



# PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2022 – 2024

(APPROVATO CON DELIBERAZIONE DI COMITATO ESECUTIVO N. 9 DEL 28/01/2022)

## Sommario

- 1 Introduzione: il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza.**
- 2. I soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione.**
- 3 Le responsabilità.**
- 4 Collegamento al ciclo di gestione delle performance.**
- 5 Criteri per la predisposizione del Piano anticorruzione.**
- 6 Mappatura del rischio: aree di rischio ed identificazione degli "eventi rischiosi".**
- 7 Valutazione del rischio.**
- 8 Gestione del rischio.**
- 9 Le misure di contrasto.**
- 10 Trasparenza.**
- 11 Accesso Civico e generalizzato.**
- 12 Trasparenza e privacy.**
- 13 Compito del personale e dei Titolari di posizione organizzativa.**
- 14 Obblighi di pubblicazione e responsabilità.**

## Allegati:

- A - Tabella riepilogativa dei livelli di rischio;**
- B - Tabella dei rischi.**

**Il Responsabile per la Prevenzione  
della Corruzione e della Trasparenza.**

**Il Direttore  
Dott. Massimo Rossi**



## **1 Introduzione: il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza.**

Tra i compiti che la legge 190/2012 assegna all’Autorità nazionale anticorruzione, è precipua l’approvazione del “Piano nazionale anticorruzione” predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

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” come modificato dal D. Lgs n. 97/2016;
- D. Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 “Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50 della legge 6 novembre 2012, n. 190”;
- d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”;
- D.Lgs 25 maggio 2016, n. 97 “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”.

L’obiettivo è la prevenzione e la repressione del fenomeno della corruzione attraverso un approccio multidisciplinare, nel quale gli strumenti sanzionatori sono solo alcuni dei fattori per la lotta alla corruzione e all’illegalità nell’azione amministrativa.

Per contribuire a combattere il fenomeno della corruzione, la Legge impone che tutte le Amministrazioni pubbliche definiscano un proprio Piano di Prevenzione della Corruzione e per la trasparenza (di seguito “Piano”), che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici e dei servizi al rischio di corruzione e indichi gli interventi organizzativi volti a prevenirne il rischio, oltre a predisporre procedure dirette a selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare nei settori particolarmente esposti alla corruzione.

Tale Piano deve essere adottato dall’organo politico, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza, ogni anno entro il 31 gennaio, salvo proroghe. Una volta approvato il piano deve essere pubblicato sul sito istituzionale dell’Ente [enteparchi.bo.it](http://enteparchi.bo.it) – sezione Amministrazione trasparente. I Responsabili per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza possono utilizzare la piattaforma di acquisizione dei dati dei Piani triennali predisposta dall’Anac per inserire i dati relativi ai Piani 2020/2022.



L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione.

Per espressa disposizione legislativa (art. 10 del D.Lgs n. 33/2013), il piano deve essere elaborato in collegamento con la formulazione strategica ed operativa definita in via generale nel Piano della performance e negli strumenti analoghi di programmazione previsti per gli Enti locali. È di conseguenza collegato al Piano della performance e al PEG; l'obiettivo del legislatore è stato quello di creare un unico strumento attraverso il quale gli stessi enti possano monitorare e controllare costantemente il proprio operato.

Il Piano si propone di migliorare le pratiche amministrative, anche attraverso la promozione dell'etica nella PA, evitando la costituzione di illeciti e comportamenti che in qualche maniera possano adombrare la trasparenza e la stessa correttezza della P.A..

Il Comitato Esecutivo approva il piano triennale entro il 31 gennaio di ciascun anno, salvo diverso altro termine fissato dalla legge.

Il Piano una volta approvato, viene pubblicato in forma permanente sul sito internet istituzionale dell'Ente, nella Sezione Amministrazione Trasparente – Sotto Sezione Altri Contenuti – Corruzione.

Nella medesima sottosezione del sito viene pubblicata a cura del Responsabile, entro il 15 dicembre di ogni anno, salvo proroga, la relazione recante i risultati dell'attività svolta nell'anno precedente utilizzando lo schema di relazione predisposto dall'ANAC.

Il Piano può essere modificato anche in corso d'anno, su proposta del Responsabile per la prevenzione della corruzione, allorché siano state accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano rilevanti mutamenti organizzativi o modifiche in ordine all'attività dell'amministrazione ed in tutti i casi in cui ciò si renda necessario.

L'art. 6 del D.L. n. 80/2021 impone alle pubbliche amministrazioni di redigere ed approvare il Piano integrato di attività e organizzazione (di seguito PIAO) all'interno del quale dovrà essere inserito anche il Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024 il cui termine ultimo di presentazione è slittato al 30 aprile 2022. Pur considerando che risulta singolare adottare il PTPCT entro la data del 31 gennaio 2022 per poi correggerlo e modificarlo in virtù di quanto verrà emanato dall'ANAC i primi di febbraio, l'Ente si appresta ad approvare il presente Piano al fine di adempiere a quanto previsto dall'art. 19 comma 5, lettera b), del D.L. 90/2014, che in caso di mancata adozione nei termini previsti dei Piani di prevenzione della corruzione, impone all'Anac di applicare una sanzione da 1.000 a 10.000 euro, norma non "sospesa" dal D.L. "Milleproroghe".



## 2. I soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione

I soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno dell'Ente di Gestione per i Parchi e la Biodiversità – Emilia Orientale (di seguito Ente) ed i relativi compiti e funzioni sono:

### a) Il Presidente:

- designa il responsabile dell'Anticorruzione (art. 1, comma 7, della l. n. 190, come modificato dall'art. 41 del D.Lgs 97/2016);

### b) Il Comitato Esecutivo:

- approva il Piano Triennale della prevenzione della Corruzione e i suoi aggiornamenti (art. 1, commi 8 e 60, della l. n. 190, come modificato dall'art. 41 del D.Lgs 97/2016);
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione;
- propone lo stanziamento delle risorse economiche necessarie ad attuare il Piano.

### c) Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza:

- elabora e propone al Comitato Esecutivo il Piano Anticorruzione;
- svolge i compiti indicati nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013 e i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità (art. 1 l. n. 190 del 2012; art. 15 d.lgs. n. 39 del 2013 e ss.mm.ii.); elabora la relazione annuale sull'attività svolta nell'anno precedente e ne assicura la pubblicazione (art. 1, comma 14 della l. n. 190 del 2012 e ss.mm.ii);
- coincide con il responsabile della trasparenza e ne svolge conseguentemente le funzioni (art. 43 d.lgs. n. 33 del 2013, così come modificato dall'art. 34 del D.Lgs 97/2016);
- interagisce con il nucleo di Valutazione;
- per l'Ente è nominato nella figura del Direttore come da provvedimento del Presidente (prot. 198/2014);

Come responsabile dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari, U.P.D:

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);
- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- propone l'aggiornamento del Codice di comportamento.

### d) Tutte le Posizioni Organizzative per l'area di rispettiva competenza:



- Svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione e sull'attività dell'amministrazione, dei referenti e dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono eventuali misure di prevenzione (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001);
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- osservano le misure contenute nel presente piano (art. 1, comma 14, della l. n.190/12 come modificato dall'art. 41 del D.Lgs 97/2016);
- osservano l'obbligo di procedere, in tempo utile, prima della scadenza dei contratti aventi per oggetto la fornitura dei beni e servizi, alla indicazione delle procedure di selezione secondo le modalità indicate dal D.Lgs 50/2016 – Codice dei Contratti pubblici – e ss.mm.ii;
- Avvalendosi dei responsabili di procedimento e di istruttoria, con particolare riguardo alle attività a rischio di corruzione, informano, tempestivamente, e senza soluzione di continuità l'RPCT, in merito al mancato rispetto dei tempi procedurali e a qualsiasi altra anomalia accertata, integrando una mancata attuazione del presente piano. Conseguentemente, adottano le azioni necessarie per eliminare tali anomalie, oppure propongono azioni al responsabile della prevenzione della corruzione.
- Propongono al responsabile della prevenzione della corruzione, i dipendenti da inserire nei programmi di formazione;
- Curano gli adempimenti inerenti alla trasparenza garantendo il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare e l'attuazione delle misure di trasparenza.

**e) OIV:**

- svolge compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (artt. 43 e 44 d.lgs. n. 33 del 2013 così come modificato dall'art. 34 del D.Lgs 97/2016);
- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato da ciascuna amministrazione (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001 e ss.mm.ii);
- verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza;



. verifica i contenuti della Relazione annuale in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. A tal fine, l'Organismo medesimo può chiedere al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti. L'Organismo medesimo riferisce all'Autorità nazionale anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.»;

. può supportare il RPCT nella valutazione delle misure di controllo adottate.

La corresponsione dell'indennità di risultato ai Responsabili delle Posizioni Organizzative e dei servizi, con riferimento alle rispettive competenze, è collegata anche all'attuazione del piano triennale della prevenzione della corruzione e per la trasparenza dell'anno di riferimento e al rispetto degli obblighi previsti dal Codice di Comportamento dell'Ente.

**f) tutti i dipendenti dell'amministrazione:**

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.T.;
- segnalano le situazioni di illecito al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ed in alternativa all'ANAC, all'Autorità Giudiziaria, alla Corte dei Conti (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" oltre che in base al nuovo Regolamento, predisposto dall'ANAC per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio, in vigore dal 3 settembre 2020;
- attestano, con riferimento alle rispettive competenze, di essere a conoscenza del piano di prevenzione della corruzione e per la trasparenza approvato con il presente atto, e provvedono ad eseguirlo. In caso di conflitto d'interessi, ai sensi dell'art. 6-bis legge 241/1990 vi è l'obbligo di astensione e di segnalazione tempestiva della situazione di conflitto, anche potenziale.

**g) il Revisore dei conti:**

partecipa per le sue specifiche competenze di legge.

**h) i collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione:**

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.;
- segnalano le situazioni di illecito (Codice di comportamento).

**i) all'esterno**

. tramite segnalazioni e proposte della società civile. L'impegno all'apertura di un confronto con i portatori di interesse sui contenuti delle misure adottate fa sì che l'Ente possa arricchire l'approccio con l'essenziale punto di vista dei fruitori dei servizi e nel contempo rendere



consapevoli gli stessi degli sforzi messi in campo per rafforzare e sostenere l'integrità e la trasparenza dei comportamenti dei suoi operatori.

### 3 Le responsabilità

#### · **Del Responsabile per la prevenzione.**

A fronte dei compiti che la legge attribuisce al Responsabile sono previsti consistenti responsabilità in caso di inadempimento.

In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare.

#### · **Dei dipendenti per violazione delle misure di prevenzione.**

Le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione adottate e trasfuse nel P.T.P.C.T. devono essere rispettate da tutti i dipendenti. La violazione delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare.

#### · **Delle PO per omissione totale o parziale o per ritardi nelle pubblicazioni prescritte.**

L'art. 1, comma 33, L. n. 190 stabilisce che la mancata o incompleta pubblicazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni di cui al comma 31:

- costituisce violazione degli standard qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del d.lgs. n. 198 del 2009;
- va valutata come responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001;
- eventuali ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili del servizio.

### 4 Collegamento al ciclo di gestione delle performance

L'Ente ha adottato già nel 2015 il sistema di misurazione e valutazione della performance. Il Sistema è pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente e costituisce uno strumento fondamentale attraverso cui la "trasparenza" si concretizza.



Nel corso dell'anno 2019, il Comitato Esecutivo, con propria deliberazione n. 14 del 29 gennaio 2019 aveva approvato il Piano della Performance per il triennio 2019/2021 redatto sulla base delle indicazioni fornite dal dipartimento della Funzione pubblica con la nota "Indicatori comuni per le funzioni di supporto nelle amministrazioni pubbliche – Sperimentazione 2019".

In continuità con quanto previsto nel precedente piano il Comitato Esecutivo con propria deliberazione n. 7 del 28/01/2021 ha approvato il Piano della Performance, per il triennio 2021-2023, integrando lo stesso, così come previsto dalla normativa vigente, con il Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA) introducendo i nuovi indicatori comuni per le funzioni di supporto nelle pubbliche amministrazioni, così come indicato dal Ministro della Pubblica Amministrazione (Circolare DFP-0080611-P-30/12/2019).

La creazione di un collegamento tra PTPCT e Piano della performance si prefigge come obiettivo quello di:

- a) ridurre le possibilità che si manifestino casi di corruzione;
- b) aumentare la capacità di intercettare casi di corruzione;
- c) creare un contesto generale sfavorevole alla corruzione;
- d) adottare ulteriori iniziative per scoraggiare la manifestazione di casi di corruzione.

Si ricorda inoltre che, il Piano, quale strumento "a scorrimento" è adeguato annualmente alle nuove prescrizioni normative o regolamentari che intervengono.

Al fine di rispettare l'obiettivo del legislatore di creare un unico strumento per monitorare e controllare i risultati ottenuti, il piano deve fornire adeguati strumenti di collegamento con la formulazione strategica ed operativa definita in via generale nel Piano della performance.

## **5 Criteri per la predisposizione del Piano anticorruzione**

Obiettivo primario del Piano Triennale di prevenzione della Corruzione è quello di garantire nel tempo all'Ente, attraverso un sistema di controlli preventivi e di misure organizzative, il presidio del processo di monitoraggio e di verifica sull'integrità delle azioni e dei comportamenti del personale. La predisposizione del Piano presuppone una verifica organizzativa atta a capire dove l'eventuale rischio possa nascondersi. Non va dimenticato che un rischio organizzativo è la combinazione di due eventi:

1. la probabilità che un determinato evento accada e che esso sia idoneo a compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'organizzazione;
2. l'impatto che l'evento provoca sulle finalità dell'organizzazione una volta che esso è accaduto.



A tal fine è opportuno ricordare che la Pubblica Amministrazione è un'organizzazione che eroga servizi alla collettività, spesso in condizioni di monopolio legale, che è un'organizzazione preordinata, o tale dovrebbe essere, a favorire situazioni di uguaglianza per l'accesso alle prestazioni ed alle utilità erogate; in tale prospettiva l'attività posta in essere in attuazione delle funzioni previste dalla normativa si presta a valutazioni discrezionali da parte dei Responsabili dei servizi e del personale dello stesso.

Da quanto detto discende che eventuali rischi organizzativi possono determinare diseconomia nella gestione che si riflettono sia sui costi dei servizi erogati che sulla qualità dello stesso e sull'aspettativa del cittadino utente.

Poiché il fine della normativa è prevenire il rischio organizzativo onde evitare fenomeni di illegalità oltre che di corruzione è rilevante individuare gli elementi che consentono di gestire tale rischio:

- il contesto:

Per quanto concerne il **contesto esterno**, l'Ente opera in Emilia-Romagna, sul territorio della parte meridionale della Città Metropolitana di Bologna. Le sei aree protette gestite dall'Ente ricadono nei territori dei seguenti Comuni:

Lizzano in Belvedere, Castel di Casio, Camugnano, Castiglione dei Pepoli, Grizzana Morandi, Monzuno, Marzabotto, Valsamoggia, San Lazzaro di Savena, Ozzano dell'Emilia, Bologna, Pianoro e Sasso Marconi.

L'Ente è ente pubblico territoriale di diritto pubblico, con struttura contabile amministrativa regolata dalla Legge. I flussi finanziari transitano su conti del Tesoriere tali da assicurare la tracciabilità, in conformità alle vigenti disposizioni di contabilità pubblica; il patrimonio è costituito dagli immobili in dotazione per lo svolgimento della propria missione strategica.

L'analisi del contesto esterno ha lo scopo di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'ente opera, con riferimento ad esempio a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. L'Ente da qualche anno ha aderito al Tavolo di coordinamento della Rete per l'integrità e la Trasparenza della Regione Emilia-Romagna, con la quale è stato fatto un lavoro sull'analisi e la descrizione del contesto esterno.

Scenario economico-sociale a livello nazionale

Lo scenario economico-sociale riferito all'anno 2021 è stato certamente condizionato dalla crisi pandemica in corso. A livello nazionale si prevede una ripresa del PIL al + 6,5 per cento sostenuta dal contenimento della pandemia grazie al progredire della vaccinazione.

Ne deriva che il Pil nazionale in termini reali nel 2021 risulterà inferiore del 6,6 per cento



rispetto a quello del 2009 e di ben 12,4 punti percentuali rispetto al livello del 2007. La ripresa sarà però più contenuta nel 2022 (+3,8 per cento), anche se permetterà comunque a fine anno di recuperare il livello del Pil del 2019 antecedente alla pandemia.

La ripresa del Pil nel 2021 sarà ben superiore a quella dei maggiori paesi dell'area dell'euro e nel biennio 2021-2022 leggermente superiore a quella francese.

#### Il contesto economico in Emilia-Romagna

L'andamento dell'attività in regione mostra un profilo analogo a quello nazionale, ma con una maggiore capacità di riprendersi, tanto che il Pil regionale in termini reali nel 2021 dovrebbe risultare inferiore solo del 5,6 per cento rispetto ai livelli minimi toccati al culmine della crisi nel 2009 e solo del 7,8 per cento rispetto a quello del 2007 e riporterà l'Emilia-Romagna al vertice nella classifica delle regioni italiane per ritmo di crescita.

La riduzione del reddito disponibile subita lo scorso anno e la tendenza all'aumento dei prezzi in corso limiteranno sensibilmente la ripresa dei consumi nel 2021 (+4,6 per cento).

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

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

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

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

Grazie alla ripresa del commercio mondiale, le vendite all'estero offriranno un consistente sostegno alla ripresa nel 2021 (+13,4 per cento), oltrepassando i livelli reali precedenti alla pandemia già al termine dell'anno in corso. Anche in questo caso, nonostante un rallentamento della dinamica della crescita delle vendite all'estero nel 2022 (+8,6 per cento), le esportazioni forniranno un notevole contributo positivo alla ripresa. A fine 2021 il valore reale delle esportazioni regionali dovrebbe risultare superiore del 4,6 per cento a quello del 2019 e del 34,0 per cento al livello massimo precedente la lontana crisi finanziaria, toccato nel 2007. Si



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

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

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

Grazie ai piani di investimento pubblico e alle misure di incentivazione adottate dal governo a sostegno del settore, della sicurezza sismica e della sostenibilità ambientale nel 2021 si avrà un vero boom del valore aggiunto reale delle costruzioni (+20,9 per cento), che trainerà la ripresa complessiva. Nonostante un ragionevole rallentamento, la tendenza positiva proseguirà con decisione anche nel 2022.

Gli effetti negativi dello shock da coronavirus si sono fatti sentire più a lungo e duramente nel settore dei servizi. Tanto che nel 2021 la ripresa del valore aggiunto settoriale sarà solo parziale (+4,2 per cento) e la più contenuta rispetto agli altri macrosettori, data la maggiore difficoltà ad affrontare gli effetti della pandemia nella prima metà dell'anno in corso e la contenuta ripresa della domanda delle famiglie. Con la ripresa dei consumi, la tendenza positiva dovrebbe mantenere il suo ritmo di crescita anche nel 2022 (+4,2 per cento), al contrario di quanto avverrà per gli altri settori. Il valore aggiunto dei servizi dovrebbe recuperare quasi esattamente i livelli del 2019 solo alla fine del 2022.

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

Nonostante le misure di salvaguardia adottate, la pandemia ha inciso sensibilmente sull'occupazione, colpendo particolarmente i lavoratori non tutelati e con effetti protratti nel



tempo. Un'accelerazione della crescita dell'occupazione la si avrà solo nel 2022 (+1,5 per cento), ma questa lascerà comunque l'occupazione ancora al di sotto del livello del 2019 di quasi un punto percentuale.

#### Descrizione del profilo criminologico del territorio regionale

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

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

In Emilia-Romagna si riscontra una presenza criminale e mafiosa di lunga data, la cui pericolosità, per diverso tempo, è rimasta confinata nell'ambito dei mercati illeciti - e, fra questi, soprattutto nel traffico degli stupefacenti, ma che in tempi recenti sembrerebbe esprimere caratteristiche ben più complesse e articolate.

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, i cui segni più evidenti sono rappresentati dalle minacce ricevute da alcuni operatori economici, esponenti politici, amministratori locali o professionisti dell'informazione, oltre che dalla preoccupante consistenza numerica raggiunta dalle estorsioni, dai danneggiamenti e dagli attentati dinamitardi e incendiari (reati, questi, solitamente correlati fra di loro).

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



dei territori in cui ha avuto origine.

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

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

Oltre alle politiche regionali specificatamente dedicate alla promozione della legalità e che almeno da un decennio caratterizzano l'azione della Regione Emilia-Romagna, altre attività volte a prevenire e contrastare le mafie e il malaffare realizzate da numerosi enti del territorio dimostrerebbero infatti il contrario. D'altra parte, nessuna sottovalutazione del problema sembrerebbe esserci stata da parte della società civile, considerati gli straordinari sviluppi registrati in questi anni dal fronte dell'antimafia civile, il quale ha visto attivamente e progressivamente coinvolte numerose associazioni del territorio regionale fino a diventare fra i più attivi nel panorama italiano.

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.

Di seguito, in modo sintetico, si descrivono l'intensità e gli sviluppi nella nostra regione di alcune attività e traffici criminali.



Nel decennio 2010/19 in Emilia-Romagna sono stati denunciati complessivamente quasi 180 mila delitti associativi, corrispondenti a circa il 7% di quelli denunciati nell'intera Penisola.

Le *truffe*, le *frodi* e la *contraffazione* costituiscono i reati più diffusi fra tutti quelli esaminati. Decisamente meno frequenti, ma comunque rilevanti sul piano numerico, sono poi i reati che riguardano gli *stupefacenti* e la *ricettazione*. Ancora meno frequenti sono i *furti* e le *rapine organizzate*, le *estorsioni*, i *danneggiamenti*, i reati di *sfruttamento* e *favoreggiamento della prostituzione* ed i reati riguardanti il *riciclaggio* e *l'usura*.

Il reato di usura è cresciuto in media di 17 punti percentuali all'anno (di 33 solo nell'ultimo biennio), quello di riciclaggio di 12 (di 38 nell'ultimo biennio), le estorsioni di 11 (benché nell'ultimo biennio siano diminuite di oltre 4 punti), le truffe, le frodi e i reati di contraffazione di 8 (di 13 nell'ultimo biennio), il reato di associazione a delinquere di 5 (benché nell'ultimo biennio sia diminuito di 22 punti), i reati riguardanti gli stupefacenti di oltre 2 punti (benché nell'ultimo biennio siano diminuiti di 2 punti percentuali).

Analizzando il solo contesto della Città Metropolitana di Bologna, contesto dove opera questo Ente, si sono registrati valori superiori alla media regionale per i reati riguardanti il riciclaggio e le estorsioni.

Una sintesi utile, a fini interpretativi, di quanto sopra illustrato è possibile ottenerla dalla Tabella sotto riportata. La tabella illustra *tre diversi indici* che misurano l'incidenza della presenza della criminalità organizzata nel territorio della regione.

In particolare, gli indici sono stati ottenuti dai reati esaminati più sopra in modo dettagliato, i quali, seguendo quanto è noto in letteratura, sono stati raggruppati in tre diversi ambiti in cui agiscono i gruppi criminali:

1. *l'ambito del controllo del territorio (Power Syndacate)*: vi ricadono una serie di reati-spia che attestano il controllo del territorio da parte delle organizzazioni criminali (come gli omicidi per motivi di mafia, i reati di associazione a delinquere mafiosa, le estorsioni, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari); queste attività criminali generalmente sono consolidate e incidono in misura elevata nelle zone di origine delle mafie, o dove le mafie sono presenti da più tempo;
2. *l'ambito della gestione dei traffici illeciti (Enterprise Syndacate)*: vi ricadono i reati riguardanti gli stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, i furti e le rapine organizzate, i reati di ricettazione. Queste attività criminali risultano tendenzialmente più diffuse, sia nei territori di origine delle mafie che altrove, dove insistono grandi agglomerati urbani.
3. *l'ambito delle attività criminali economiche-finanziarie*: vi ricadono i reati di riciclaggio, di



usura, le truffe, le frodi e i reati di contraffazione. Queste attività criminali tendono a essere più diffuse nei territori economicamente e finanziariamente più attivi. Spesso coinvolgono una rete di soggetti afferenti spesso al mondo delle professioni, non necessariamente strutturati all'interno delle organizzazioni, ma per le quali questi offrono prestazioni specialistiche.

*Presenza della criminalità organizzata nelle province dell'Emilia-Romagna secondo gli indici di "Controllo del territorio", "Gestione di traffici illeciti" e delle "Attività criminali economiche-finanziarie". Periodo 2010-2019 (tassi medi del periodo su 100 mila residenti; indice di variazione media annuale del periodo; indice di variazione del biennio 2018-2019).*

	Power Syndacate (Controllo del territorio)				Enterprise Syndacate (Gestione dei traffici illeciti)				Crimine Economico-Finanziario		
	Tasso su 100 mila ab.	Variazion e media Variazion e 2018- 2019			Tasso su 100 mila ab.	Variazion e media Variazion e 2018- 2019			Tasso su 100 mila ab.	Variazion e media Variazion e 2018- 2019	
Italia	30,8	0,2	-7,0		112,9	-1,2	-6,0		258,5	8,1	11,2
Nord-est	17,9	3,0	-7,4		94,9	-0,6	-6,4		240,6	9,8	15,2
Emilia-Romagna	22,2	4,5	-10,1		115,2	-0,8	-9,1		261,3	7,9	12,7
Piacenza	16,7	6,5	-13,6		94,7	5,0	-5,9		205,4	8,8	7,0
Parma	23,0	7,2	-16,3		106,0	2,2	-6,6		264,1	7,9	16,9
Reggio nell'Emilia	19,1	6,9	-41,3		79,0	-2,0	3,9		204,4	11,2	15,6
Modena	16,3	4,3	-6,1		86,9	1,1	-2,2		219,9	7,8	12,3
Bologna	29,2	8,1	11,0		147,5	-1,3	-15,4		340,9	8,1	7,5
Ferrara	18,7	4,8	-5,5		95,8	2,1	-5,4		223,0	12,8	32,8
Ravenna	22,5	2,1	14,9		157,3	-0,6	-10,1		273,4	7,9	20,6
Forlì-Cesena	18,4	3,3	-4,6		93,8	-2,1	-29,8		236,2	4,3	9,9
Rimini	29,2	7,8	-38,6		157,3	-2,8	0,6		295,9	6,3	4,7

Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno.

Come si può osservare nella tabella, il valore dell'indice che attesta il "controllo del territorio" da parte delle organizzazioni criminali nella nostra regione è decisamente sotto la media dell'Italia.

Per quanto riguarda invece gli altri due ambiti di attività la nostra regione detiene tassi leggermente superiori a quelli medi dell'Italia.

In particolare, riguardo alla gestione dei traffici illeciti il tasso della regione è di 115,2 ogni 100



mila abitanti (quello dell'Italia di 112,9), mentre per quanto riguarda l'ambito della criminalità economica-finanziaria il tasso regionale è di 261,3 ogni 100 mila abitanti (quello dell'Italia di 258,5).

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

Un tasso così elevato, nel nostro territorio, di reati da "colletti bianchi" (economico-finanziari) preoccupa anche perché, come hanno rilevato i giudici del processo Aemilia, i clan mafiosi presenti in Emilia presentano *"una strategia di infiltrazione che muove spesso dall'attività di recupero di crediti inesigibili per arrivare a vere e proprie attività predatorie di complessi produttivi fino a creare punti di contatto e di rappresentanza mediatico-istituzionale"*<sup>1</sup>.

Questo obbliga le Pubbliche amministrazioni 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.

Ma anche per evitare, in uno scenario economico-sociale in ginocchio a causa della pandemia, che le ingenti risorse finanziarie e le misure di sostegno messe o che saranno messe in campo a favore delle imprese non siano intercettate e non costituiscano un'ulteriore occasione per la criminalità organizzata.

#### Attività di contrasto sociale e amministrativo

Alla luce di questo scenario indubbiamente preoccupante, in ordine alla infiltrazione della criminalità organizzata nel territorio emiliano-romagnolo, nonostante anche autorevoli osservatori sostengano che la presenza delle mafie in regione, e più in generale nel Nord Italia, sarebbe stata trascurata o sottovalutata dalle classi dirigenti locali e dalla società civile, tanto le amministrazioni del territorio, quanto l'opinione pubblica e la società civile non solo sono consapevoli di questo pericoloso fenomeno, ma ormai da diverso tempo cercano di affrontarla nei modi e con gli strumenti che gli sono più consoni.

Oltre alla Legge Regione Emilia-Romagna 28 ottobre 2016, n. 18 *"Testo unico per la*

---

<sup>1</sup> Fonte: N. Gratteri e A. Nicaso, in "Ossigeno illegale", pag. 74 (ed. Mondadori, 2020)



*promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili*", (c.d. Testo Unico della Legalità) ss.mm.ii., infatti, molte altre attività volte a prevenire e contrastare le mafie e il malaffare, realizzate sia dalla Regione che da molti enti del territorio prima che questa legge fosse approvata, dimostrerebbero il contrario.

D'altra parte, nessuna sottovalutazione del problema sembrerebbe esserci stata da parte della società civile, considerati gli straordinari sviluppi registrati in questi anni dal fronte dell'antimafia civile, il quale ha visto attivamente e progressivamente coinvolte numerose associazioni del territorio regionale fino a diventare fra i più attivi nel panorama italiano.

Allo stesso modo, non si può neppure negare che l'opinione pubblica oggi si dimostri disattenta, inconsapevole o, peggio ancora, indifferente di fronte a tale problema.

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

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

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

Ulteriori misure specifiche vengono adottate per il settore dell'autotrasporto e facchinaggio, con il potenziamento dell'attività ispettiva e di controllo negli ambiti della logistica, e in quelli del commercio, turismo, agricoltura e della gestione dei rifiuti, anche al fine di contrastare i fenomeni del caporalato e dello sfruttamento della manodopera (artt. 35-42).

Viene favorita poi una maggiore condivisione di informazioni sui controlli da parte dei corpi



deputati alla protezione del patrimonio naturale, forestale e ambientale in genere, oltre al maggiore sostegno alle attività della rete del lavoro agricolo, cercando di prevenire l'insorgenza di fenomeni illeciti all'interno del contesto agricolo.

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

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

La Rete, a cui hanno aderito, ad oggi, ben 229 enti, permette ai relativi Responsabili della prevenzione della corruzione e della Trasparenza di affrontare e approfondire congiuntamente i vari e problematici aspetti della materia, creando azioni coordinate e efficaci, pertanto, di contrasto ai fenomeni corruttivi e di cattiva amministrazione nel nostro territorio. E' stato anche costituito un Tavolo tecnico sul tema dell'antiriciclaggio.

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

Con l'approvazione della nuova legge urbanistica regionale (L.R. 21 dicembre 2017 n. 24 - Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio), sono state introdotte norme ed obblighi specifici di contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'ambito delle operazioni urbanistiche.

Con la sottoscrizione di accordi di programma, la Regione poi ha sostenuto un ampio spettro di azioni nell'ambito della **promozione della cultura della legalità**: interventi di sensibilizzazione e formativi, specialmente per i più giovani; costituzione di "Centri per la legalità"; attivazione di **Osservatori locali sulla criminalità organizzata e per la diffusione della cultura della legalità**.

A riprova di ciò, si ricorda anche che a fine luglio 2020, si è insediata in Regione Emilia-Romagna, la Consulta regionale per la legalità e la cittadinanza responsabile, organismo con funzioni conoscitive, propositive e consultive di cui fanno parte rappresentanti delle istituzioni locali e statali, del mondo del lavoro e dei settori produttivi, della società civile ed esperti degli



ambiti professionali, accademici e di volontariato. Con i presidenti della Regione e dell'Assemblea legislativa regionale vi partecipano anche tutti i presidenti dei Gruppi consiliari presenti nella stessa Assemblea legislativa.

Con la costituzione della Consulta si intende così compattare, a difesa della legalità e contro la criminalità organizzata, tutto il sistema istituzionale e socioeconomico dell'Emilia-Romagna.

L'analisi del **contesto interno** e la pianificazione stessa delle misure tengono conto del fatto che alla data odierna non si sono verificati fenomeni o situazioni di illegalità o corruzione. La struttura organizzativa dell'Ente è suddivisa in quattro Aree, affidate a titolari di posizione organizzativa, strutture che costituiscono il livello ottimale di organizzazione di risorse umane e strumentali ai fini della gestione delle attività amministrative istituzionali e del conseguimento degli obiettivi dell'Amministrazione. Attualmente sono in servizio complessivamente 22 dipendenti, uno dei quali in distacco presso il Comune di Lizzano in Belvedere. Sono in capo alle suddette figure i compiti di collaborazione attiva e corresponsabilità nella promozione ed adozione di tutte le misure atte a garantire l'integrità dei comportamenti individuali dell'organizzazione.

Identificazione dei rischi: a tale fine sono rilevanti sia il rispetto dei termini dei procedimenti amministrativi, sia il concetto di corruzione quale è stato individuato dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica - 25/1/2013, n. 1 ove recita: *il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica, che, come noto, è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319-ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.*

- analisi del rischio: questa presuppone l'inserimento del contesto amministrativo degli atti e dei comportamenti che in quella particolare situazione organizzativa e in rapporto alla situazione ambientale possono probabilmente in concreto essere realizzati;
- valutazione dei rischi: sulla base dei presupposti sopra indicati è possibile compiere una verifica tra i rischi individuati in astratto e l'evento che in base all'organizzazione dell'Ente, da incerto possa prevedersi diventare certo; per tale ragione il documento che conduce alla



formazione del piano dei rischi è soggetto a costante aggiornamento;

- strategie di contrasto: sono le linee previste e che per espressa disposizione normativa passano attraverso i corsi di formazione, che, consentono di prevenire i fenomeni di corruzione e di illegalità nella organizzazione dell'Ente;
- monitorare i rischi: sia per valutare costantemente i rischi relativi alle scelte organizzative e alle attività ed ai comportamenti ed agli atti posti in essere dal personale addetto ai servizi sia per valutare l'efficacia inibitoria delle misure poste in essere al fine di scongiurare il rischio organizzativo e le conseguenze dannose eventuali.

## **6 Mappatura del rischio: aree di rischio ed identificazione degli "eventi rischiosi"**

In relazione all'attività svolta dall'Ente, accogliendo i suggerimenti dell'ANAC, si è proceduto ad aggiornare il Piano di Prevenzione della corruzione, aggregando tutti i procedimenti e le attività che vengono svolti in macro processi analizzati e ricondotti alle seguenti **aree di rischio**:

- acquisizione e gestione del personale;
- affidamento di lavori, servizi e forniture;
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- vigilanza, controlli, ispezioni, sanzioni.

Le suddette aree sono inoltre state distinte in sottocategorie per facilitare l'ambito di individuazione dei rischi.

### Area acquisizione e gestione del personale

- reclutamento del personale – mobilità;
- conferimenti di incarichi di collaborazione esterna;
- progressione del personale.

### Affidamento di lavori, servizi e forniture

- programmazione e progettazione;
- espletamento gara - selezione del contraente;
- verifica aggiudicazione e stipula contratto;
- esecuzione e rendicontazione del contratto.

### Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto



---

ed immediato per il destinatario

- provvedimenti di tipo autorizzativo;
- provvedimenti di tipo concessorio;
- accertamenti ed informative svolte per altri enti;
- espressione di pareri e nulla osta obbligatori e/o facoltativi, vincolanti e non relativi anche ad atti e provvedimenti da emettersi da parte di altri Enti.

Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi ecc..., nonché attribuzioni di vantaggi economici a pubblici e privati;
- conferimenti incarichi a professionisti esterni,
- gestione economica e giuridica del personale;
- gestione del patrimonio.

Vigilanza, controlli, ispezioni, sanzioni

- vigilanza, controlli e procedimenti sanzionatori relativi ad illeciti amministrativi.

Nella stesura del "Piano", la preliminare mappatura dei processi è stato ritenuto un requisito fondamentale per la formulazione di adeguate misure di prevenzione. Una compiuta analisi dei processi consente, infatti, di identificare quali siano i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall'amministrazione.

L'analisi del rischio passa attraverso una fase di analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione, ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione, tra questi ne sono stati considerati alcuni ritenuti fondamentali quali la mancanza di controlli, di trasparenza, l'eccessiva regolamentazione e complessità combinati alla scarsa chiarezza della normativa di riferimento, l'inadeguata diffusione della cultura alla legalità dei dipendenti oltre alla prolungato ed esclusivo esercizio della responsabilità di un processo concentrato nelle mani di un unico soggetto.

## **7 Valutazione del rischio**

Per ciascuno dei 16 processi mappati, è stata effettuata una valutazione, nella quale si è identificato il rischio, per poi analizzarlo e confrontarlo con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure preventive e correttive.

Dal processo di valutazione sono emersi valori piuttosto contenuti che si è scelto di classificare con la seguente "scala di livello rischio":



- Livello rischio "basso" con valori inferiori a 2,00;
- Livello rischio "medio" con valori tra 2,00 e 4,00;
- Livello rischio "serio" con valori oltre il 4,0;

Tra gli indicatori proposti dall'ANAC non è stato preso in considerazione quello relativo alla manifestazione di eventi corruttivi in passato in quanto nell'amministrazioni non sono mai stati riscontrati fenomeni del genere né sono pervenute segnalazioni al riguardo (whistleblowing).

### ***Allegato A – Tabella Riepilogativa dei Livelli di Rischio.***

L'analisi del rischio consiste nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (probabilità ed impatto) per giungere alla determinazione del livello di rischio. Il livello di rischio è rappresentato da un valore numerico.

L'impatto si misura in principalmente in termini di: impatto economico; impatto organizzativo; impatto reputazionale.

Il valore della probabilità e il valore dell'impatto debbono essere moltiplicati per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

Per procedere all'identificazione degli eventi rischiosi, l'ente ha utilizzato una pluralità di tecniche prendendo in considerazione il più ampio numero di fonti informative quali:

l'esame dei documenti, eventuali segnalazioni, incontri con il personale, confronti con amministrazioni simili alla nostra, risultanze di precedenti monitoraggi e risultanze dell'analisi del contesto esterno ed interno.

## **8 Gestione del rischio**

La fase di trattamento del rischio consiste nell'individuazione e valutazione dei correttivi e delle modalità più idonee che debbono essere predisposte per prevenire o ridurre il rischio sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione. Queste, come detto, possono essere obbligatorie e previste dalla norma o ulteriori se previste nel Piano.

Le misure ulteriori debbono essere valutate in base ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse.

L'individuazione e la valutazione delle misure è compiuta dal Responsabile per la prevenzione con il coinvolgimento delle posizioni organizzative per le aree di competenza, identificando annualmente le aree "sensibili" di intervento su cui intervenire.



L'individuazione delle misure è stata impostata avendo cura di contemperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle misure stesse, onde evitare di pianificare misure astratte e non attuabili.

Le decisioni circa la priorità del trattamento si basano essenzialmente sui seguenti fattori:

- livello di rischio: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;
- obbligatorietà della misura;
- impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura.

Le misure adottate possono essere classificate in "generali" e "specifiche". Le prime intervengono trasversalmente sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione. Le seconde sono rivolte in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione.

L'elenco dei rischi connessi ai vari procedimenti amministrativi dell'Ente e le misure di contrasto intraprese/da intraprendere dall'ente sono riepilogate nella tabella dei rischi **(allegato B)**. Le misure proposte sono quelle contenute nel piano nazionale di prevenzione della corruzione 2016, aggiornato rispetto alle caratteristiche dell'Ente, secondo quanto indicato dal PNA 2019 che, sostituendo i precedenti PNA, è l'unico documento metodologico da seguire della predisposizione del Piano.

Così come richiesto dall'ANAC, tra le misure adottate, è stata data particolare importanza a quelle relative alla semplificazione, che si rende utile in modo particolare laddove l'analisi del rischio, abbia evidenziato che i fattori abilitanti siano dovuti ad una regolamentazione eccessiva e non chiara, tali da generare una forte asimmetria informativa tra il cittadino ed il responsabile del processo.

Essendo noto come la corruzione sia spesso causata da un problema culturale o da assenze di conoscenze delle regole di comportamento, l'ente ha ritenuto utile operare sulle misure di sensibilizzazione e di promozione dell'etica come formazione *ad hoc* sui doveri e sugli idonei comportamenti da tenere in particolari situazioni concrete. Sarà utile, in questi casi, analizzare, nel corso dell'anno, alcune situazioni reali di rischio corruttivo in cui si può incorrere durante la normale attività lavorativa e discutere con i dipendenti sui comportamenti che possono favorire l'emergere di criticità. Oltre ad indicazioni generiche, come l'organizzazione di incontri con i dipendenti o come la distribuzione di comunicazioni interne inerenti l'argomento della corruzione, l'ente adotterà alcune misure concrete che verranno individuate con il coinvolgimento dell'intera struttura organizzativa, recependo le indicazioni dei soggetti interni interessati, come i responsabili d'area che in quanto competenti per i propri uffici e a



conoscenza dei processi e delle rispettive attività risultano essere i soggetti più idonei ad individuare misure realmente incisive per prevenire gli specifici rischi.

In particolare, come ogni anno verranno fatti controlli sulle eventuali misure previste nei piani precedenti e sugli eventuali controlli già esistenti per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti. Nuove misure di controllo saranno attivate solo se verranno riscontrate carenze nei controlli previsti dai precedenti piani.

## 9 Le misure di contrasto

La programmazione delle misure, consente di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto alla definizione ed attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a se stessa. Importante ricordare che le misure adottate saranno scadenzate nel tempo per fare in modo che i soggetti che devono attuarla possano programmare e svolgere efficacemente le azioni previste.

Nel corso dell'anno verranno effettuati una serie di controlli/monitoraggi di seguito riportati:

TIPOLOGIA DELLA MISURA	INDICATORI	PERIODICITA'
Misure su pratiche/provvedimenti/nulla osta	N. controlli effettuati su numero di pratiche	Ogni quadrimestre
Misure sulla trasparenza	Controllo sulla presenza o meno sul sito (Amministrazione Trasparente) della presenza delle pubblicazioni previste dalla legge.	Ogni quadrimestre
Misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento	N. di incontri o comunicazioni effettuate	Ogni semestre
Misure di formazione	N. di momenti o corsi di formazione	Ogni semestre



### **9.1 Controlli interni**

A supporto del perseguimento degli obiettivi del presente piano, è da considerare il sistema dei controlli interni che l'ente ha dovuto approntare in attuazione del D.L. 10.10.2012 n. 174 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", poi convertito in Legge 213 del 7 dicembre 2012.

Per dare attuazione a tale disposizione, è stato approvato lo specifico regolamento con deliberazione di Comitato Esecutivo n. 3 del 29/01/2014.

### **9.2 Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici**

Nella G.U. n. 129 del 4 giugno 2013 è stato pubblicato il DPR n. 62 del 16 aprile 2013 avente ad oggetto "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici", come approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 marzo 2013, a norma dell'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

Esso completa la normativa anticorruzione nelle pubbliche amministrazioni prevista dalla L. 190/2012, definendo in 17 articoli i comportamenti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, i quali dovranno rispettare i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta.

La violazione delle disposizioni del Codice, fermo restando la responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del dipendente, è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni.

Le previsioni del Codice sono state integrate e specificate dal Codice di Comportamento dei dipendenti dell'Ente di Gestione per i Parchi e la Biodiversità – Emilia Orientale adottato con Deliberazione di Comitato Esecutivo n. 45 del 28/06/2016 così come stabilito dal comma 44 dell'art. 1 della L. 190/2012.

L'Ente ha pubblicato il suddetto Codice sul proprio sito web istituzionale invitando tutti i dipendenti a prenderne visione.

Recentemente l'Anac con propria deliberazione n. 177 del 19/02/2020 ha licenziato nuove linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche. In queste linee guida viene sottolineata l'importanza che vi è tra il Codice di comportamento ed il PTPCT prevedendo misure da adottare di tipo "soggettivo" che ricadano sui vari funzionari nell'esercizio delle proprie attività.



### **9.3 Monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti.**

Il monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti, quale presupposto per garantire il principio di legalità cui è soggetta la Pubblica Amministrazione, sarà il presupposto per una corretta misurazione e valutazione della performance individuale e collettiva (D.Lgs. 150/2009) e di controllo della gestione in attuazione degli articoli 147, 196, 198-bis del decreto legislativo 267/2000, come modificato e integrato a seguito dell'entrata in vigore della nuova disciplina sui controlli interni preventivi e successivi, che questa Amministrazione ha disciplinato con il regolamento approvato con delibera di Comitato Esecutivo n. 3 del 29/01/2014.

Il monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono destinatari di procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, sarà effettuato in sede di esercizio dei controlli preventivi e successivi di regolarità amministrativi sopra detti.

Tale verifica sarà effettuata anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione.

Onde attuare i principi relativi alla trasparenza e all'accessibilità degli atti i provvedimenti conclusivi del procedimento amministrativo saranno definiti attraverso provvedimento espresso.

I provvedimenti riporteranno nelle premesse la descrizione del procedimento svolto, richiamando tutti gli atti prodotti - anche interni - per addivenire alla decisione finale; ciò al fine di rendere possibile da parte di chiunque ne abbia interesse la ricostruzione dell'intero iter procedimentale. Particolare attenzione dovrà essere posta ai sensi dell'art. 3 della L. 241/1990 alla motivazione dell'atto che dovrà essere espressa in modo chiaro, completo ed idoneo rispetto sia alla natura del provvedimento che alle finalità cui lo stesso è diretto. Pertanto, nella motivazione dovranno essere indicati chiaramente le motivazioni in fatto e in diritto che hanno determinato la scelta operata.

### **9.4 La formazione**

L'Ente nell'ambito della programmazione della formazione al personale dipendente promuove e favorisce l'approfondimento dei temi legati alla legalità e all'etica specialmente nelle



materie/attività a rischio corruzione di cui al presente Piano.

Tali attività formative saranno svolte preferibilmente presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione o attraverso i Servizi di formazione del personale gestito da Enti Pubblici.

A cura di ciascun Responsabile d'Area è prevista, altresì, un'attività formativa interna a favore del personale collaboratore anche grazie all'utilizzo dei canali di informazione e formazione messi a disposizione dall'ANAC.

Con lo scopo di intraprendere una più incisiva strategia di contrasto alla corruzione, l'Ente ha deciso di accogliere la richiesta del Responsabile del Servizio Affari legislativi ed Aiuti di Stato della Regione Emilia Romagna e ha aderito con propria deliberazione n. 98/2017 alla "Rete per l'integrità e la trasparenza" quale sede di confronto tra tutti i Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) delle amministrazioni pubbliche del territorio regionale per condividere esperienze e attività di prevenzione messe in campo con i rispettivi piani triennali di prevenzione, organizzare attività comuni di formazione e confrontare e condividere valutazioni e proposte tra istituzioni, associazioni e cittadini.

Dal lavoro svolto, nel corso degli ultimi anni, dal tavolo di coordinamento della Rete per l'integrità e la trasparenza, è stata riscontrata la necessità di procedere alla costruzione di un modulo base per la formazione, tramite la piattaforma regionale SELF, dei dipendenti degli enti aderenti.

### **9.5 Rotazione del personale**

L'amministrazione in ragione delle ridotte dimensioni dell'Ente e del numero limitato di personale operante al suo interno ritiene che la rotazione del personale, causerebbe inefficienza ed inefficacia dell'azione amministrativa.

Come già ribadito, pur considerando la rotazione come possibile misura di prevenzione contro la corruzione, si è ritenuto opportuno non procedere con la stessa, anche se si è sempre cercato di adottare modalità operative atte a favorire una certa condivisione delle attività fra i dipendenti facendo in modo di evitare "l'isolamento" di certe mansioni ed avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività. La rotazione del personale, pur non applicata dall'Ente per i motivi di cui sopra, rappresenta comunque per l'Ente un criterio organizzativo atto a contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore in un mondo del lavoro sempre più flessibile e di rapido cambiamento delle competenze richieste, dove il livello di professionalità si fonda non tanto o, non solo, sulle capacità acquisite e dimostrate, ma anche su quelle potenziali e future.



## 9.6 Inconferibilità ed incompatibilità per incarichi dirigenziali

Il decreto legislativo 39/2013 ha attuato la delega stabilita dai commi 49 e 50 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevedendo fattispecie di:

- **inconferibilità**, cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. g);
- **incompatibilità**, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. h).

Tutte le nomine e le designazioni preordinate al conferimento di incarichi da parte dell'Ente devono essere precedute da apposita dichiarazione sostitutiva del designato o del nominato, della quale in ragione del contenuto dell'incarico deve essere asserita l'insussistenza di cause o titoli al suo conferimento. Il titolare dell'incarico deve redigere apposita dichiarazione di insussistenza di causa di incompatibilità al mantenimento dell'incarico conferito.

Tali dichiarazioni sono pubblicate sul sito istituzionale dell'Ente, nell'apposita sezione "Amministrazione Trasparente".

## 9.7 Tutela del dipendente che denuncia illeciti

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 stabilisce che il pubblico dipendente che, "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione", segnali condotte illecite delle quali sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non possa mai essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa, avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, determinata dalla segnalazione.

La segnalazione, per previsione espressa del comma 4 dell'art. 54-bis, è sempre sottratta all'accesso documentale, di tipo "tradizionale", normato dalla legge 241/1990, nonché all'accesso civico generalizzato, di cui agli articoli 5 e 5-bis del d.lgs. 33/2013.



L'accesso, di qualunque tipo esso sia, non può essere riconosciuto poiché l'identità del segnalante non può, e non deve, essere rivelata.

L'art. 54-bis ha stabilito che la segnalazione dell'illecito possa essere inoltrata:

- in primo luogo, al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- quindi, in alternativa, all'ANAC, all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti.

Le Linee guida 2021 raccomandano di "promuovere presso i dipendenti il ricorso al canale interno, favorendo, in prima istanza, l'inoltro della segnalazione al RPCT".

Laddove "la segnalazione pervenga ad un soggetto diverso dal RPCT (ad esempio: superiore gerarchico, dirigente o funzionario), è necessario che tale soggetto indichi al mittente che le segnalazioni volte ad ottenere la tutela del whistleblower vanno inoltrate al RPCT dell'amministrazione in cui si è verificato l'illecito".

È "altamente raccomandato" dall'Autorità che le amministrazioni "pubblicizzino adeguatamente al loro interno che il RPCT è il solo destinatario delle segnalazioni nonché le procedure e le modalità per presentare tali segnalazioni". A tal fine per quanto riguarda il nostro Ente, le segnalazioni dovranno essere indirizzate al Responsabile della prevenzione della corruzione, al seguente indirizzo di posta elettronica: [massimo.rossi@enteparchi.bo.it](mailto:massimo.rossi@enteparchi.bo.it).

La gestione della segnalazione è a carico del Responsabile della prevenzione della corruzione che a sua volta potrà condurre accertamenti ulteriori ai fini delle verifiche sulla fondatezza e verosimiglianza dei fatti denunciati e ricercare ulteriori elementi afferenti alla condotta segnalata per comprendere se la stessa sia veritiera o pretestuosa. Il Responsabile, una volta accertate le informazioni oggetto della segnalazione, procederà nel modo ritenuto più opportuno in osservanza delle norme di legge. Tutti coloro che vengono coinvolti nel processo di gestione della segnalazione sono tenuti alla riservatezza.

L'art. 54-bis richiede, a garanzia del whistleblower, che vi sia una "relazione diretta sul piano informativo tra il dipendente - che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro - e il RPCT della amministrazione ove tali condotte si sono verificate, senza che vi siano intermediazioni in questo rapporto".

La deliberazione n. 469/2021 evidenzia l'equivoco, circa il destinatario della segnalazione, che può sorgere a causa della previsione del Codice di comportamento nazionale. Il DPR 62/2013, infatti, stabilisce che le segnalazioni di whistleblowing, fermo l'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria, debbano essere effettuate dal dipendente al proprio superiore gerarchico, competente anche per la tutela del segnalante.



Come osservato dal Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema di Linee guida (parere n. 615/2020), il testo dell'art. 54-bis, completamente rinnovato nel 2017 dalla legge n. 179, "ha carattere prevalente su quella di rango regolamentare". Quindi, "ai sensi di legge, l'unico soggetto che, all'interno dell'amministrazione, può ricevere le segnalazioni di whistleblowing, con le connesse garanzie di protezione del segnalante, è il RPCT".

Nel caso di segnalazioni destinate unicamente al superiore gerarchico, quindi, "il whistleblower non sarà tutelato ai sensi dell'art. 54-bis". La disciplina del DPR 62/2013 continua ad applicarsi nelle "ipotesi in cui il dipendente intenda fare una segnalazione senza avvalersi della protezione come whistleblower".

E' comunque sempre possibile l'utilizzo di uno strumento di segnalazione operante a mezzo di piattaforma informatica che permetterà di acquisire e gestire, nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente, tutte le segnalazioni di illeciti da parte dei pubblici dipendenti, dove l'identità del segnalante sarà segregata da un codice identificativo univoco generato dal sistema, in modo da poter dialogare con l'ANAC in maniera personalizzata.

Il dipendente potrà accedere all'applicazione tramite il portale dei servizi ANAC al seguente url:  
<https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/>

## 10 Trasparenza

La trasparenza rappresenta uno strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione e per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. In via generale, occorre sottolineare che la trasparenza assolve ad una molteplicità di funzioni, infatti oltre ad essere uno strumento per garantire un controllo sociale diffuso ad assicurare la conoscenza da parte dei cittadini, dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni, è anche uno strumento volto alla promozione dell'integrità, allo sviluppo della cultura della legalità in funzione preventiva dei fenomeni corruttivi.

A partire dal 2017, si registra la piena integrazione dei riferimenti alla trasparenza e integrità nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora anche della trasparenza (PTPCT), come indicato nella delibera n. 831/2016 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione sul PNA 2016.

Con l'entrata in vigore del d.Lgs. 97/16 sono stati apportati dei correttivi alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Le principali novità in materia di trasparenza riguardano:

- La nozione di trasparenza e i profili soggettivi e oggettivi (art. 1-2 e 2 bis);



- L'accesso civico (art. 5-5bis-5 ter);
- La razionalizzazione e precisazione degli obblighi di pubblicazione nella sezione del sito internet dell'Ente, denominata "Amministrazione Trasparente" (art.6 e seg).

La sezione del sito istituzionale denominata "**AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE**" è organizzata in sotto-sezioni come disposto dal D.L. 33 del 14/03/2013. I dati vengono pubblicati tempestivamente ed aggiornati periodicamente. La pubblicazione viene mantenuta per un periodo di 5 anni a partire dal 1° gennaio successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione e comunque finché perdurano gli effetti degli atti.

Al fine della conoscibilità delle principali norme che regolano gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni della Pubblica Amministrazione si veda l'**Elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti** (D.Lgs. n. 33/2013 e 97/2016 ss.mm.).

Il nuovo **principio generale di trasparenza** prevede che *"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"*.

## 11 Accesso Civico e generalizzato

Il comma I dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 è sostituito dal seguente: 1. *"Le disposizioni del presente decreto disciplinano la **libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti** detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, garantita, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, **tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati** concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione"*.

Accanto al diritto di chiunque di richiedere alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati per i quali è previsto l'obbligo di pubblicazione, nei casi in cui sia stata omessa, viene introdotta una nuova forma di accesso civico, "**generalizzato**", equivalente a quella che nel sistema anglosassone è definita Freedom of information act (FOIA), che consente ai cittadini di richiedere anche dati e documenti che le pubbliche amministrazioni non hanno l'obbligo di pubblicare.

La nuova forma di accesso civico disciplinata dagli art. 5 e 5 bis. Del d.lgs.33/13, prevede che chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, possa



accedere a tutti i dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto di alcuni limiti tassativamente indicati dalla legge.

L'accesso civico è previsto esattamente allo scopo di consentire a chiunque, non a soggetti specifici, di esercitare proprio un controllo diffuso sull'azione amministrativa, specificamente rivolto alla verifica dell'efficienza e della correttezza nella gestione delle risorse.

Secondo l'art. 46, inoltre, *"il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili"*.

Le amministrazioni locali devono adeguarsi alle modifiche introdotte con il decreto 97/2016 al fine di assicurare l'effettivo esercizio del diritto di accesso generalizzato.

L'ANAC ha adottato al riguardo, con propria delibera n. 1310 del 28/12/2016, le linee guida che segnalano le modifiche più importanti del suddetto decreto. Tra queste ultime rientra la piena integrazione del programma triennale della trasparenza e dell'integrità in quello di prevenzione della corruzione.

Al riguardo l'Ente ha predisposto un apposito **Regolamento in materia di accesso civico e accesso generalizzato dell'Ente di Gestione per i Parchi e la Biodiversità – Emilia Orientale**, completo della modulistica da utilizzare per far fronte alle casistiche che potranno presentarsi, approvato con deliberazione di C.E. nella seduta del 27/01/2017.

E' stato istituito e viene aggiornato annualmente un registro dell'accesso civico, pubblicato nella sezione Amministrazione Trasparente.

## 12 Trasparenza e privacy

Dal 25/5/2018 è in vigore il Regolamento (UE) relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali. Inoltre il D.Lgs 101/2018 ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali (D.Lgs. 196/2003) alle disposizioni del suddetto Regolamento.

L'art. 2-ter del D.Lgs 196/2003 introdotto dal D.Lgs 101/2018 dispone che la base giuridica per il trattamento di dati personali, effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, *"è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento"*.

Il regime normativo per il trattamento dei dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito



unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

Occorre, pertanto, che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza preveda l'obbligo di comunicazione.

L'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti nel Regolamento (UE) 679/2016.

L'art. 9 del DL 139/2021 ("Disposizioni in materia di protezione dei dati personali") ha introdotto due modifiche al "Codice privacy". In particolare, l'art. 2 ter stabilisce che qualsiasi trattamento svolto da una pubblica amministrazione "è sempre consentito se necessario per l'adempimento di un compito svolto nel pubblico interesse o per l'esercizio di pubblici poteri a essa attribuiti", ma con tutte le garanzie previste dal GDPR: indicazione del titolare, della finalità del trattamento ecc. In sostanza, per le pubbliche amministrazioni non vale il divieto generale di trattare i dati, anche "particolari", fermi restando però i principi fondamentali per la protezione dei dati.

Assumono comunque rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati ("minimizzazione dei dati") e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o ratificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati.

Il D.Lgs. 33/2013 dispone inoltre che "nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le PA provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione".

### **13 Compito del personale e dei Titolari di posizione organizzativa**

Il personale, i Responsabili d'Area particolarmente esposti alla corruzione, nonché eventuali dirigenti con incarichi a termine ai sensi dell'art. 109 TUEL con riferimento alle rispettive competenze previste dalla legge e dai regolamenti vigenti, dichiareranno di essere a conoscenza del piano di prevenzione della corruzione approvato con il presente atto e lo rispetteranno segnalando tempestivamente ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

I Responsabili d'Area informeranno, con particolare riguardo alle attività a rischio di corruzione, il Responsabile della prevenzione della corruzione, in merito al mancato rispetto dei tempi



procedimentali, e di qualsiasi altra anomalia accertata che possano comunque costituire elemento rilevante ai fini della mancata attuazione del presente piano, informando, lo stesso delle eventuali azioni intraprese per garantire il rispetto dei termini o il superamento delle anomalie o proponendo le azioni idonee.

Ogni Responsabile di Area deve controllare, almeno semestralmente, le informazioni ed i dati di rispettiva competenza, al fine di poter effettuare eventuali aggiornamenti.

Qualora sopravvengano normative di portata generale che apportino modifiche significative alle attività ed ai procedimenti ed in caso di modifiche del D.Lgs n. 33/2013, il RPCT effettuerà apposita segnalazione ai Responsabili al fine dell'aggiornamento delle informazioni.

#### **14 Obblighi di pubblicazione e responsabilità**

Il Responsabile della Trasparenza, che è compreso nel ruolo del Responsabile alla prevenzione della corruzione, ha il compito di:

- provvedere alle specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza a cadenza semestrale;
- controllare l'adempimento da parte dell'Ente degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnalare al Presidente e, nei casi più gravi, all'Autorità nazionale anticorruzione i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione, ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare e delle altre forme di responsabilità;
- controllare ed assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico.

Sarà inoltre l'OIV a dover effettuare il monitoraggio e la vigilanza sugli obblighi di trasparenza.

L'oggetto dell'attestazione, sarà riferita non solo all'avvenuta pubblicazione dei dati ma anche alla qualità degli stessi in termini di completezza, aggiornamento ed apertura.

Dal 16/06/2020 è inoltre attiva una piattaforma on line predisposta dall'Anac per l'acquisizione dei dati sui PTPCT relativi al periodo 2020-2022.

L'acquisizione dei dati avviene esclusivamente tramite la compilazione di moduli predisposti dall'Autorità non è necessario il caricamento sulla piattaforma, l'invio o la comunicazione all'Anac di alcun documento predisposto dall'Ente.

Rimane in vigore l'obbligo di pubblicazione del PTPCT sul proprio sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente/Altri contenuti/corruzione".

**ALLEGATO A - RIEPILOGO VALUTAZIONE DI RISCHIO**

		INDICI DI VALUTAZIONE DELLA PROBABILITA'						VALORI PROBABIL ITA'	INDICI VALUTAZIONE DELL'IMPATTO				VALORI IMPATTO	VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL RISCHIO
		DISCREZIONALITA'	RILEVANZA ESTERNA	COMPLESSITA' DEL PROCESSO	VALORE ECONOMICO	FRAZIONABILITA' DEL PROCESSO	CONTROLLI		IMPATTO ORGANIZZATIVO	IMPATTO ECONOMICO	IMPATTO REPUTAZIONALE	IMP. ORGANIZZATIVO, ECONOMICO IMMAGINE		
AREA DI RISCHIO	PROCESSO	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A	B1	B2	B3	B4	B	A x B
ACQUISIZIONI E GESTIONE DI PERSONALE	RECLUTAMENTO DEL PERSONALE - MOBILITA'	2	5	1	5	1	1	2,50	1	1	1	3	1,5	3,75
	CONFERIMENTO DI INCARICHI DI COLLABORAZIONE ESTERNA	2	5	1	5	1	1	2,50	1	1	1	3	1,5	3,75
	PROGRESSIONE DEL PERSONALE	2	2	1	1	1	1	1,33	1	1	1	4	1,75	2,33
AFFIDAMENTO DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	PROGRAMMAZIONE E PROGETTAZIONE	2	5	1	5	1	2	2,67	3	1	1	3	2	5,33
	ESPLETAMENTO GARA - SELEZIONE DEL CONTRAENTE	2	5	1	5	1	2	2,666667	2	1	3	3	2,25	6
	VERIFICA AGGIUDICAZIONE E STIPULA DEL CONTRATTO	1	5	1	5	1	2	2,50	2	1	1	3	1,75	4,38
	ESECUZIONE DEL CONTRATTO E RENDICONTAZIONE	1	5	1	5	1	2	2,50	2	1	1	3	1,75	4,38
PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI PRIVI DI EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO PER IL DESTINATARIO PROVVEDIMENTI	PROVVEDIMENTI DI TIPO AUTORIZZATIVO	1	5	1	5	1	2	2,50	2	1	1	3	1,75	4,38
	PROVVEDIMENTI DI TIPO CONCESSORIO	1	5	1	5	1	2	2,50	2	1	1	3	1,75	4,38
	ACCERTAMENTI ED INFORMATIVE SVOLTE PER ALTRI ENTI E RICHIESTA DI ACCESSO CIVICO	2	5	3	3	1	3	2,83	2	1	1	3	1,75	4,96
	PARERI E NULLA OSTA	1	5	1	3	1	2	2,17	3	1	2	3	2,25	4,88
	CONCESSIONI ED EROGAZIONI DI SOVVENZIONI CONTRIBUTI E SUSSIDI	2	5	1	3	1	2	2,33	1	1	1	4	1,75	4,08

PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI CON EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO PER IL DESTINATARIO	CONFERIMENTO INCARICHI A PROFESSIONISTI ESTERNI	2	5	1	5	1	2	2,67	1	1	1	3	1,5	4,00
	GESTIONE ECONOMICA E GIURIDICA DEL PERSONALE	2	2	1	5	1	2	2,17	2	1	1	5	2,25	4,88
	GESTIONE DEL PATRIMONIO	2	5	1	5	1	2	2,67	3	1	1	3	2	5,33
VIGILANZA, CONTROLLI, ISPEZIONI, SANZIONI	VIGILANZA, CONTROLLI E PROCEDIMENTI SANZIONATORI	2	5	3	5	1	2	3,00	1	1	1	4	1,75	5,25

**ALLEGATO B - ENTE DI GESTIONE PER I PARCHI E LA BIODIVERSITA' - EMILIA ORIENTALE:TABELLA DEI RISCHI**

Descrizione processo	Livello di rischio	Procedimenti amm.vi dell'Ente	Rischi connessi	Misure esistenti
<b>Acquisizioni e progressioni di personale</b>				
Reclutamento del personale - mobilità	5,67	Selezioni:individuazione/determinazione dei requisiti, predisposizione e pubblicazione bando, verifica dei requisiti e selezione dei candidati.	Previsione di requisiti di accesso "personalizzati"; Inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità; Irregolare formazione della commissione di selezione finalizzata al reclutamenti di candidati particolari; valutazione non corretta delle prove.	
		Mobilità interna	Discrezionalità nella scelta del dipendente.	
		Mobilità esterna	Valutazione distorta dell'istituto; Predisposizione di prove troppo specifiche atte a favorire un partecipante; Irregolare formazione della commissione di selezione finalizzata al reclutamenti di candidati particolari; valutazione non corretta delle prove.	
Conferimenti di incarichi di collaborazione esterna	4,25		Mancato ricorso a selezioni pubbliche; reiterazioni di incarichi.	
Progressione del personale	4,67	Predisposizione bando di selezione ed individuazione dei requisiti di accesso	Previsione di requisiti di accesso "personalizzati" allo scopo di favorire candidati particolari.	
		Verifica dei requisiti dei candidati	Disomogeneità delle valutazioni e violazioni del principio di segretezza e riservatezza.	
<b>Affidamento di lavori, servizi e forniture</b>				
		Definizione del Piano Triennale delle OO.PP.	Errata analisi dei fabbisogni dell'Ente e del territorio.	
		Definizione oggetto del contratto	Definizione di un fabbisogno non rispondente a criteri di efficienza-efficacia-economicità, ma alla volontà di premiare interessi particolari.	

Programmazione e progettazione	9,17	Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento	Omesso ricorso al mercato elettronico o alle convenzioni Consip, predisposizione procedura in difetto ai presupposti normativi allo scopo di favorire un determinato fornitore.
		Individuazione di requisiti di qualificazione e criteri di aggiudicazione	Previsione di requisiti di accesso alla gara personalizzati, in particolare quelli tecnici - economici al fine di favorire un'impresa; fuga di notizie circa le procedure di gara non ancora pubblicate.
Espletamento gara - selezione del contraente	6,75	Bando di gara	Omissione totale o parziale delle forme di pubblicità previste allo scopo di favorire una determinata impresa.
		Nomina della commissione di gara	Nomina di commissari in conflitto di interessi o privi dei necessari requisiti; applicazione distorta dei criteri di aggiudicazione gara per manipolare l'esito; alterazione e/o sottrazione della documentazione di gara.
Verifica aggiudicazione e stipula del contratto	4,96	Verifica dei requisiti ai fini della stipula del contratto	Alterazione o omissione dei controlli e delle verifiche al fine di favorire un aggiudicatario privo dei requisiti
		Procedura negoziata o affidamento diretto	Mancato rispetto dei principi di trasparenza, rotazione e parità di trattamento al fine di favorire un'impresa
		Aggiudicazione definitiva e predisposizione del contratto	Omessi controlli sui requisiti richiesti dal bando ed omessa verifica del regolare svolgimento della fase di gara; omessa menzione degli obbolighi in materia di tracciabilità dei flussi finanziari, di rispetto dei codici di comportamento e di anticorruzione.

Esecuzione del contratto e rendicontazione	4,96	Approvazione delle modifiche del contratto originario e varianti in corso di esecuzione del contratto	Approvazione di modifiche sostanziali degli elementi del contratto definiti nel bando o nel capitolato di gara, introducendo elementi che, se previsti sin dall'inizio, avrebbero modificato l'esito della procedura; ammissione di varianti non consentite al fine di favorire l'impresa esecutrice nel recupero di parte dello sconto effettuato in sede di gara.	Norme nazionali, Regolamenti interni: Codice di comportamento, Codice degli appalti, Regolamento dei controlli interni, decreto Trasparenza.
		Verifiche in corso di esecuzione	Insufficiente verifica dell'effettivo stato di avanzamento lavori rispetto al cronoprogramma al fine di evitare l'applicazione di penali o la risoluzione del contratto; mancate verifiche alle disposizioni in materia di sicurezza.	
		Subappalto	Utilizzo dell'istituto del subappalto per distribuire artificialmente vantaggi ai partecipanti.	
		Proroghe	Concessione di proroghe non ammesse al fine di non esperire una nuova procedura di gara e favorire in questo modo l'appaltatore in essere.	
		Liquidazioni acconti saldo	Pagamento disposti in mancanza di adeguati controlli sulla regolare esecuzione del contratto o in mancanza/irregolarità del DURC, mancata applicazione di penali o svincolo cauzionale al fine di favorire l'impresa.	
<b>Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario</b>				
Provvedimenti di tipo autorizzativo	5,54		Rilascio autorizzazioni in violazione della normativa vigente al fine di favorire un particolare soggetto anche per quanto attiene la gestione del personale.	

Provvedimenti di tipo concessorio	5,54		Rilascio concessioni in violazione della normativa vigente al fine di favorire un particolare soggetto.
Accertamenti ed informazioni svolte per altri Enti e richiesta di accesso civico	4,96		Omissa verifica o falsa certificazione al fine di favorire un determinato soggetto. Illegittimo diniego dell'istanza per favorire un soggetto terzo.
Pareri e nulla osta	6,38		Rilascio di pareri e nulla osta omettendo la verifica della documentazione o in violazione della normativa vigente al fine di favorire un particolare soggetto. Disomogeneità nel rilascio dei nulla osta.
<b>Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario</b>			
Concessione ed erogazioni di sovvenzioni, contributi e sussidi	4,38		Discrezionalità nella valutazione dei progetti e delle iniziative presentate e conseguente rischio di arbitrarietà nell'erogazione dei contributi. Omissione dei controlli sulle rendicontazioni prodotte.
Conferimenti di incarichi a professionisti esterni	4,25		Accordi collusivi per favorire determinati soggetti. Previsione di requisiti di partecipazione personalizzati. Omissione totale o parziale della prevista pubblicità.
Gestione economica e giuridica del	4,88	Liquidazione compensi trattamento accessorio ed elaborazione stipendi	Erogazione di emolumenti non dovuti o di importo superiore al dovuto allo scopo di favorire un dipendente.

personale	7,00	Contrattazione decentrata	Agevolazioni di carattere economico per favorire una determinata categoria di dipendenti. Conferimenti di indennità non dovute.
Gestione del patrimonio	5,67	Alienazione di beni immobili	Violazione delle norme in materia di gare pubbliche, alterata valutazione dei valori e/o dei fatti concernenti i beni in oggetto di valutazione economica al fine di favorire determinati soggetti.
		Locazione di beni immobili	Alterata valutazione dei valori al fine di favorire determinati soggetti.
<b>Vigilanza, controlli, ispezioni e sanzioni</b>			
Vigilanza, controlli e procedimenti sanzionatori	5,83		Violazione delle norme paesaggistico/ambientali, omissione di controlli, errata valutazione delle risultanze, rilascio provvedimenti in sanatoria, mancata adozione di provvedimenti repressivi al fine di favorire determinati soggetti.