, aggiornato con delibera giunta comunale nr. 171 29.12.2022;
- COMUNE DI MONTECHIARUGOLO con delibera di giunta comunale n.2 del 23/01/2014, aggiornato con delibera nr. 195 del 30.12.2022
- COMUNE DI SALA BAGANZA con delibera di giunta comunale n. 47 del 10/04/2014, aggiornato con delibera giunta comunale nr. 177 del 19.12.2022
- COMUNE DI TRAVERSETOLO con delibera di giunta comunale n. 2 del 29/01/2014, aggiornato con delibera di giunta comunale nr. 239 del 30.12.2022.
- UNIONE PEDEMONTANA PARMENSE con delibera di giunta n. 5 del 27/01/2014, aggiornato con delibera di giunta comunale nr. 97 del 29.12.2022.

Rotazione del personale

La rotazione ordinaria del personale è prevista dall'art. 1, comma 10 lett. b) della legge 190/2012. L'ANAC tuttavia, nel riconoscere che l'applicazione di tale misura debba realizzarsi in equilibrio con l'esigenza di assicurare il buon andamento dell'azione amministrativa e la qualità delle competenze professionali necessarie per svolgere talune specifiche attività, ha riconosciuto che la misura della rotazione ordinaria non sempre è applicabile, specie nelle amministrazioni di piccole dimensioni.

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 negli enti facenti parte dell'Unione Pedemontana Parmense.

Tuttavia dall'analisi degli atti che, nel corso degli ultimi 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, anche nel corso del 2024, nei vari enti si sono verificati avvicendamenti o riorganizzazioni a causa di pensionamenti, mobilità e modifiche alla macrostruttura.

PANTOUFLAGE: divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro

Tra le misure di **prevenzione della corruzione**, particolare rilievo assume il **divieto di pantouflage** (alla francese) o revolving doors (all'inglese). E' il fenomeno del passaggio dei funzionari pubblici dal settore pubblico a quello privato, per sfruttare la loro posizione precedente presso il nuovo datore di lavoro. Il **divieto di pantouflage** agisce sulla fase successiva alla cessazione del rapporto di lavoro/consulenza con una pubblica amministrazione.

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

Si tratta di un'ipotesi di **incompatibilità** successiva che si affianca e si aggiunge ai meccanismi di “**inconferibilità**”, ossia i divieti temporanei di accesso ad una carica o ad un incarico, e di “**incompatibilità**”, ossia il divieto di cumulo di più cariche o incarichi, previsti dal decreto legislativo. 8 aprile 2013, n. 39. Tali misure hanno il comune fine di neutralizzare possibili conflitti di interesse nello svolgimento delle funzioni e di incarichi attribuiti a un dipendente pubblico al fine di salvaguardare l'imparzialità dell'azione amministrativa.

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 all'cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di eventuali accordi fraudolenti.

Anac ha emanato le [Linee Guida](#), aiutando così le Amministrazioni nell'applicazione del divieto. Con delibera n. 493, approvata dal Consiglio dell'Autorità del 25 settembre 2024, vengono forniti indirizzi interpretativi e operativi sui profili sostanziali e sanzionatori riguardanti il **divieto di pantouflage**. Ciò allo scopo di affinare le indicazioni già elaborate in passato, orientando ancor meglio le amministrazioni/enti nella individuazione di misure di **prevenzione del pantouflage**.

Le Linee Guida approvate sono da intendersi come integrative di quanto indicato già nel Piano Nazionale Anticorruzione 2022.

Il Legislatore ha attribuito ad **Anac** diverse competenze in materia di pantouflage: emanazione di pareri e l'esercizio di un potere regolatorio - [Regolamento sull'esercizio della funzione di vigilanza e sanzionatoria in materia di pantouflage](#) - ricavabile da una interpretazione sistematica delle norme di cui alla legge 190/2012 e che consiste nella formulazione di indirizzi in materia anche mediante apposite Linee guida.

La giurisprudenza ha anche riconosciuto ad **Anac** la vigilanza e il conseguente potere sanzionatorio in materia, come ricordato anche da ultimo nel [Piano Nazionale Anticorruzione 2022](#).

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.

3.3 IL WHISTLEBLOWING 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 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".

La protezione del segnalante è stata ulteriormente rafforzata con il *Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24, Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali e le Linee Guida ANAC in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità approvate con delibera ANAC n°311 del 12 luglio 2023.*

L'Unione Pedemontana Parmense e i Comuni di Collecchio, Felino, Montechiarugolo, Sala Baganza e Traversetolo, conformemente alle disposizioni in materia di **Whistleblowing**, hanno adottato ogni misura finalizzata alla protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato.

Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

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, scaduto nel 2020. In data 16.03.2023, si inoltra comunicazione alla Prefettura di Parma relativa a disponibilità dell'Unione e dei Comuni di Collecchio, Felino, Montechiarugolo, Sala Baganza e Traversetolo, in merito ad eventuale rinnovo o iniziative analoghe a tutela della legalità.

Parte IV
TRASPARENZA

La Trasparenza

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 daparte delle pubbliche amministrazioni*”.

Le Amministrazioni dei Comuni di Collecchio, Felino, Montechiarugolo, Sala Baganza, Traversetolo oltre all’Unione stessa, (in seguito le Amministrazioni) ritengono la *trasparenza sostanziale e l’accesso civico* misure fondamentali per contrastare i fenomeni corruttivi.

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, ANAC 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.*”.

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

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.

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, occorressemplicarne 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.

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.).

Attuazione

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

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 Trasparenza**) è stata elaborata sulla base delle indicazioni contenute nell'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

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.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione con **delibera n 495 del 25 settembre 2024**, in linea con il D.Lgs. 33/2013, a approvato n.3 schemi di pubblicazione relativi agli artt.4-bis, 13 e 31 del predetto decreto.

ANAC ha concesso alle Amministrazioni un periodo transitorio di 12 mesi necessario per procedere all'aggiornamento delle relative sezioni di Amministrazione Trasparente.

Si conferma che è quanto disposto da ANAC è in corso di recepimento e di attuazione.

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.

E' pertanto doveroso consentire a chiunque l'esercizio dell'accesso civico.

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2025-2027

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.

La trasparenza e le gare d’appalto

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.

Per quanto riguarda gli obblighi di trasparenza in materia di contratti pubblici, trattandosi di materia complessa ed in continua evoluzione, si procederà ad effettuare ogni ulteriore opportuno aggiornamento, secondo quanto prescritto dal dettato normativo, in base ad una logica di continuo aggiornamento e miglioramento progressivo.