

## **STRUTTURA:**

### **OAS – Bologna**

## **ANALISI DEL CONTESTO INTERNO ED ESTERNO**

### **1. Analisi del contesto esterno**

L'Osservatorio di Astrofisica e Scienze dello Spazio di Bologna è nato il primo gennaio 2018 dall'accorpamento di due delle tre sedi bolognesi dell'Istituto Nazionale di Astrofisica (INAF): l'Osservatorio astronomico di Bologna e l'Istituto di astrofisica spaziale e fisica cosmica di Bologna. L'Osservatorio opera all'interno di una realtà variegata e si inserisce nel contesto territoriale della città di Bologna, nonché della Regione dell'Emilia Romagna. Pertanto, per avere un'analisi il più possibile accurata, si è preso a riferimento quella prodotta dalla Regione Emilia Romagna che costituisce il prodotto di una collaborazione inter-istituzionale, nell'ambito della "Rete per l'Integrità e la Trasparenza", costituita ai sensi dell'art. 15 della L.r. n. 18 del 2016, per condividere, tra tutti i "Responsabili della prevenzione della corruzione e Trasparenza" degli enti aderenti, documenti e criteri di riferimento per la descrizione del contesto, socio-economico e criminologico, del territorio regionale emiliano-romagnolo. (dati economici dall'ultimo rapporto Regione-Unioncamere)

#### **Scenario economico-sociale**

Lo scenario economico-sociale è stato condizionato nel 2023 dal superamento dell'emergenza dovuta all'epidemia da Covid-19. Sotto il profilo economico dopo la notevole ripresa dello scorso anno in Italia il ritmo della crescita si ridurrà allo zero virgola nel 2023 e scenderà ulteriormente nel prossimo anno<sup>1</sup>, mentre l'economia dell'Emilia-Romagna si trova a fare i conti con gli effetti dell'instabilità del contesto internazionale. L'invasione russa ha accelerato e dato forza a una spirale negativa già in essere che, nell'ordine, ha visto susseguirsi difficoltà nell'approvvigionamento delle materie prime, aumento dei costi di produzione e dell'energia, inflazione a doppia cifra, crescita del costo del denaro. Situazione che a fine anno si ulteriormente complicata con il conflitto tra Hamas e Israele e l'instabilità che questo ha creato nel traffico navale nel Mar Rosso e in generale nel Medio Oriente. L'incertezza sembra essere l'elemento caratterizzante le prospettive economiche internazionali anche per i prossimi mesi, l'area Euro chiuderà il 2023 con una crescita del PIL dello 0,7 per cento, valore che nel 2024 sarà solo di poco superiore, 1,2 per cento. Germania e Italia sono i Paesi ad accusare maggiormente lo scenario di instabilità, la Germania nel 2023 chiuderà in recessione, l'Italia nel 2024 sarà il

---

<sup>1</sup> Rapporto Regione - Unioncamere sull'economia dell'Emilia Romagna nel 2023 e le previsioni per il 2024

Paese dell'area Euro con l'incremento del PIL più modesto, 0,7 per cento, lo stesso valore del 2023. L'effetto congiunto di queste dinamiche inizia a leggersi nei numeri delle imprese dell'Emilia-Romagna. Secondo i dati dell'Osservatorio delle Camere di commercio dell'Emilia-Romagna nel terzo trimestre del 2023 cala la produzione manifatturiera (-1,3 per cento il fatturato rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente, ordini in diminuzione del 2,7 per cento), il commercio tiene solo nella grande distribuzione (-1 per cento le vendite della piccola distribuzione, +2,9 per cento la grande distribuzione), il settore delle costruzioni - dopo la vigorosa crescita sulla spinta degli incentivi - registra una flessione del volume d'affari (-0,1 per cento). A fine settembre 2023 si contano 4.400 imprese in meno (-1,1 per cento).

### **Profilo criminologico del territorio**

Come ormai provato da diverse indagini delle forze investigative, anche in Emilia-Romagna si deve registrare una presenza criminale e mafiosa di lunga data, la cui pericolosità, per diverso tempo, è rimasta confinata nell'ambito dei mercati illeciti (soprattutto nel traffico degli stupefacenti), ma che in tempi recenti sembrerebbe esprimere caratteristiche più complesse.

Infatti, occorre ricordare, in primo luogo, la progressione delle attività mafiose nell'economia legale, specie nel settore edile e commerciale, e, parallelamente, lo strutturarsi di un'area grigia formata da attori eterogenei, anche locali, con cui i gruppi criminali hanno stretto relazioni al fine di sfruttare opportunità e risorse del territorio (appalti, concessioni, acquisizioni di immobili o di aziende, ecc.).

A rendere tale scenario ancora più complesso occorre considerare, inoltre, la presenza di gruppi criminali stranieri, i quali generalmente sono impegnati nella gestione di alcuni grandi traffici illeciti, sia in modo autonomo che in collaborazione con la criminalità autoctona (fra tutti, si ricorda il traffico degli stupefacenti e lo sfruttamento della prostituzione). Non vanno trascurati, da ultimo, il comparire della violenza e i tentativi di controllo mafioso del territorio.

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

Le mafie di origine calabrese (l'ndrangheta) e campana (la camorra), come dimostrano i riscontri investigativi degli ultimi anni, sono senz'altro le organizzazioni criminali maggiormente presenti nel territorio dell'Emilia-Romagna. Tuttavia, va detto che esse agiscono all'interno di una realtà criminale più articolata di quella propriamente mafiosa, all'interno della quale avvengono scambi e accordi reciprocamente vantaggiosi fra i diversi attori sia del tipo criminale che economico-legale, al fine di accumulare ricchezza e potere.

A questa complessa realtà criminale, come è noto, partecipano anche singoli soggetti, i quali commettono per proprio conto o di altri soggetti, mafiosi e non, soprattutto reati finanziari (si pensi al riciclaggio), oppure offrono, sia direttamente che indirettamente, sostegno di vario genere alle organizzazioni criminali. In Emilia-Romagna, l'elevata propensione imprenditoriale del tessuto economico regionale è

uno dei fattori che catalizza gli interessi della criminalità organizzata, sia autoctona che straniera, anche ai fini del riciclaggio e del reinvestimento in attività economiche dei profitti illeciti.

Tra le mafie nazionali, la 'ndrangheta ha adottato, anche in questa regione, un approccio marcatamente imprenditoriale, prediligendo, tra le proprie direttrici operative, l'infiltrazione sia del tessuto economico produttivo sia delle amministrazioni locali, aggredendo il territorio, non attraverso il predominio militare, ma orientandosi alla corruttela e alla ricerca delle connivenze, funzionali ad una rapida acquisizione di risorse e posizioni di privilegio.

Tale modello operativo si è agevolmente prestato a consolidare un "sistema integrato" di imprese, appalti ed affari, che ha creato un efficace humus con il quale avviare le attività di riciclaggio e di reinvestimento di capitali".

Il quadro così descritto risulta recentemente confermato dalla relazione del secondo semestre del 2023 della Direzione investigativa antimafia (DIA)<sup>2</sup>, nella quale si legge che *"in Emilia Romagna gli esiti delle attività di contrasto alle organizzazioni mafiose hanno confermato, per le consorterie italiane, la propensione ad infiltrarsi nell'economia legale e nella Pubblica Amministrazione, conservando un basso profilo ed evitando episodi allarmanti sul piano della sicurezza pubblica."*

Inoltre, con riferimento al territorio della città di Bologna, si rileva che nella relazione dell'anno 2023 sull'Amministrazione della giustizia nel distretto della Corte di Appello di Bologna<sup>3</sup>, sono emerse lievi linee di incremento dei giudizi di primo e secondo grado attinenti ai reati contro la Pubblica Amministrazione (reati di peculato, corruzione, concussione, abuso d'ufficio, delitti aventi ad oggetto l'indebita percezione di contributi, finanziamenti, ecc. concessi dallo Stato, da altri enti pubblici o dalla Comunità Europea).

Tutto ciò obbliga le Pubbliche amministrazioni del territorio emiliano-romagnolo a rafforzare le proprie misure di contrasto alla corruzione e ai reati corruttivi in genere, e ad attrezzarsi per evitare di collaborare, magari in modo ignaro, al riciclaggio, nell'economia legale, di proventi da attività illecite e quindi all'inquinamento dei rapporti economici, sociali e politici.

### **Settore di appartenenza e principali Stakeholder**

L'Osservatorio è una delle diciassette strutture appartenenti all'INAF (Istituto Nazionale di Astrofisica) distribuite sul territorio nazionale. Si occupa di ricerca nel campo dell'astronomia e dell'astrofisica, di progettazione e sviluppo di strumentazione per lo studio e l'esplorazione del cosmo, e favorisce la diffusione della cultura scientifica attraverso progetti di didattica e divulgazione. L'Osservatorio pertanto è tenuto ad applicare e rispettare sia la normativa generale che si riferisce agli enti pubblici non economici, sia la normativa specifica di settore con riferimento agli enti di ricerca.

<sup>2</sup>[https://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/wpcontent/uploads/2023/09/DIA\\_secondo\\_semestre\\_2022R.pdf.pdf](https://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/wpcontent/uploads/2023/09/DIA_secondo_semestre_2022R.pdf.pdf)

<sup>3</sup>[https://cabologna.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Corte%20di%20Appello%20di%20Bologna\\_2023\\_relazi one\\_inaugurazione\\_anno\\_giudiziario.pdf](https://cabologna.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Corte%20di%20Appello%20di%20Bologna_2023_relazi one_inaugurazione_anno_giudiziario.pdf)

Inoltre, l'Osservatorio è stato coinvolto nell'attuazione della Missione 4 del PNRR e pertanto è stato destinatario di fondi per l'attuazione di diversi progetti. La sfida del PNRR ha coinvolto l'ente sotto diversi profili, in particolare con riferimento alle nuove assunzioni e con riferimento agli acquisti. Come noto si tratta di due aree estremamente sensibili sul piano della prevenzione della corruzione. In tal senso si è espresso anche il Presidente dell'ANAC che, nel sottolineare la necessità di controlli e di una "vigilanza collaborativa" ha chiarito che *"i controlli non solo sono indispensabili e parte essenziale della stessa architettura del PNRR, ma – specie se svolti in via preventiva e collaborativa – fanno risparmiare tempo e denaro, anche aiutando a superare la cosiddetta paura della firma"*.

Per la realizzazione delle proprie attività inerenti allo sviluppo scientifico e di ricerca, l'OAS si confronta inoltre con numerosi interlocutori. In particolare, i principali *stakeholder* che per frequenza ed intensità interagiscono con l'Osservatorio sono di seguito riportati:

- Fornitori
- Altre Pubbliche Amministrazioni (Università ed Enti di ricerca, MUR, Regioni ed enti territoriali)
- Comunità scientifica internazionale
- Utenti e beneficiari delle attività dell'OAS (scuole, associazioni ecc.)

### **Attività di contrasto sociale e amministrativo**

Nell'ambito del secondo Rapporto di valutazione delle Nazioni Unite, l'Italia è risultata soddisfare tutti gli adempimenti stabiliti nel capitolo II della Convenzione di Merida (prevenzione e recupero dei beni). Oltre a dare atto dei progressi compiuti a partire dal 2012 nella lotta alla corruzione, il report si concentra sull'efficacia dell'azione svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, soprattutto per le buone prassi introdotte. Nello specifico, viene manifestato particolare apprezzamento per lo sviluppo di un modello di controllo sugli appalti pubblici economicamente rilevanti, così da impedire l'infiltrazione mafiosa e quella criminale.

A livello territoriale, la Regione Emilia Romagna ha adottato il Testo Unico sulla Legalità (legge 18/2016), che prevede numerose e importanti misure di prevenzione e contrasto alla corruzione e di promozione della cultura della legalità, oltre che di contrasto ai fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata. In particolare all'Osservatorio regionale spetta il ruolo di monitoraggio sui fenomeni di infiltrazione mafiosa nell'economia e nelle istituzioni locali.

Nel 2017 è stato sottoscritto un Protocollo di Intesa tra le Regione Emilia Romagna e ANCI ER, UPI ER, UNCEM ER e Unioncamere Emilia Romagna Università degli Studi di Bologna, per la promozione della Rete per l'Integrità e la Trasparenza.

Un ruolo centrale è affidato alle iniziative formative per lo sviluppo della cultura della legalità sviluppate d'intesa con i diversi livelli istituzionali.

Particolare importanza assume anche l'obiettivo di perseguire una maggiore trasparenza, regolarità ed economicità nella gestione dei contratti pubblici, al fine favorire il rispetto delle normative in materia di salute e sicurezza del lavoro, nonché prevenire e contrastare fenomeni di condizionamento e di infiltrazione criminale. A

tale proposito si evidenzia la valorizzazione del rating di legalità delle imprese e la creazione delle cosiddette white list in tutti i comparti a rischio presso le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo, che svolgono importanti compiti di monitoraggio e analisi delle informazioni concernenti le verifiche antimafia e i risultati dei controlli effettuati presso i cantieri.

## 2. Analisi del contesto interno

Il Disciplinare di Organizzazione e Funzionamento<sup>1</sup> fornisce le indicazioni dell'attività Organizzativa e di Funzionamento delle Strutture di Ricerca dell'Istituto Nazionale di Astrofisica (INAF), in particolare definisce: il Direttore di Struttura e le sue funzioni; il Consiglio di Struttura, organo collegiale con funzioni consultive e di supporto alle attività del Direttore; l'Ufficio Amministrativo, che cura la gestione delle attività amministrativo-contabili (con a capo un Responsabile Amministrativo); le attività di funzionamento delle Strutture stesse.

L'Organigramma dell'Osservatorio di Astrofisica e Scienza dello Spazio di Bologna (OAS)<sup>4</sup> suddivide l'Ufficio Amministrativo in tre Settori (Risorse Umane; Bilancio e Ragioneria; Appalti, Contratti, Patrimonio e Affari Generali, ciascuno con un responsabile di Settore) e individua per le attività di funzionamento una serie di Servizi di Staff (ciascuno con un suo responsabile) a supporto della Direzione (Segreteria, Protocollo, Archivio e Gestione dei flussi documentali; Divulgazione e Didattica; Sito WEB e Canali Social; Laboratori e Infrastrutture Tecnologiche; Servizi informatici e per il digitale; Biblioteca; Alta Formazione; Stazione Astronomica di Loiano; Servizio di prevenzione e sicurezza sul lavoro; Servizi generali e logistici).

In particolare, nel mese di dicembre del 2023, si è proceduto ad aggiornare l'organigramma, individuando un nuovo Responsabile per il settore III (Appalti, contratti, patrimonio e affari generali) tra il personale di ruolo dotato di specifica esperienza (fino ad allora in capo al Direttore). Inoltre, il nuovo organigramma, pubblicato sul sito dell'Amministrazione, è stato aggiornato alla luce dei pensionamenti e delle nuove assunzioni avvenuti negli ultimi anni. Nello specifico tra il personale amministrativo è stato assunto un dipendente a tempo indeterminato e due dipendenti a tempo determinato nell'area appalti, nonché un dipendente a tempo determinato nell'area rendicontazione. È stato necessario, pertanto, un periodo di formazione per i nuovi assunti, in un'ottica di trasmissione delle competenze e delle prassi già in essere.

Alla fine del 2023 l'assetto del personale della struttura si attesta in 134 persone (105 a Tempo Indeterminato, 14 a Tempo Determinato 14 Assegni di Ricerca e una Borsa di Studio) con il Personale Amministrativo che partecipa con 11 unità totali

L'Osservatorio è inoltre stato coinvolto nell'attuazione della Missione 4 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) (portando il numero di progetti tra grandi e piccoli a 140) con un ovvio aggravio sul personale Tecnico-Amministrativo, le cui nuove assunzioni a tempo determinato, per queste attività, sono state minori di quelle pianificate.

---

<sup>4</sup> <http://www.inaf.it/it/trasparenza/DOF.pdf>

Questa situazione, per una struttura di grandi dimensioni come OAS – la seconda per numero di dipendenti di tutto l'INAF – potrebbe portare una sofferenza gestionale e quindi il rischio di riacutizzare i problemi di sicurezza e corruzione, involontari, nell'applicare i procedimenti utili alla conduzione dell'Ente.