

**PIANO DELLA PREVENZIONE  
DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA  
AGGIORNAMENTO  
ANNO 2020  
TRIENNIO 2020/2022**

**(Legge 6 novembre 2012 n.190 e s.m.i)**

**adottato con atto**

**di Giunta Comunale n. 5 del 14/01/2020**

## **PREMESSA**

Il Piano Anticorruzione 2020 contiene elementi di discontinuità rispetto ai Piani approvati negli ultimi anni. Il nuovo Piano, infatti, oltre ad aver recepito in parte le indicazioni dell'ANAC approvate con la recente deliberazione n.1064 del 21.11.2019, fa propria la bozza del Piano condivisa tra i Responsabili Anticorruzione (RPCT) dei Comuni dell'Unione Bassa Reggiana e dell'Unione stessa, come più dettagliatamente precisato in seguito e nell'allegata bozza del Piano unionale.

### **1) ILLUSTRAZIONE DEL CONTESTO E DELL'ORGANIZZAZIONE DELL'ENTE.**

In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, il legislatore italiano ha approvato la legge 6 novembre 2012 n. 190 che individua, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Successivamente l'art. 19 del decreto legge 24.06.2014 n. 90, convertito in legge 11.08.2014 n. 114, ha istituito l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) trasferendo ad essa le competenze in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza.

Uno degli strumenti più significativi per prevenire e contrastare la corruzione è rappresentato dai piani della prevenzione della corruzione e della trasparenza e dell'integrità che tutte le amministrazioni pubbliche hanno obbligo di approvare. In attuazione delle disposizioni citate e delle linee di indirizzo dettate dal Piano Nazionale dell'Anticorruzione approvato dalla C.I.V.I.T. prima (delibera n.72/2013) e dall'ANAC poi (deliberazione n.12 del 28/10/2015) questo Comune ha approvato :

- il Piano Triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) 2014-2016 con deliberazione di Giunta Comunale n. 5 del 30/01/2014, aggiornato annualmente fino al 2016;
- il Piano Triennale per la trasparenza e dell'integrità 2014-2016 con deliberazione di Giunta Comunale n.4 del 30/01/2014, aggiornato annualmente fino al 2016;
- il Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e trasparenza anno 2017 e triennale 2017/2019 (da tale triennio i due piani sono stati accorpati secondo le indicazioni ANAC) con deliberazione di Giunta Comunale n. 21 del 14/03/2017, aggiornato per il triennio 2018/2020 con deliberazione di Giunta comunale n. 22 del 06/03/2018 e per il triennio 2019/2021 con deliberazione della Giunta comunale n. 21 del 05/03/2019;
- il codice di comportamento dei dipendenti approvato con deliberazione di Giunta Comunale n.133 del 12/12/2013 confermato negli anni successivi in concomitanza con l'approvazione dei Piani anticorruzione, in attuazione del regolamento approvato con D.P.R.62/2013;

I piani anticorruzione e gli aggiornamenti sono stati redatti dal Segretario Generale, dr. Mauro D'Araio, in qualità di Responsabile dell'Anticorruzione, nominato già all'inizio del 2014 e successivamente confermato con Decreto del Sindaco prot. n.729 del 13/01/2017, in collaborazione con l'Ufficio Programmazione e controlli dell' Ente.

Successivamente il quadro normativo si è ulteriormente arricchito con altre numerose norme in materia, tra le quali si segnalano le più rilevanti :

- il decreto legislativo 25.05.2016 n. 97, ad oggetto: "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" ;
- la deliberazione n. 831 del 03.08.2016 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione recante, il primo Piano Nazionale Anticorruzione varato dell'ANAC, che teneva già conto delle disposizioni del citato decreto 97/2016;
- la deliberazione n.1309 del 28/12/2016 dell'ANAC recante "Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art.5, comma 2, del D. Lgs.vo n.33/2013 art. 5- bis, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 14/03/2013 recante «*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*»;
- la deliberazione n. 1310 "Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D. Lgs.vo n. 33/2013 come modificato dal D. Lgs. vo n.97/2016";
- la deliberazione dell'ANAC n.1134 del 8.11.2017, contenente le "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici";
- la deliberazione dell'ANAC n. 1208 del 22.11.2017 contenente "l'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione" ;
- la deliberazione G.R. n. 1852 del 17/11/2017 con la quale la Regione Emilia Romagna ha approvato il progetto per la costituzione della "Rete per l'integrità e la trasparenza"alla quale ha aderito anche questo comune come in seguito precisato;
- la deliberazione dell' ANAC n. 1074 del 21.11.2018 recante l'Aggiornamento 2018 al Piano Anticorruzione Nazionale.
- la deliberazione dell' ANAC n. 1064 del 13.11.2019 recante l'Aggiornamento 2019 al Piano Anticorruzione Nazionale.

Con aggiornamento 2019 L'ANAC precisa che la metodologia prevista dall'allegato n.5 del PNA 2013 è superata e che, d'ora in poi, si dovrà fare riferimento solo alla succitata deliberazione, ed in particolare all'allegato 1 della medesima, che fornisce indicazioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del "Sistema di gestione del rischio corruttivi ", ed in particolare delle indicazioni metodologiche alle quali ANAC invita a fare riferimento nella predisposizione del PTPCT 2020-2022, suggerendo un approccio qualitativo per stimare l'esposizione dell' Ente ai rischi.

Tenuto conto:

- che questo ente da mesi aveva avviato una riflessione per condividere il Piano 2020 con gli altri comuni dell'Unione e la stessa Unione, prendendo a riferimento quanto elaborato in questi ultimi anni relativamente alla mappatura dei processi e all'individuazione e trattamento dei rischi corruttivi;
- delle difficoltà di applicare in tempo utile le nuove disposizioni di cui alla deliberazione ANAC 1064/2019, per l'aggiornamento del PTPCT 2020;
- del contesto non critico dell'Ente (non sono stati segnalati fatti e/o episodi rilevanti ai fini del presente Piano da almeno un decennio) e della carenza di risorse umane e non, da dedicare agli adempimenti inerente la materia;
- della necessità di non trascurare l'attività ordinaria degli uffici, che, come è noto, a fine anno e all'inizio del nuovo, sono particolarmente impegnati per assolvere alle numerose scadenze di legge; che in accordo con gli altri comuni interessati si è pervenuti alla conclusione di procedere gradualmente, e possibilmente in modo condiviso con i comuni dell'Unione e la stessa Unione, alla descrizione analitica dei processi, in maniera progressiva nei diversi cicli annuali di gestione del rischio corruttivo, come, tra l'altro, ipotizzato dalla stessa ANAC con la delibera 1064/2019.

Conseguentemente su proposta dei responsabili RPCT dei Comuni e dell'Unione, si è convenuto di proporre tramite l'Unione, ai rispettivi Enti un unico strumento di analisi e mappatura dei contesti di riferimento degli enti associati che, l'esperienza di questi anni, ha mostrato essere simile sia per quanto riguarda l'organizzazione e la dimensioni, sia per quanto riguarda la tipologia di crimini e minacce che ci si trova ad affrontare. Il documento che definisce pertanto un sistema minimo di azioni di contrasto alla corruzione e di garanzie di trasparenza viene proposto a cui tutti gli enti che volontariamente potranno, fermo restando la facoltà da parte di ogni singolo ente di inserire nel proprio Piano Esecutivo di Gestione/Piano degli obiettivi/Documento Unico di Programmazione, altre azioni ritenute necessarie per incrementare ulteriormente la diffusione della cultura della legalità e di contrasto alla criminalità. Avendo comunque ogni Ente l'obbligo di adottare il Piano le premesse di cui al presente documento, articolate in tre punti, descrivono le specificità del comune in oggetto, e, quindi, integrano la bozza di Piano proposta dall'Unione.

## **2) CONTESTO ESTERNO DEL COMUNE DI GUASTALLA**

E' un Comune della Provincia di Reggio Emilia stabilizzatosi negli ultimi anni intorno ai 15.100 abitanti. L'attività economica è caratterizzata dalla presenza di piccole e medie imprese, di artigiani e di alcune strutture commerciali di media dimensione.

Si svolge per due giorni la settimana un importante mercato di ambulanti con circa 70 posteggi a giornata ed una fiera annuale di tre giorni (Santa Caterina) con circa 120 posteggi.

Da sempre il Comune di Guastalla ha svolto un ruolo importante nel coordinamento delle attività amministrativa a livello distrettuale, che coincide con l'attuale Unione Bassa Reggiana (Comuni di Boretto, Brescello, Gualtieri, Luzzara, Novellara, Paviglio e Reggiolo); non a caso Guastalla è la "capitale" riconosciuta della Bassa Reggiana, situata a trenta chilometri da Reggio Emilia in posizione strategica sulle rive del Po, al confine con la provincia di Mantova ed in posizione mediana rispetto alle provincie di Modena, Parma e Reggio Emilia.

Sono presenti sul territorio servizi ed infrastrutture pubbliche di valenza sovracomunale quali l'ospedale comprensoriale di zona (il più importante della provincia dopo il Santa Maria di Reggio Emilia), la sede Inps, il Polo Scolastico, l'Agenzia delle Entrate, il Comando di Polizia, il Comando dei Carabinieri, la Stazione dei Vigili del Fuoco, la Caserma della Guardia di Finanza, il Centro Unico per l'impiego, Le Poste, ecc .

La presenza di ampie aree golenali del fiume Po ha rappresentato per la comunità di Guastalla un'importante ricchezza ambientale ed economica. A tale fine il Comune (D.G.C.le n. 105 del 03/11/2015) ha richiesto alla Regione Emilia Romagna la concessione delle aree demaniali per approvare un piano gestionale per la valorizzazione delle aree golenali e favorire l'attività turistica tutelando gli aspetti ambientali. La Regione ha approvato il piano con determinazione n. 1702 del 06/06/2016.

Il Comune ha realizzato in tali aree dei percorsi turistici, delle aree sportive e di svago, un ostello della gioventù e, nel contempo, ha consentito lo svolgimento di attività estrattive compatibili con il contesto ambientale. Le attività estrattive sono ancora presenti e devono essere sottoposte a particolari controlli per le materie rilevanti ai fini del presente piano.

Gli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012, hanno colpito gravemente i territori delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, hanno provocato danni diffusi alle strutture pubbliche e private e conseguentemente il Comune di Guastalla è stato inserito nell'elenco (D.M. 01.06.2012) dei Comuni danneggiati dal sisma, beneficiando degli interventi previsti delle disposizioni normative varate specificamente per gli enti terremotati, che hanno consentito di usufruire, tra l'altro, di finanziamenti pubblici.

Sulla base dei progetti di ripristino degli immobili danneggiati dal sisma si rileva che il Patrimonio pubblico comunale ha subito danni per circa euro 9,838 milioni, così ripartiti:

- Beni Culturali Euro 4,334 milioni circa
- Opere Pubbliche Euro 4,563 milioni circa
- Edilizia scolastica Euro 941 mila circa

I danni subiti dai privati sono stati quantificati per un totale di euro 8.140.000 circa, a fronte di n. 54 istanze di rimborso danni presentate.

Alla data del 31/12/2019 sono stati erogati ai privati euro 7.184.000 circa, con una parte minoritaria delle richieste in corso di definizione (cinque).

Tali rimborsi vengono erogati direttamente dalla Regione Emilia Romagna sulla base delle Istruttorie effettuate dall'ufficio comunale.

La Regione provvede anche ad effettuare i controlli a campione sulla base delle disposizioni della ordinanza del Commissario delegato n. 71 del 17/10/2014.

I controlli effettuati fino ad ora non hanno evidenziato irregolarità di alcun genere.

Questo territorio vanta una consistente presenza ed operatività nel tessuto sociale di associazioni di volontariato, di sindacati, della Parrocchia, e di altre Istituzioni che rappresentano anche un efficace deterrente alla diffusione della criminalità organizzata.

In tale contesto, come già evidenziato negli aggiornamenti degli ultimi anni, è necessario tenere conto, che in data 23 marzo 2016 ha avuto inizio il processo penale "Aemilia" avanti il Tribunale naturale di Reggio Emilia, che ha dimostrato come la presenza anche in terra emiliana delle storiche organizzazioni malavitose sia oramai un dato di fatto e che è necessario adottare idonee misure preventive, per evitare che si infiltrino nelle istituzioni e nel tessuto democratico del territorio.

A tal proposito si segnala che, già alcuni anni prima dell'inchiesta di cui sopra, questo Comune, come quasi la maggior parte dei Comuni della Provincia di Reggio Emilia, ha aderito al protocollo d'intesa proposto dalla Prefettura di Reggio Emilia, per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti e concessioni di lavori pubblici (vedasi deliberazione di Giunta Comunale n. 70 del 2011).

Nel 2016, è stato sottoscritto (in data 22.06.2016) il "Protocollo di Legalità per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dell'edilizia privata e dell'urbanistica" e, successivamente, a fine dicembre 2016 è stata sottoscritta la convenzione, approvata con deliberazione Consiliare n. 27 del 27/10/2016, per la costituzione di un ufficio associato di supporto alle attività connesse al citato protocollo di legalità. Con la recente deliberazione n. 128 del 12.12.2017 la giunta comunale, su proposta della provincia, ha approvato le disposizioni organizzative per l'attuazione del citato protocollo di legalità.

Nel frattempo la Regione Emilia Romagna ha approvato la legge regionale 28.10.2016, n. 18, "Testo unico per la formazione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili", che, tra l'altro, contiene norme finalizzate alla prevenzione ed al contrasto della corruzione e dell'illegalità con iniziative che prevedono anche il coinvolgimento degli enti locali.

Ai sensi dell'art. 15 della citata legge la Regione Emilia Romagna con deliberazione G.R. n. 1852 del 17/11/2017 ha approvato il progetto per la costituzione della "Rete per l'integrità e la trasparenza". Tale progetto ha visto il coinvolgimento dell'Anci, Emilia Romagna, Upi Emilia Romagna, Uncem Emilia Romagna e Unione Camere Emilia Romagna, che in data 23.11.2017 hanno sottoscritto il protocollo di Intesa la cui bozza era stata approvata con la succitata deliberazione 1852/2017. Questo comune ha autorizzato il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ad aderire alla citata iniziativa con deliberazione n. 1 del 16/01/2018.

Guastalla con i comuni di Boretto, Brescello, Gualtieri, Luzzara, Novellara, Poviglio e Reggiolo, fa parte dell'Unione dei Comuni della Bassa Reggiana, costituita con Atto Rep. N° 4281 in data 18.12.2008, con la finalità (ex art. 8, comma 1, dello Statuto vigente, approvato dai Consigli Comunali degli otto Comuni aderenti) di consentire ai Comuni aderenti di "...conferire all'Unione l'esercizio di ogni funzione amministrativa propria o ad essi delegata, nonché la gestione, diretta o indiretta, di servizi pubblici locali e attività istituzionali in genere".

Inoltre, sempre in associazione con gli altri Comuni dell'Unione, ha affidato ad enti esterni attività e funzioni per conseguire economie di scala e rendere più efficienti ed efficaci i relativi servizi.

In particolare per importanza ed entità economica si segnalano i seguenti affidamenti:

- dal 1/06/2008 ha conferito all'Azienda Servizi alla Persona (ASP) il sistema socio-sanitario dei servizi di tipo residenziale, semiresidenziale e domiciliare rivolti in particolare ad anziani, adulti e disabili con il trasferimento di numero 5 unità di personale a tempo indeterminato;
- dal 1° luglio 2011 ha conferito all'Unione dei Comuni Bassa Reggiana (composta dai Comuni di Boretto, Brescello, Gualtieri, Guastalla, Luzzara, Novellara, Guastalla e Reggiolo costituitasi nel 2009) i servizi Educativi per i bimbi fino a cinque anni, nido d'infanzia e scuola dell'infanzia, con il trasferimento di numero 17 unità di personale a tempo indeterminato;
- con deliberazione consiliare n.4 del 19/2/2013 ha individuato l'ambito territoriale ottimale ed omogeneo, relativo ai Comuni dell'area geografica Bassa Reggiana, per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali nonché per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della costituzione, ai sensi dell'art. 6 e per gli effetti di cui all'art. 7 della L.R. n. 21/2012, coincidente con il territorio dei Comuni di Boretto, Brescello, Gualtieri, Guastalla, Luzzara, Novellara, Guastalla e Reggiolo, cioè gli stessi già costituitisi in Unione nel 2008;
- con deliberazione consiliare n. 5 del 09/04/2014 è stato conferito all'Unione dei Comuni Bassa Reggiana il servizio tributi, la cui operatività è stata avviata dal 1° gennaio 2015, senza nessun trasferimento di personale da parte di questo Ente;
- con deliberazione consiliare n.50 del 17/12/2014, ha conferito dal 1° gennaio 2015 all'Unione dei Comuni Bassa Reggiana, la funzione della Polizia Municipale con il comando, dal 1° aprile 2015, di numero undici agenti, ed il definitivo trasferimento dal 1° gennaio 2016;
- con deliberazione consiliare n.4/1996 e n. 57/2003 n. 65/2005, l'Ente ha affidato alla società S.A.BA.R. Servizi Srl, società a totale capitale pubblico, la gestione dei servizi di raccolta, stoccaggio e smaltimento dei rifiuti, gestione isole e piazzole ecologiche e servizi cimiteriali.
- con deliberazione consiliare n. 36 del 10/12/2015, ha conferito dal 1° Gennaio 2016 all'Unione dei Comuni Bassa Reggiana, la funzione di gestione economica, giuridica e previdenziale del personale,
- con deliberazione consiliare n. 9 del 11/04/2016, ha conferito dal 1° aprile 2016 all'Unione dei Comuni Bassa Reggiana, la funzione del controllo di gestione;
- con deliberazione consiliare n. 9 del 22/03/2018 è stata conferita all'Unione dei Comuni Bassa reggiana la funzione dei servizi in materia statistica integrativa della funzione dei sistemi informatici;
- con deliberazione consiliare n. 39 del 20/11/2018 è stata conferita all'Unione dei Comuni Bassa Reggiana la funzione di gestione giuridica, economica e previdenziale del personale ampliando il conferimento attribuito con la precedente deliberazione n.36 del 10/12/2015;
- con deliberazione consiliare n. 40 del 20/11/2018 è stata conferita all'Unione dei Comuni Bassa Reggiana la programmazione ed il coordinamento della promozione turistica e marketing territoriale.

Le attività, i servizi, ed i procedimenti trasferiti ad enti terzi, che pesano sul bilancio comunale nella misura di circa il 50% circa, sono riportati nell'allegato riepilogo (allegato 3)

### **3) CONTESTO INTERNO DEL COMUNE DI GUASTALLA**

L'organizzazione del Comune è sintetizzata nell'organigramma allegato (2) al presente piano. Guastalla è un Comune di medie dimensioni che, come precisato sopra, gestisce in forma associata, tramite l'Unione, importanti servizi utilizzando personale trasferito che su una dotazione organica di 94 dipendenti al 31/12/2010 è passato a n. 48 dipendenti (di cui 1 a tempo determinato) al primo di gennaio del corrente anno.

Preme evidenziare come negli anni non vi siano mai stati casi di contenzioso che abbiano coinvolto questo Ente in sentenze di risarcimento dei danni, in riferimento ai processi oggetto del presente piano; in particolare prendendo a riferimento l'ultimo quinquennio, si ritiene opportuno precisare quanto segue:

- non ci sono state sentenze, procedimenti giudiziari e/o disciplinari a carico di dipendenti comunali per l'attività ed il ruolo svolti presso questo Comune;
- non sono pervenute segnalazioni riguardanti i dipendenti che prefigurano responsabilità disciplinari o penali legati ad eventi corruttivi;
- non sono stati avviati procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico di dipendenti;
- non sono pervenute segnalazioni relative alla violazione dei divieti previsti dall'art. 35 bis del decreto legislativo 165/2001;
- più in generale, non sono emersi, fatti e/o segnalazioni a carico di dipendenti ed amministratori per l'attività ed il ruolo svolti dagli stessi in questo Ente, rilevanti dal punto di vista penale.

Tenuto conto che una parte considerevole dei servizi è svolta da enti esterni, si dovrà porre particolare attenzione all'attività svolta dai soggetti incaricati, circa l'applicazione ed il rispetto della normativa di riferimento in materia di prevenzione della corruzione.

La consistenza di personale al 01/01/2020 è così costituita:

<b>CATEGORIA</b>	<b>N. Posti coperti</b>
DIR	1
D3	9
D	8
C	21
B3	2

B	6
A	1
TOTALE	48

**DIPENDENTI IN SERVIZIO:**

- n. 47 unità a tempo indeterminato;
- n. 1 incarico di alta specializzazione a 18/36 ore settimanali assunto ai sensi art. 110 c. 1 dlgs 267/00;
- n. 1 funzionario, dell'ente, e n. 1 geometra, di altro ente, in convenzione art. 14 CCNL 22/01/2004 per 18/36 ore settimanali;
- n. 4 Lavoratori in somministrazione.

I Responsabili di posizione organizzativa, che svolgono funzioni dirigenziali, sono figure professionali apicali di categoria D, posizione giuridica D3, in servizio a tempo indeterminato e la figura di categoria D, posizione giuridica D3, in convenzione al 50% con altro ente.

Presso questo Comune, attualmente, è in servizio un solo dirigente, assegnato all'Area Affari Istituzionali. Allo stesso dirigente è stata affidata la responsabilità ad interim delle Aree Finanziaria e Area dei Servizi alla persona fino a fine mandato.

**Allegati:**

1. Bozza Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020-2022, corredata dalla mappature dei processi (allegato A) e dalla tabella Trasparenza (allegato B);
2. Organigramma dell'Ente;
3. Elenco funzioni trasferite ad Enti terzi;
4. Codice di comportamento comunale approvato con D.G.C. 133/2013;
5. Gruppo amministrazione Pubblica (GAP) al 31/12/2019.