



# **COMUNE DI RUBIERA**

## **PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TRASPARENZA**

### **AGGIORNAMENTO 2019/2021**

(approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 15 del 29 gennaio 2019 )

## SOMMARIO

<u>PARTE PRIMA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE.....</u>	<u>5</u>
<u>1. Premessa.....</u>	<u>6</u>
<u>1.1. Nozione di corruzione.....</u>	<u>6</u>
<u>1.2. Soggetti e ruoli.....</u>	<u>7</u>
<u>1.3. Metodologia.....</u>	<u>8</u>
<u>1.4. Iter di adozione e fasi del piano.....</u>	<u>9</u>
<u>1.5. Aggiornamento PTCP 2018/2020.....</u>	<u>10</u>
<u>2. Analisi del contesto.....</u>	<u>11</u>
<u>2.1 Il contesto esterno.....</u>	<u>11</u>
<u>2.2. Il contesto interno.....</u>	<u>18</u>
<u>2.3. Collegamento con altri documenti strategici dell'Ente.....</u>	<u>24</u>
<u>3. La gestione del rischio.....</u>	<u>26</u>
<u>3.1. Prima fase: la mappatura dei processi.....</u>	<u>26</u>
<u>3.2. Seconda fase:analisi e valutazione dei processi.....</u>	<u>27</u>
<u>3.3. Terza fase: identificazione e valutazione dei rischi.....</u>	<u>29</u>
<u>3.4. Quarta fase: identificazione e programmazione delle misure.....</u>	<u>31</u>
<u>4. Trattamento del rischio.....</u>	<u>32</u>
<u>4.1. Misure obbligatorie e misure specifiche.....</u>	<u>32</u>

<a href="#">4.2. Monitoraggio.....</a>	<a href="#">39</a>
<a href="#">4.3. Rendicontazione.....</a>	<a href="#">39</a>
<a href="#">5. Allegati.....</a>	<a href="#">44</a>
<a href="#">Tabella n. 1: Mappatura dei Processi.....</a>	<a href="#">44</a>
<a href="#">Tabella n. 2. La Valutazione della Rischiosità del Processo.....</a>	<a href="#">46</a>
<a href="#">Tabella n. 3: I rischi specifici associati al Processo.....</a>	<a href="#">49</a>
<a href="#">Tabella n. 4: La Valutazione dei Rischi Specifici.....</a>	<a href="#">55</a>
<a href="#">PARTE SECONDA TRASPARENZA.....</a>	<a href="#">61</a>
<a href="#">1. Introduzione: definizioni e struttura organizzativa.....</a>	<a href="#">62</a>
<a href="#">1.1. Definizioni.....</a>	<a href="#">62</a>
<a href="#">1.2. Struttura organizzativa.....</a>	<a href="#">62</a>
<a href="#">1.3. Durata delle pubblicazioni.....</a>	<a href="#">62</a>
<a href="#">2. Procedimento di elaborazione, adozione e aggiornamento del programma.....</a>	<a href="#">63</a>
<a href="#">2.1 Il principio della trasparenza.....</a>	<a href="#">63</a>
<a href="#">2.2 Coordinamento con il Piano delle Performance.....</a>	<a href="#">63</a>
<a href="#">2.3 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).....</a>	<a href="#">64</a>
<a href="#">2.4 Individuazione e modalità di coinvolgimento dei portatori di interessi diffusi (stakeholders).....</a>	<a href="#">64</a>
<a href="#">2.5 Modalità e tempi di attuazione.....</a>	<a href="#">65</a>
<a href="#">3. Iniziative di comunicazione della trasparenza.....</a>	<a href="#">66</a>

---

<a href="#">3.1 Iniziative per la trasparenza.....</a>	<a href="#">66</a>
<a href="#">3.2 La sezione “Amministrazione trasparente”.....</a>	<a href="#">67</a>
<a href="#">3.3 L’accesso civico.....</a>	<a href="#">67</a>
<a href="#">3.4 Le caratteristiche delle informazioni.....</a>	<a href="#">67</a>
<a href="#">4. Processo di attuazione del Programma.....</a>	<a href="#">68</a>
<a href="#">4.1. I responsabili della trasmissione dei dati.....</a>	<a href="#">68</a>
<a href="#">4.2. Il responsabile pubblicazione e aggiornamento dati.....</a>	<a href="#">68</a>
<a href="#">4.3. Referenti per la trasparenza.....</a>	<a href="#">69</a>
<a href="#">4.4. Misure organizzative volte a garantire la regolarità dei flussi informativi.....</a>	<a href="#">69</a>
<a href="#">4.5. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull’attuazione degli obblighi di trasparenza.....</a>	<a href="#">69</a>

#### **Allegato A L’economia regionale nel 2018**

#### **Allegato B Relazione sull’attività delle forze dell’ordine, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata – Anno 2016 (Ministero dell’Interno)**

**PARTE PRIMA**  
**PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

## 1. Premessa

Il presente documento contiene **l'aggiornamento 2019** al Piano di prevenzione della corruzione 2018/2019, adottato con deliberazione di Giunta comunale n. 17 del 6 febbraio 2018.

L'aggiornamento è stato predisposto tenendo conto delle indicazioni fornite negli anni dall'ANAC con l'adozione del primo Piano nazionale anticorruzione e dei successivi aggiornamenti e sulla base delle seguenti linee di azione :

- **mantenere** l'impianto del Piano, come aggiornato nel 2018, integrato con il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità, che è una sezione specifica del presente Piano,
- **confermare** gli esiti della valutazione probabilità-impatto dei processi a rischio mappati e dei rischi specifici già individuati con il Piano 2013/2016 , rilevando che alcuni processi integrativi, suggeriti dalla citata determinazione Anac n. 12/2015 e dal PNA 2016, sono già presenti e mappati nell'attuale Piano;
- **aggiornare** il quadro delle misure proposte , che devono essere *“concrete, sostenibili e verificabili”* come da verifica dopo il monitoraggio 2018, assegnando un ruolo strategico alla formazione e ai controlli interni;
- **implementare** alcune specifiche misure, da **introdurre per la prima volta nel 2019 compatibilmente con le risorse disponibili**

### 1.1. Nozione di corruzione

Con la legge n. 190 del 6 novembre 2012 che reca “Disposizioni per la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” per la prima volta in Italia è stato introdotto un sistema organico di prevenzione della corruzione.

Per comprendere l'approccio al nuovo sistema di prevenzione è importante conoscere il concetto di **corruzione** inteso “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 più ampie della fattispecie penalistica e ricomprendono non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione, ma anche situazioni in cui viene in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione *inteso come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari (determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015)*

I tre assi portanti della legge 190/2012 sono:

- i Piani di prevenzione (Piano nazionale anticorruzione e Piani triennali di prevenzione delle singole amministrazioni)
- la Trasparenza
- l'imparzialità dei funzionari della pubblica amministrazione

**I Piani** dovranno fornire uno strumento di programmazione agli Enti per **prevenire** la probabilità del verificarsi del rischio corruttivo, costruendo un **“ambiente sfavorevole”**.

Il PTPCT è pertanto un programma di attività, uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare nei tempi prefissati e da monitorare per verificare l'effettiva applicazione e l'efficacia preventiva della corruzione.

La nuova strategia improntata alla legalità e all'etica pubblica potrà così generare, oltre ad un senso diffuso di fiducia nei confronti della pubblica amministrazione, anche un aumento dell'efficienza e dell'efficacia dell'Ente. Gli strumenti già attivati dall'Amministrazione dimostrano come ad esempio i processi standardizzati e un quadro chiaro di regole diminuiscono i costi di funzionamento (Schemi, modelli, circolari).

Il legislatore individua altresì **la trasparenza** quale ulteriore misura per contrastare il fenomeno della corruzione e prevenire l'illegalità. Su tale azione (introdotta dalla legge 241/1990) si è già intervenuti con numerosi provvedimenti legislativi in questi ultimi anni, ma è con il **decreto legislativo n. 33/2013** *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte della pubblica amministrazione”*, come modificato e integrato con il **D.Lgs. n. 97 del 25 maggio 2016 (cosiddetto FOIA)** che si è giunti ad una disciplina organica della materia. 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”* e concorre *“ ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di uguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione”*.

Infine è attraverso la riscrittura dei doveri di comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. 62/2013) e la revisione delle norme sulle incompatibilità e inconfiribilità (d.lgs. 39/2013) che il legislatore ha inteso dettare norme di diretta attuazione del **principio di imparzialità** di cui all'art. 97 della Costituzione.

## 1.2. Soggetti e ruoli

Di seguito si elencano i soggetti interni ed esterni coinvolti nel processo di attuazione del Piano e il loro ruolo:

### **Organo di indirizzo politico amministrativo dell'Ente:**

- nomina il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (Sindaco)
- individua tra gli obiettivi strategici la promozione di maggiori livelli di trasparenza e la promozione della cultura della legalità coordinandola con gli altri strumenti di programmazione (Consiglio comunale)
- adotta il Piano triennale di prevenzione della corruzione, predisposto dal RPC, e i suoi aggiornamenti (Giunta comunale)
- adotta il Piano esecutivo di gestione/Piano degli obiettivi che unitamente al PTPC, costituisce il Piano della Performance (Giunta comunale)

**Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)** svolge i compiti previsti dall'art. 1, comma 7, della Legge 190/2012, in particolare:

- predisporre, entro il 31 gennaio di ogni anno, la proposta di Piano triennale di prevenzione della corruzione e della Trasparenza, in collaborazione con i Dirigenti/Responsabili di Area/Settore;
- sovrintendere alle azioni assegnate ai Dirigenti/Responsabili di Area/Settore e vigila sul rispetto delle norme in materia di anticorruzione;
- assicura la formazione del personale, con il supporto della Gestione Unica del Personale e organizzazione;

- elabora la Relazione annuale sull'attività svolta, conforme ai modelli predisposti dall'ANAC e ne assicura la pubblicazione

**Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza**, nominato con atto del Sindaco del Comune di Rubiera con decreto n. 1434/01.11 del 30 gennaio 2017, è il **Segretario generale, dott.ssa Caterina Amorini**

**Dirigente di Area / Responsabili di Settore:**

- collaborano con il RPC nella costruzione e predisposizione del Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza e suoi aggiornamenti;
- propongono le misure di prevenzione e ne assicurano la concreta applicazione;
- adottano le misure gestionali previste dal Piano;
- monitorano e rendicontano la sostenibilità delle misure

**Nucleo di Valutazione (NdV)**

- valuta e misura le azioni previste nel Piano collegate al PEG/Piano delle performance

**Ufficio Procedimenti disciplinari (UPD)** [dal 1° gennaio 2017 è attivo il **Ufficio procedimenti disciplinari unificato (UPDU)** presso l'Unione Tresinaro Secchia]

- cura i procedimenti disciplinari di propria competenza
- collabora con il RPC nell'adozione e aggiornamento del codice di comportamento

**Il Responsabile anagrafe della stazione appaltante (R.A.S.A.)**, ing. Sabrina Bocedi, nominata con decreto prot. n. 20046/1.6.2 del 28 dicembre 2013, assolve agli obblighi previsti dall'art. 33-ter, comma 2, del d.l. n. 179/2012 in materia di aggiornamento dell'anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)

## 1.3. Metodologia

La gestione del rischio di corruzione è lo strumento da utilizzare per ridurre la probabilità che il rischio di verificarsi. Pertanto la pianificazione, mediante l'adozione del PTPC, è il mezzo per attuare la gestione del rischio.

Il presente Piano, e i suoi aggiornamenti, è stato predisposto dal RPC in collaborazione con un gruppo di lavoro costituito dai Responsabili di Area/Settore del Comune di Rubiera, adottando la metodologia della "gestione del rischio" desunta dai Principi e linee guida UNI ISO 31000:2010 e dalle disposizioni introdotte dal Piano nazionale anticorruzione. La condivisione di tale metodologia da parte di tutte le Pubbliche Amministrazioni ci permetterà di disporre di dati e rilevazioni di carattere omogeneo. Nel nostro territorio tale metodologia è stata applicata anche da alcuni comuni aderenti all'Unione Tresinaro Secchia.

Con il primo Piano 2013/2016, come successivamente aggiornato, si è preferito attenersi alle principi **misure considerate maggiormente a rischio** dalla Legge e dal PNA individuando le aree a rischio elencate dall'art. 1, comma 16 dalla Legge 190/2012, con qualche implementazione sui singoli processi per adattarlo alle peculiarità dell'Ente.

Le aree di rischio, già individuate dal legislatore, sono:

1. Acquisizione e progressione del Personale;

2. Affidamento di lavori, servizi e forniture;
3. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
4. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario, che comprendono anche i processi relativi alle “**Attività connesse alla gestione delle entrate patrimoniali dell’ente**” e alle “**Attività connesse alla gestione delle entrate tributarie dell’ente**”.

Si è quindi proceduto alla **mappatura delle attività a rischio**, con particolare evidenziazione dei **rischi specifici** e alla loro misurazione sulla base di due criteri: l’impatto e la probabilità. Il valore complessivo del **livello di rischio** è il risultato del prodotto tra i due valori.

Successivamente sono state individuate le misure da adottare per neutralizzare o ridurre il rischio corruttivo, evidenziando quelle da considerare obbligatorie da quelle ulteriori. Tali misure, previste come obiettivi strategici nel DUP 2019/2021, costituiranno parte integrante del **Piano degli obiettivi/Piano della Performance del nostro Ente**.

## 1.4. Iter di adozione e fasi del piano

Sono parte integrante del presente Piano i seguenti documenti:

- **Codice di comportamento dell’Ente**, adottato dalla Giunta comunale con deliberazione n. 181 del 28 dicembre 2013;
- **Programma Triennale della Trasparenza aggiornato al 2019/2021**, parte integrante del presente atto;
- **Piano esecutivo di gestione/Piano della Performance Anno 2019/2021** in corso di approvazione.

Coerentemente con il processo di gestione del rischio delineato dal PNA, la gestione del rischio risulta suddivisa in quattro blocchi, che corrispondono a:

### **Fase 1 -Mappatura dei Processi:**

Analisi dell’applicabilità di un primo nucleo di processi ricavabile dall’Allegato 2 del PNA e individuazione eventuale di nuove Aree di rischio e/o Processi, identificazione delle Aree/Settori/Servizi/Uffici deputati allo svolgimento del Processo.

### **Fase 2 -Analisi e valutazione dei Processi:**

Valutazione dei processi esposti al rischio (in termini di impatto e probabilità);

### **Fase 3 -Identificazione e valutazione dei rischi:**

Analisi dell’applicabilità dei rischi specifici inseriti e proposti ed individuazione eventuale di nuovi rischi specifici associati ai processi valutati come maggiormente rischiosi;

Valutazione dei rischi specifici (in termini di impatto e probabilità);

### **Fase 4 - Identificazione delle misure:**

Identificazione delle misure più idonee alla prevenzione/mitigazione/trattamento del rischio avendo presente che esistono due classi di misure quelle obbligatorie previste dalla legge 190 e declinate dal PNA e quelle ulteriori che potranno essere indicate all’interno del piano.

## 1.5. Aggiornamento PTC 2019/2021

Il Piano 2019/2021, coordinato con le indicazioni dell'ANAC, in continuità con il precedente, ha apportato i seguenti aggiornamenti:

- A) Aggiornamento analisi del contesto esterno, con un approfondimento sulle condizioni economiche della Regione Emilia Romagna, documentazione prodotta dalla Rete per l'integrità della Regione Emilia Romagna, cui il comune di Rubiera aderisce;
- B) Aggiornamento analisi del contesto interno, facendo riferimento a quanto indicato nel **Documento unico di programmazione - Nota di aggiornamento 2019/2021. approvato con atto di Consiglio comunale n. 6 del 9 gennaio 2019;**
- C) Individuazione di misure di prevenzione concrete, sostenibili ed efficaci;
- D) Rendicontazione delle misure adottate nei Piani precedenti

Si prevede nel 2019 di avviare la procedura per implementare il Piano compatibilmente con le risorse disponibili e i progetti già avviati e tenendo conto delle dimensioni dell'ente (comune al di sotto di 15.000 abitanti).

**L'aggiornamento del Piano triennale è stato approvato con deliberazione di giunta comunale n. 15 del 29 gennaio 2019**

## 2. Analisi del contesto

### 2.1 Il contesto esterno

Per migliorare il processo di gestione del rischio, come suggerito dall'ANAC a seguito dell'analisi dei Piani approvati nella prima fase di applicazione della legge 190/2012, è necessario analizzare il contesto esterno in cui si inserisce l'attività dell'amministrazione comunale di Rubiera, considerato che il rischio corruttivo prolifera in un ambiente che si ritiene già inquinato. Per analizzare il contesto esterno si è fatto ricorso ai dati presenti in documenti ufficiali, di cui si riportano ampi stralci, che riguardano la provincia di Reggio Emilia.

#### 2.1.1. Il contesto regionale<sup>1</sup>

*L'elevata propensione imprenditoriale del tessuto economico della Regione Emilia Romagna è uno dei fattori che catalizza gli interessi della criminalità organizzata, sia autoctona che straniera, anche ai fini del riciclaggio e del reinvestimento in attività economiche dei profitti illeciti realizzati.*

*L'espansione delle attività imprenditoriali e commerciali attira, inoltre, flussi migratori stranieri, talvolta connotati da logiche criminali.*

*In Emilia Romagna sono da anni presenti compagini e soggetti affiliati e/o contigui ad organizzazioni criminali mafiose provenienti da regioni del sud, che, attratti dalle possibilità offerte da un sistema economico dinamico, in taluni casi e per specifiche categorie di reati, arrivano ad operare anche unendosi tra loro, pianificando e realizzando attività illecite in grado di recare profitti comuni.*

*La presenza di tali organizzazioni, pur in assenza dei più eclatanti e cruenti episodi delittuosi tipici di quelle organizzazioni malavitose e di un controllo del territorio condotto con le modalità tipicamente messe in atto nelle aree geografiche di provenienza, è orientata, infatti, al tentativo di inquinare il tessuto economico e sociale con immissioni di capitali di illecita provenienza attraverso l'aggiudicazione di appalti e l'acquisizione della proprietà di attività commerciali sfruttando gli effetti della contingente crisi finanziaria penalizzante, in particolare, la piccola imprenditoria. A favorire questa attività illegale è anche la contiguità territoriale con la Repubblica di San Marino che facilita il contatto con soggetti, prevalentemente professionisti, residenti in quello Stato. In questo senso il riciclaggio risulta essere l'attività prevalente della criminalità organizzata in Emilia-Romagna.*

*Proseguono la fase di ricostruzione post sisma nei territori interessati (Bologna – Ferrara –Modena – Reggio Emilia) e le annesse attività di controllo svolte dal GIRER - Gruppo Interforze Ricostruzione Emilia Romagna e dai Gruppi Interforze Antimafia coordinati dalle Prefetture, nell'ottica della prevenzione delle infiltrazioni della criminalità (Il GIRER ha svolto e continua a svolgere mirati accertamenti in particolare sulle imprese impegnate nelle attività connesse al c.d. "ciclo del cemento" ed alle attività di trasporto e smaltimento dei rifiuti derivanti da demolizioni e di quelle affidatarie dirette degli interventi di edilizia scolastica e di interventi urgenti per strutture e infrastrutture pubbliche e private, oltre che sulle imprese segnalate dalle Prefetture per la richiesta di certificazioni antimafia o per l'iscrizione alle cc.dd. "white list").....*

<sup>1</sup> Stralcio della "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata (anno 2014)"

[http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=074&tipologiaDoc=elenco\\_categoria](http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=074&tipologiaDoc=elenco_categoria)

*La provincia di Reggio Emilia è particolarmente esposta al rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata mafiosa nel settore dell'autotrasporto, dove si registra la presenza operativa di numerose ditte non del tutto in regola sotto il profilo delle autorizzazioni e/o iscrizioni di legge e che, proprio grazie alla possibilità di beneficiare di talune agevolazioni o di sfuggire a taluni controlli, finiscono per alterare le regole della concorrenza, assumendo posizioni economiche a detrimento di chi opera nella legalità.*

*Si tratta di ditte di autotrasporto nella proprietà di soggetti originari di talune regioni, quali Calabria, Campania e Sicilia, nelle quali viene fissata e mantenuta la sede legale, ma di fatto esercitano l'attività per intero o in misura prevalente nella provincia dal momento che da questa provincia i mezzi verrebbero movimentati per le diverse destinazioni.*

*Nella regione, per contrastare il fenomeno, sono state poste in essere, oltre alle indagini giudiziarie, consistenti attività preventive svolte dagli Uffici Territoriali del governo attraverso misure interdittive di vario genere che hanno sempre superato il vaglio del Giudice amministrativo.*

*In Emilia la 'ndrangheta è specificatamente riferibile, almeno per quanto è stato accertato dalle indagini, al potente sodalizio mafioso di Cutro, facente capo a Nicolino Grande Aracri e l'influenza di questo si estende anche ad altri territori della limitrofa Lombardia e del Veneto, in cui sintomaticamente non si riscontra la massiccia presenza di quella che è definita la 'Ndrangheta unitaria di matrice reggina...*

## **2.1.2. Il contesto provinciale**

*La posizione geografica della provincia e le fiorenti attività commerciali e industriali favoriscono i tentativi di infiltrazione nel tessuto sociale, economico ed imprenditoriale, posti in essere da organizzazioni criminali di tipo mafioso. Nella provincia di Reggio Emilia si registra una significativa presenza di espressioni malavitose appartenenti o strettamente vicine ad organizzazioni criminali mafiose che hanno sempre dimostrato capacità di convivere pacificamente nel territorio per tutelare i reciproci affari.*

*Nella provincia la struttura mafiosa di riferimento rimane la 'ndrangheta con la presenza di soggetti originari di Cutro ed Isola Capo Rizzato, con ramificazioni anche nelle province di Parma e Piacenza, vicini alle famiglie dei "Dragone" e dei "Grande Aracri", che risulterebbero attivi nel settore delle estorsioni nei confronti di molti imprenditori edili calabresi operanti nel reggiano. Altri settore di interesse risultano essere il comparto edilizio, l'autotrasporto e la logistica....*

*Nel settore degli appalti pubblici si registrano numerosi tentativi di infiltrazioni di elementi contigui alla criminalità organizzata. In tale contesto, il Prefetto di Reggio Emilia ha adottato numerose interdittive, quasi tutte nei confronti di ditte e società, i cui amministratori erano contigui a personaggi affiliati a 'ndrine calabresi, comportando il blocco di lavori.*

A fine gennaio 2015 magistratura e forze dell'ordine hanno portato a termine l'inchiesta, denominata **operazione Aemilia**, che ha riguardato oltre duecento soggetti e che ha tolto il velo dall'attività di infiltrazione criminale nell'economia, oltre a vari altri illeciti, svolta da gruppi originari di Cutro, in Calabria, insediati in territorio reggiano oramai da alcuni decenni.

Per ricostruire sinteticamente il quadro emerso dall'inchiesta, che ha riguardato principalmente la **provincia di Reggio Emilia**, si riportano integralmente alcuni stralci tratti dal Dossier 2014/15 dell'Associazione Libera<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> FONDAZIONE LIBERA INFORMAZIONE – OSSERVATORIO SULL'INFORMAZIONE PER LA LEGALITÀ E CONTRO LE MAFIE, *Mosaico di mafie e antimafia Aemilia: un terremoto di nome 'ndrangheta*, Dossier 2014/2015, in particolare pagg. da 144 a 150.

*L'operazione Aemilia, partita nel lontano 2010 è arrivata a segno nel 2015, facendo registrare uno dei colpi più duri che si potessero infliggere alla 'ndrangheta delocalizzata, quella 'ndrangheta da cui in pochi avevano messo in guardia negli anni scorsi.*

*La complessa inchiesta ha riguardato in totale 117 persone, di cui cinquantaquattro sono state accusate del delitto di associazione mafiosa e quattro di concorso esterno in associazione mafiosa; altre imputazioni sollevate sono state quelle di estorsione, usura e reimpiego di denaro proveniente da altro delitto.(.....omissis).*

*Le accuse principali rivolte agli indagati sono quelle di aver costituito un'associazione mafiosa secondo la previsione dell'art. 416 bis c.p. Un sodalizio criminale che quindi utilizza il metodo mafioso, caratterizzato dalla forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva, per commettere delitti contro il patrimonio, attività di riciclaggio e di riutilizzo di denaro di provenienza illecita in attività economiche e corruzione. A corollario di questi, sono stati contestati anche altri reati quali traffico, di droga, intestazione fittizia di beni e la ricettazione, truffa e bancarotta fraudolenta, emissione e utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti, uso illegittimo di carte di credito, accesso abusivo a sistemi informatici, contraffazione di prodotti. E ancora, tra i delitti commessi, commercio di sostanze stupefacenti, minacce, estorsioni e usura, furti, danneggiamenti, incendi, delitti in materia di armi e munizionamento.*

*L'inchiesta ha messo in luce come le cosche criminali, oltre alle iniziali attività legate al traffico di stupefacenti, si siano dedicate principalmente all'infiltrazione nell'economia legale potendo contare sia su notevoli capacità finanziarie, sia su alcuni settori economici in cui era ed è molto forte la presenza di imprese fondate o gestite da compaesani. **I settori maggiormente interessati sono stati quindi quelli dell'edilizia, soprattutto privata, ma senza trascurare appalti e ancor più subappalti pubblici, autotrasporti, movimento inerti e servizi pubblici.***

*"L'indagine "Aemilia ha segnato un momento di svolta dell'attività investigativa sul territorio, avendo, la stessa, acceso un potente riflettore su una struttura criminale di ndrangheta diffusa e pervasiva, capace di controllare l'economia e il sistema imprenditoriale, **di avere rapporti con le istituzioni e con le pubbliche amministrazioni** e di porsi come azienda di servizi avvalendosi di professionalità di quei luoghi, completamente asservite ai suoi scopi".* Stralcio dell'analisi svolta dalla Direzione Nazionale Antimafia - nella Relazione annuale 2016 (periodo 01/07/2015-30/06/2016).

In tale contesto si inserisce anche lo scioglimento, deliberato dal Consiglio dei ministri, il 20 aprile 2016, del comune di Brescello (RE) per forme di condizionamento nella vita amministrativa da parte della criminalità organizzata, primo comune dell'Emilia Romagna.

### **2.1.2.1 AGGIORNAMENTO 2019**

L'impianto accusatorio dell'**operazione Aemilia** è stato confermato in primo grado del rito ordinario con la **sentenza del 31 ottobre 2018** che si conclude con **119 condanne ; 14 assoluzioni; 5 prescrizioni.**

In allegato **un approfondimento sullo stato delle condizioni economiche della Regione Emilia Romagna (allegato A)** e lo stralcio della **Relazione sull'attività delle forze dell'ordine**, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata – **Anno 2016 – della Provincia di Reggio Emilia (Allegato B)** elaborataa dalla Rete per l'integrità della Regione Emilia Romagna alla quale il comune di Rubiera aderisce.

### 2.1.3. Analisi del contesto e contromisure da adottare

La criminalità organizzata ha quindi messo in atto una sistematica infiltrazione di alcune aree economiche, anche contigue all'attività della pubblica amministrazione.

La prefettura di Reggio Emilia ha comunque confermato che, in generale, i reati contro la pubblica amministrazione (corruzione, concussione, ecc.) o anche contro pubblici funzionari e amministratori (intimidazioni e minacce) non sono rilevanti nella nostra Provincia, con ciò rivelando un corpo amministrativo ancora "sano", sotto il profilo penale perlomeno, che si muove però in un contesto ambientale con un ormai piuttosto elevato livello di infiltrazione criminale. I rischi principali derivanti da questa situazione sono quindi in sostanza due.

Il primo è che attraverso strumenti legali come le procedure pubbliche di approvvigionamento, soprattutto nell'ambito dei lavori (e in particolare dei subappalti) e in qualche misura dei servizi, quelli a minor contenuto tecnologico e professionale, come autotrasporti o pulizie, le imprese infiltrate dalle criminalità riescano a diventare fornitori della pubblica amministrazione, con il duplice esito di facilitare le attività di riciclaggio di proventi di attività illecite e di spiazzare le imprese "pulite" che, spesso non sono in grado di sostenere la concorrenza di aziende che possono contare su risorse, di varia natura, a condizioni particolarmente favorevoli.

Il secondo rischio è che i gruppi criminali, che finora si sono principalmente limitati a infiltrare talune attività economiche, compiano il passo verso un rapporto di scambio diretto con soggetti interni, in qualità di amministratori o funzionari, alle pubbliche amministrazioni locali.

Si tratta di rischi aventi una natura molto diversa e che richiedono l'adozione di contromisure complementari, ma evidentemente distinte.

Nel primo caso, occorre soprattutto migliorare il sistema delle procedure e dei controlli, anche mediante norme regolamentari, nella direzione di:

- precisare le competenze tra i diversi soggetti coinvolti nelle procedure di acquisto;
- aumentare il livello dei requisiti di partecipazione richiesti alle ditte (whitelist);
- implementare i controlli anche nei confronti di soggetti economici che indirettamente entrano in relazione con l'amministrazione pubblica;

Nel secondo caso, occorre invece agire sui comportamenti nella direzione di:

- **migliorare la qualità degli atti**, soprattutto sotto il profilo della motivazione;
- approfondire la conoscenza dei meccanismi di infiltrazione criminale attraverso una **formazione specifica**;
- formalizzare la possibilità per i cittadini di **segnalare comportamenti a rischio corruzione**.

L'Unione Tresinaro Secchia, alla quale il comune di Rubiera aderisce, in attuazione dell'art. 7 della L.R. n. 18/2016 ha stipulato nel 2017 un accordo con la Regione Emilia Romagna, per la realizzazione di un progetto denominato "**Studio di fattibilità per la creazione di un osservatorio intercomunale in materia di legalità e contrasto alla criminalità organizzata**" i cui risultati sono stati analizzati nel corso di un convegno il 20 dicembre 2018 ad oggetto "**Mafia, sicurezza, legalità tra Tresinaro e Secchia**" iniziativa di presentazione della costituzione di un Osservatorio sui temi del crimine organizzato e mafioso e della promozione della cultura della legalità.

L'Unione Tresinaro Secchia, attraverso il progetto sopracitato, persegue l'obiettivo di creare uno strumento cognitivo che permetta all'Unione dei Comuni di pianificare in maniera corretta la realizzazione di un osservatorio intercomunale che miri alla promozione della legalità e al contrasto della criminalità organizzata sul proprio territorio e di sviluppo di politiche di prevenzione.

## **2.1.4. Situazione socio-economica del territorio<sup>3</sup>**

### **2.1.4.1. Territorio in cifre**

Il Comune di Rubiera con 14.833 abitanti al 31 dicembre 2017 si estende su un territorio di 25,30 kmq con una densità di 586 abitanti per kmq, tra le più elevate della Provincia di Reggio E. (233 ab/km<sup>2</sup> in media).

La popolazione residente ha registrato, nel periodo 2003-2017 un costante aumento, passando da 12.664 abitanti nel 2003 a 14.833 nel 2017.

Tranne il biennio 2009-2010 in cui non si è registrato un aumento consistente ed il 2011 che ha visto una diminuzione dei residenti, nei restanti anni l'andamento è stato caratterizzato da una lieve ripresa negli anni 2012/2013 per poi rimanere costante.

### **2.1.4.2. Situazione socio-economica**

Con riguardo allo scenario territoriale provinciale il Comune di Rubiera risulta collocato all'interno del Distretto ceramico, ma con influenze e relazioni marcate sia con il settore meccanico di Reggio Emilia che con il manifatturiero di Carpi.

La sua collocazione territoriale lo vede inoltre baricentrico rispetto alle aree ad elevata densità insediativa delle provincie di Modena e Reggio Emilia, "cuore" del sistema produttivo manifatturiero regionale.

Importanti infrastrutture su gomma attraversano il suo territorio: la storica SS.9 – Via Emilia e le strade provinciali 51 e 85, che collegano il cuore del distretto ceramico con il sistema autostradale (autostrada del Brennero e del Sole). Inoltre, il territorio comunale è collocato in prossimità di importanti nodi, provinciali e non, d'interscambio ferro-gomma e sulla tratta ferroviaria storica della linea Milano – Roma.

Rubiera costituisce una fermata per la linea regionale Bologna - Parma di Trenitalia e, dopo l'avvio dei treni ad Alta Velocità, è progressivamente cresciuto l'utilizzo della stazione ferroviaria di Rubiera per il trasporto locale, con fermate a cadenza oraria.

### **2.1.4.3. Il Sistema Imprenditoriale**

A fine anno 2017 le condizioni dell'economia reggiana sono migliorate. Il PIL dopo la battuta d'arresto di luglio ha visto una crescita dell'1,6% per il 2017. L'impulso maggiore viene dall'andamento del valore aggiunto prodotto dall'industria previsto in aumento dell'1,9% rispetto al primo semestre 2017. In ripresa anche il settore dei servizi, mentre l'agricoltura, dopo una prima variazione in negativo, rientra lievemente in territorio positivo. Scende di un punto percentuale la previsione di saldo per il settore delle costruzioni attestandosi ad un + 1,5%. Il reddito disponibile delle famiglie, infine, è previsto in aumento del 2,6%.

I dati evidenziano come il tessuto artigianale sia di una certa rilevanza nel panorama economico di Rubiera rappresentando il 27,17% delle imprese registrate. Attività Manifatturiera, costruzioni, trasporto e immagazzinaggio sono i settori maggiormente rappresentativi dell'economia artigianale.

---

<sup>3</sup> Stralcio del Documento unico di programmazione (DUP) del Comune di Rubiera 2018-2020

Maggiori informazioni sulla situazione socio-economica sono reperibili all'interno del **DUP 2019/2021** approvato con delibera di C.C. n. 6 del 09/01/2019 e reperibile sul sito web del comune di Rubiera, al seguente indirizzo:

<http://www.comune.rubiera.re.it/entra-in-comune/amministrazione-trasparente/bilanci/bilancio-preventivo-e-consuntivo/bilancio-di-previsione-triennio-2019-2021-anno-2019/>

## 2.2. Il contesto interno

### 2.2.1. Assetto organizzativo interno

L'attuale assetto organizzativo del Comune di Rubiera è stato definito con deliberazione della Giunta comunale n. 217 del 27 dicembre 2016.

Al vertice troviamo il **Segretario generale** con funzioni di sovrintendenza, coordinamento e assistenza giuridica.

La struttura burocratica è suddivisa in cinque Settori, di cui il 3° e il 4° raggruppati in un'Area omogenea e precisamente:

**1° Settore Affari generali e Istituzionali;**

**2° Settore Programmazione economica e partecipazione;**

**Area dei servizi al territorio e sviluppo economico comprendente due settori e precisamente**

**3° Settore Lavori Pubblici, patrimonio, infrastrutture;**

**4° Settore Territorio e attività produttive**

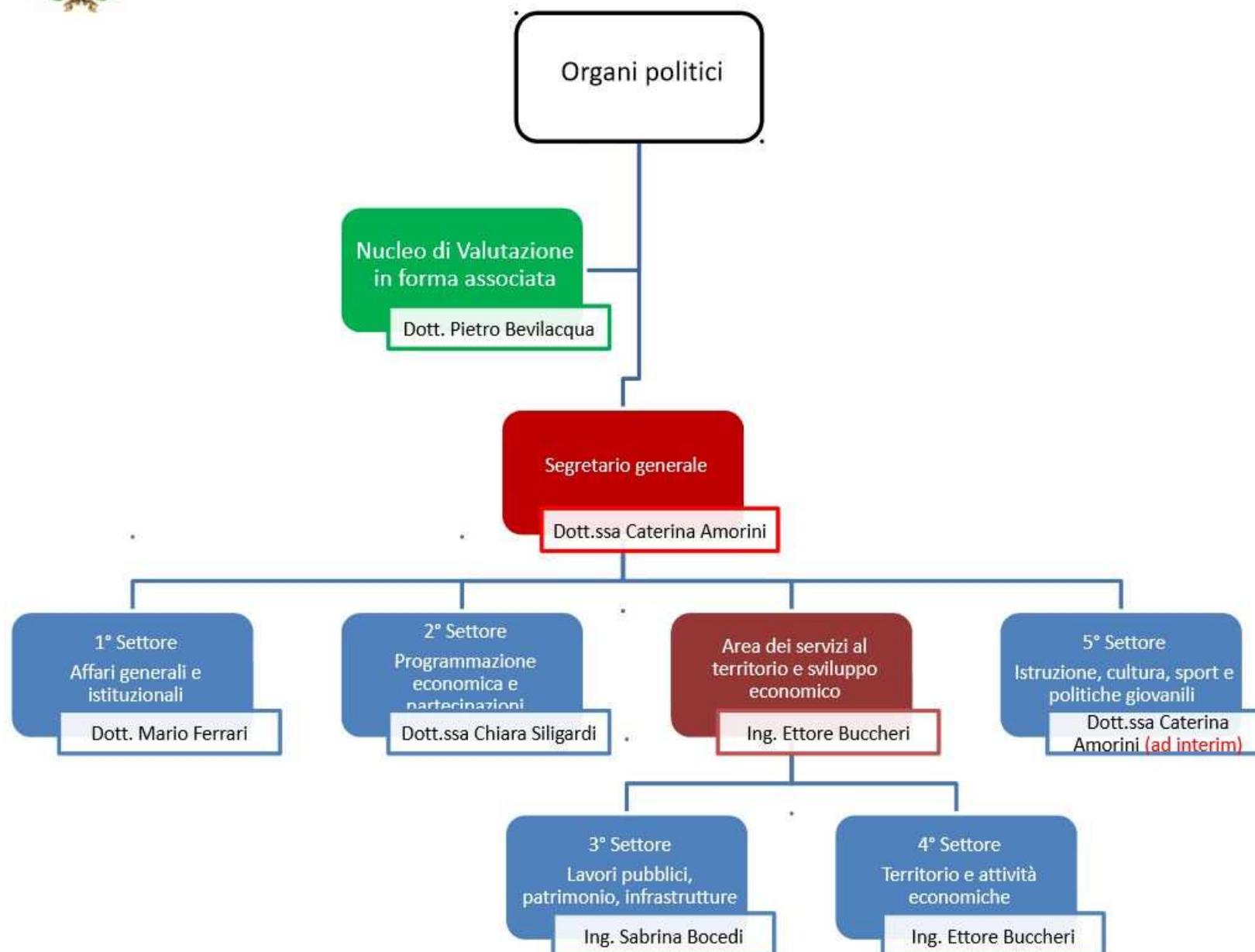
**5° Settore istruzione, cultura, sport e politiche giovanili;**

Per un maggiore dettaglio si rimanda a: <http://www.comune.rubiera.re.it/entra-in-comune/amministrazione-trasparente/organizzazione/articolazione-degli-uffici/>

Di seguito la rappresentazione grafica della macro-struttura dell'Ente con indicate le posizioni di responsabilità.



# Comune di Rubiera - macrostruttura



## 2.2.2. Dotazione organica

Le caratteristiche delle risorse umane negli ultimi dieci anni sono state determinate da una legislazione restrittiva in materia di bilancio, assunzioni e previdenza che hanno avuto come conseguenze la riduzione e invecchiamento del personale a fronte di un aumentato carico di lavoro, la difficoltà di sostituire personale assente per lunghi periodi e il blocco delle retribuzioni che costituisce un limite all'applicazione di un sistema di valutazione della performance effettivamente premiante.

Per raggiungere gli obiettivi dell'Amministrazione è fondamentale, oltre alla disponibilità di risorse economiche, l'apporto delle persone sia nella dimensione quantitativa (numero di dipendenti necessari) sia nella dimensione qualitativa: adeguatezza delle competenze, elasticità al cambiamento, senso di appartenenza, apporto collaborativo di ognuno.

Sarà di seguito rappresentato il quadro delle risorse umane disponibili, con particolare riferimento al personale dipendente a tempo indeterminato, oltre che al Segretario Comunale ed al personale assunto ai sensi degli artt. 90 e 110 del TUEL. La principale tipologia di lavoro flessibile utilizzata è l'assunzione a tempo determinato per la sostituzione di personale educativo con diritto alla conservazione del posto o per la temporanea copertura di posti vacanti. L'utilizzo di tirocini formativi e somministrazione di lavoro è invece marginale.

**La riduzione del personale** negli anni può essere sintetizzata da questa tabella:

Descrizione	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dotazione organica teorica (posti coperti e vacanti)	97	97	86	85	85	85	82	73
Dipendenti in servizio a tempo indeterminato	83	81	79	78	79	75	74	69
Dipendenti in servizio a tempo determinato (su posti vacanti)	3	3	1	0	2	3	1	1
Dipendenti assunti extra-dotazione organica	1	1	1	1	1	1	1	1
Altri dipendenti a tempo determinato (dato medio annuale)	3	2	3	2	2	2	3	3

Dal 2013 sono stati trasferiti all'Unione Tresinaro Secchia 6 dipendenti.

Negli anni **l'incidenza dei dipendenti sugli abitanti** e delle spese di personale sulle spese correnti si è mantenuta molto al di sotto delle medie nazionali:

Descrizione	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
-------------	------	------	------	------	------	------	------	------

Incidenza dipendenti su abitanti (n° abitanti/n° dipendenti) <sup>4</sup>	175,40	181,56	186,79	189,97	188,13	198,19	201,10	214,97
Incidenza spese di personale su spese correnti	30,63	28,53	26,64	22,49	22,03	25,34	23,81	22,00

Come si evince dalla Relazione allegata all'ultimo Conto Annuale, relativo all'anno 2017, le risorse umane sono principalmente dedicate ai servizi alla collettività e alla persona, mentre le attività di funzionamento rappresentano solo il 23% del totale.

La presenza femminile risulta storicamente prevalente con l'eccezione della categoria B nella quale è inquadrato anche il personale operaio

Questo comporta ovviamente maggiori problematiche di conciliazione dei tempi di vita e lavoro, dal momento che l'assistenza e la cura dei figli e degli anziani è prevalentemente affidata alle donne; ciò è dimostrato dalla esclusiva concentrazione delle richieste di part time per motivi familiari tra il personale femminile.

Il blocco delle assunzioni e l'aumento dei requisiti per l'accesso alla pensione hanno determinato un innalzamento negli anni dell'età media e dell'anzianità dei dipendenti<sup>5</sup>:

indicatori	Anno 2010	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
Età media dei dipendenti	46,08	47,20	47,81	48,62	49,28	49,84	50,29	51,12
Anzianità media dei dipendenti	18,12	19,10	19,70	20,64	21,13	21,24	21,73	22,57

---

4

Il Decreto 10 aprile 2017 del Ministero dell'interno fissa per il triennio 2017-2019 il rapporto dipendenti-popolazione valido per gli enti in condizioni di dissesto nella fascia demografica da 10000 a 19.999 abitanti in 1 a 158.

<sup>5</sup> l'età e l'anzianità media nel 2005 erano rispettivamente di 43,35 anni e 15,71

Se da un lato la produttività può essere favorevolmente influenzata dalla maggiore esperienza acquisita dai dipendenti, dall'altro lato è evidente come il mancato ricambio generazionale comporta rischi di minore flessibilità ed adattabilità al cambiamento.

E' da rilevare che il Comune di Rubiera ha fatto finora fronte alla carenza di personale e all'aumentato carico di lavoro anche con una elevata performance derivante non solo dalle competenze possedute e acquisite ma anche da un clima aziendale favorevole determinato principalmente da:

- chiarezza dei ruoli;
- valorizzazione delle risorse umane quando possibile anche in termini economici (es. quota del fondo produttività destinata ai dipendenti che hanno partecipato al progetto della sperimentazione della contabilità armonizzata);
- possibilità di accedere alla formazione, anche attraverso numerosi momenti di formazione interna e organizzazione di corsi in house su tematiche che riguardano trasversalmente i servizi;
- attenzione al rispetto della sicurezza degli ambienti di lavoro.

### **2.2.3. L'Unione Tresinaro Secchia**

Il Comune di Rubiera, dal 2008 ha costituito con i Comuni di Casalgrande, Castellarano e Scandiano l'Unione Tresinaro Secchia, ampliata nel 2013, in esecuzione dell'art. 7 della L.R. 21/12/12 n. 21 , anche ai comuni di Baiso e Viano, facendo così coincidere l'ambito territoriale ottimale del Distretto socio-sanitario alla nuova forma associativa. L'Unione ha complessivamente una popolazione di 81.580 abitanti, un territorio che si estende per 291,54 Km<sup>2</sup> e gestisce per tutti i comuni le seguenti funzioni:

**1.Sistemi informativi associati (SIA)**

**2.Polizia municipale**

**3.Protezione civile**

**4.Servizi sociali**

**5.Centrale unica di committenza/SUA (dal 2015)**

**6.Gestione unica del personale (dal 1/01/2017).**

### **2.2.4. Benessere organizzativo**

Il benessere organizzativo è stato rilevato nelle relazione annuali del Cug (costituito nel 2011) e nelle rilevazioni relative allo stress lavoro-correlato effettuate dall'RSPP nell'anno 2011 e annualmente dal Servizio Personale e Organizzazione e dalle quali emergono: l'assenza di "fattori sentinella" indicativi di situazioni di malessere (es. elevato numero di interventi disciplinari), l'assenza di fattori di rischio rilevanti (sia nell'ambiente, che nel contesto e nel contenuto lavorativo es. scarsa chiarezza dei ruoli e degli ordini impartiti, mancata valorizzazione delle risorse umane) e un tasso di assenze tale da escludere fenomeni di assenteismo. Inoltre a dicembre 2014 è stata condotta la rilevazione del benessere organizzativo, del grado di

condivisione del sistema di valutazione e di valutazione del superiore gerarchico secondo il questionario proposto dall'ex-Civit, oggi ANAC . I risultati sono molto positivi, spiccato risulta essere “il senso di appartenenza all’amministrazione” anche rispetto alla media delle altre pubbliche amministrazioni che hanno effettuato la rilevazione.

Nel mese di maggio 2016 è stata effettuata una nuova rilevazione che pur evidenziando una riduzione minima degli indici di benessere organizzativo, si mantiene comunque su livelli molto più elevati delle medie nazionali.

L’ANAC nel suo Rapporto di monitoraggio sui risultati dell’indagine ritiene che “Il senso di appartenenza all’amministrazione” fornisce utili indicazioni sotto il profilo della **prevenzione della corruzione** in quanto un legame positivo con la propria amministrazione potrebbe prevenire comportamenti scorretti.

### 2.2.5. Analisi reati contro la pubblica amministrazione, segnalazioni, rilievi degli organi di controllo

**Nell’anno 2017** non sono pervenute segnalazioni di possibile violazione al Codice di comportamento dell’ente e non ci sono state segnalazioni relative a responsabilità disciplinari o penali legati ad eventi corruttivi.

Prospetto ultimi cinque anni (2013/2017)

TIPOLOGIA	NUMERO				
	ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015	ANNO 2016	ANNO 2017
1. Sentenze passate in giudicato a carico di dipendenti comunali	-	-	-	-	-
2. Sentenze passate in giudicato a carico di amministratori	-	-	-	-	-
3. Procedimenti giudiziari in corso a carico di dipendenti comunali	-	-	-	-	-
4. Procedimenti giudiziari in corso a carico di amministratori	-	-	-	-	-
5. Decreti di citazione in giudizio a carico di dipendenti comunali	-	-	-	-	-
6. Decreti di citazione in giudizio a carico di amministratori	-	-	-	-	-
7. Procedimenti disciplinari conclusi a carico di dipendenti comunali	1	-	1	-	-
<b>ALTRE TIPOLOGIE (Corte dei conti, Tar)</b>					
1. Procedimenti conclusi per responsabilità amministrativa/contabile (Corte di conti) a carico di	-	-	-	-	-

dipendenti comunali					
2. Procedimenti conclusi per responsabilità amministrativa/contabile (Corte di conti) a carico di amministratori	-	-	-	-	-
3. Procedimenti aperti per responsabilità amministrativa/contabile (Corte di conti) a carico di dipendenti comunali	-	-	-	-	-
4. Procedimenti aperti per responsabilità amministrativa/contabile (Corte di conti) a carico di amministratori	-	-	-	-	-
5. Ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-
<b>ALTRE TIPOLOGIE (segnalazioni controlli interni, revisori, dipendenti/cittadini)</b>					
1. Rilievi non recepiti da parte degli organi del Controllo interno	-	-	-	-	-
2. Rilievi non recepiti da parte dell'organo di revisione	-	-	-	-	-
3. Rilievi, ancorché recepiti, della Sezione regionale Corte dei conti* * in Amministrazione Trasparente, al seguente indirizzo: <a href="http://www.comune.rubiera.re.it/entra-in-comune/amministrazione-trasparente/controlli-e-rilievi-sullamministrazione/corte-dei-conti/">http://www.comune.rubiera.re.it/entra-in-comune/amministrazione-trasparente/controlli-e-rilievi-sullamministrazione/corte-dei-conti/</a>	-	1	-	-	1
4. Segnalazione di illeciti pervenute anche nella forma di whistleblowing	-	-	-	-	-

### 2.3. collegamento con altri documenti strategici dell'Ente

Nel Dup 2019/2021 – Nota di aggiornamento (approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 6 del 9/01/2019 è stato previsto tra gli obiettivi strategici/operativi un obiettivo specifico trasversale che riguarda la promozione della cultura dell'integrità, da attuarsi attraverso la realizzazione delle misure previste nel Piano di prevenzione della corruzione 2019/2021, ricompreso anche nel Piano degli obiettivi 2019/2021, come si seguito riportato.

INDIRIZZO STRATEGICO	OBIETTIVO STRATEGICO	CONTRIBUTO GAP	RISULTATI ATTESI
----------------------	----------------------	----------------	------------------

<b>Promozione di una cultura di comunità e partecipazione</b>	Promuovere la cultura dell'integrità		Aumentare la consapevolezza di un'Amministrazione trasparente e imparziale da parte degli utenti interni ed esterni
---	--------------------------------------	--	---

**OBIETTIVO STRATEGICO: Promuovere la cultura dell'integrità**

<b>Obiettivo OPERATIVO</b>	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	Indicatore	Portatori d'interessi	Altri settori coinvolti
<b>01 Aumento della consapevolezza di un'amministrazione trasparente e imparziale</b>	x	x	x	Attuazione delle misure previste nel Piano triennale della prevenzione della corruzione e dell'integrità 2019/2021	Cittadini, associazioni, imprese, istituzioni	Tutti i settori

**OBIETTIVO STRATEGICO: Promuovere la cultura dell'integrità (Stralcio PDO 2019/2021)**

<b>Obiettivo OPERATIVO</b>	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	Indicatore	Altri settori coinvolti	Valutazione performance	Peso
01 Aumento della consapevolezza di un'amministrazione trasparente e imparziale	X	X	X	Attuazione delle misure previste nel Piano triennale della prevenzione della corruzione e dell'integrità 2018/2020 Report entro il 31/12/2018	Tutti i settori		

## 3. La gestione del rischio

### 3.1. Prima fase: la mappatura dei processi

Il Piano Nazionale Anticorruzione, prevede che la fase iniziale del processo di gestione del rischio sia dedicata alla mappatura dei processi, intendendo come tali, *“quell’insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all’amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell’ambito di un’amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica”*.

**Per quanto riguarda i procedimenti il comune di Rubiera con deliberazione di Giunta comunale n 185 del 28/12/2013 ha approvato le schede dei singoli procedimenti suddivisi per Ufficio/Servizio, ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 35 del D.Lgs. 33/2013**

In sede di elaborazione del Piano 2013/2016, è stato identificato ed utilizzato un elenco di processi elaborato tenendo conto delle indicazioni contenute nell’allegato 2 del PNA. L'elenco dei processi comprende anche alcuni processi delle aree generali indicate dall’Aggiornamento 2015 al PNA .

La **Tabella n. 1 “Mappatura dei processi”** del PTPC 2016-2018, allegata al presente Piano, contiene:

- le aree di rischio individuate dal PNA come comuni a tutte le amministrazioni;
- i principali processi associati alle aree di rischio, individuati dal PNA come comuni a tutte le amministrazioni e se il processo è applicabile all’amministrazione
- per ciascun processo è stato individuata l'Area/Settore/Ufficio/Servizio interessato allo svolgimento dello stesso.

**Con il presente aggiornamento del Piano, Anno 2019, si confermano i dati relativi agli esiti della mappatura dei processi presenti nel piano 2016/2018, Tabella 1, allegata al presente Piano, a cui si rinvia.**

## 3.2. Seconda fase: analisi e valutazione dei processi

### Valutazione dei processi esposti al rischio

Come dettato dal Piano Nazionale Anticorruzione, per valutare l'esposizione al rischio dei processi organizzativi, sono state utilizzate alcune domande per la probabilità e alcune domande per l'impatto in linea con quanto previsto e suggerito dall'Allegato 5 del PNA.

Le risposte alle domande per ogni processo individuato e i relativi punteggi sono riportati nell'apposita tabella riassuntiva finale (**Tabella 2 -Valutazione della rischiosità del processo**), allegata al presente Piano. Con la media delle risposte per la probabilità e separatamente per l'impatto si è giunti alla valutazione finale di esposizione al rischio come da calcolo sotto riportato.

A1 Reclutamento (**eliminato a seguito del trasferimento della funzione dal 2017 all'Unione Tresinaro Secchia**), A2 Progressioni di carriera 5,34, A3 Conferimento di incarichi di collaborazione 6,56;

B1 Definizione dell'oggetto dell'affidamento 6,4; B2 Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento 5,77; B3 Requisiti di qualificazione 4,65; B4 Requisiti di aggiudicazione 4,55; B5 Requisiti di aggiudicazione 5,25; B6 Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte 4,37; B7 Procedure negoziate 4,65; B8 Affidamenti diretti 6,7; B9 Revoca del bando 3,99; B 10 Redazione del crono programma 3,49; B11 Varianti in corso di esecuzione del contratto 3,99; B12 Subappalto 4,65; B13 Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto 4,5; (**Dal 2015 gli affidamenti di lavori superiori a 150.000 e le forniture e i servizi superiori a 40.000 euro, qualora non disponibili sul mercato elettronico, vengono gestiti dalla CUC/SUA dell'Unione Tresinaro Secchia**)

C1 Provvedimenti di tipo autorizzatorio (includere figure simili quali: abilitazioni, approvazioni, nulla-osta, licenze, registrazioni, dispense, **permessi a costruire** 5,25; C2 Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di **autorizzazioni** (ad esempio **in materia edilizia o commerciale DIA/SCIA**) 5,53; C3 Provvedimenti di tipo concessorio (includere figure simili quali: deleghe, ammissioni) 4,65; C4 Accordi procedurali (**Convenzioni, Deroghe, Proroghe**) 4,74;

D1 Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati 8,25; D2 Attività connesse alla gestione delle entrate patrimoniali dell'ente 6,65, D3 Attività connesse alla gestione delle entrate tributarie dell'ente 6,99.

**In sede di aggiornamento del Piano 2019/2021 si confermano i dati relativi agli esiti della mappatura dei processi presenti nel piano 2016/2018, a cui si rinvia.**

A seguito della valutazione dell'impatto e della probabilità, per ciascun Processo, si sono collocati i singoli Processi nell'apposita "Matrice Impatto-Probabilità" incrociando il punteggio conseguito dalla media probabilità con la media dell'impatto sull'asse cartesiano .

<b>PROBABILITÀ</b> <b>IMPATTO</b>	<b>RARO</b> <b>1</b>	<b>POCO PROBABILE</b> <b>2</b>	<b>PROBABILE</b> <b>3</b>	<b>MOLTO PROBABILE</b> <b>4</b>	<b>FREQUENTE</b> <b>5</b>
<b>SUPERIORE</b> <b>5</b>					
<b>SERIO</b> <b>4</b>					
<b>SOGLIA</b> <b>3</b>			<b>D2-D3</b>	<b>D1</b>	
<b>MINORE</b> <b>2</b>			<b>A2-B3-B4-B5-B6-B7-B9- B10-B11-B12-B13-C1-C3</b>	<b>A3-B1-B2-B8-C2-C4</b>	
<b>MARGINALE</b> <b>1</b>					

### 3.3. Terza fase: identificazione e valutazione dei rischi

Questa parte del piano contiene il catalogo dei rischi specifici all'interno dei processi mappati, elaborato tenendo conto delle indicazioni dell'Allegato 3 del PNA e riportate nella **Tabella n. 3: I rischi specifici associati al Processo** del PTPC 2013/2016 , che si allega al presente Piano

Per ciascun processo individuato come maggiormente rischioso associato alle aree assegnate, si è proceduto alla valutazione della probabilità e dell'impatto. La probabilità indica la frequenza di accadimento degli specifici rischi, mentre l'impatto indica il danno che, il verificarsi dell'evento rischioso, può causare all'amministrazione. Le domande indagano l'impatto e la probabilità dai punti di vista sia soggettivo che oggettivo, i cui risultati sono riportati nella **Tabella n. 4: La Valutazione dei Rischi Specifici**, allegata al presente documento

**In sede di aggiornamento del presente piano, Anno 2019, si confermano i dati emersi dalla valutazione dei processi a rischio presenti nel precedente Piano 2016/2018 a cui si rinvia.**

A seguito della valutazione dell'impatto e della probabilità per ciascun rischio specifico, si sono collocati i singoli eventi rischiosi nell'apposita "Matrice Impatto-Probabilità" che si riporta.

<b>PROBABILITÀ</b> <b>IMPATTO</b>	<b>BASSO</b>	<b>MEDIO</b>	<b>ALTO</b>
<b>ALTO</b>			
<b>MEDIO</b>		<b>A5</b>	
<b>BASSO</b>	<b>A3-A4-A6-B1-B2-B3-B4-B5-B6-B7-B8-B9- B10-B11-B12-B13-B14-C1-C2-C3-C4-C5-C6- C7-C8-D1-D2-D3-D4-D5-D6-D7-D8-D9-D10- D11-D12</b>		

### 3.4. Quarta fase: identificazione e programmazione delle misure

Secondo quanto si ricava dalla Legge 190 così come meglio esplicitato e definito nell'Allegato 1 del Piano Nazionale Anticorruzione, dopo aver svolto le prime tre fasi, sarà necessario identificare le misure necessarie a "neutralizzare" o ridurre il rischio. In tal senso, la legge e il PNA, individuano una serie di misure "obbligatorie" che devono, quindi, essere necessariamente implementate all'interno di ciascuna amministrazione.

#### **Identificazione delle misure più idonee alla prevenzione/mitigazione/trattamento del rischio.**

A seguito della valutazione dell'impatto e della probabilità dei processi associati ai rischi specifici, non sono emersi elevati livelli di rischio (zona rossa) in quanto la quasi totalità dei processi ricadono nella zona GIALLA delle "matrici impatto-probabilità", mentre la totalità dei rischi specifici ricadono nella zona VERDE.

**Si ritiene tuttavia opportuno, valutato anche il contesto esterno in cui opera oggi l'Amministrazione, nell'ambito di questo aggiornamento al Piano triennale anticorruzione e comunque con una logica di progressiva implementazione, di:**

- 1. Segnalare gli uffici che devono presidiare i processi considerati più a rischio;**
- 2. Identificare le misure generali da presidiare che intervengono in materie trasversali all'amministrazione nel suo complesso ;**
- 3. Identificare misure specifiche a presidio del rischio ;**

**Per ogni misura viene individuato il relativo Responsabile, i tempi di realizzazione e le modalità di verifica dell'attuazione**

## 4. Trattamento del rischio

### 4.1. Misure generali e misure specifiche

#### 4.1.1. Principali misure generali da applicarsi nel triennio 2019/2021 da parte di tutti i Responsabili/Segretario generale

Misure	Soggetti responsabili	Tempi di attuazione	Modalità di verifica
Obbligo di astensione in caso di <b>conflitto di interessi</b> anche solo potenziale (art. 6bis della Legge 241/1990 e artt. 5 e 7 del D.P.R. 62/2013)	Responsabili 1°,2°,3°, 4° e 5° Settore		
Applicazione corretta del nuovo <b>Codice di comportamento</b> (D.P.R. 62/2013 e Codice di comportamento dell'Ente)	Responsabili 1°,2°,3°, 4° e 5° Settore		
Rispetto degli obblighi previsti dal D.Lgs. 33/2013 in materia di pubblicazione sul sito dell'Ente, con particolare riferimento agli atti la cui pubblicazione è requisito di efficacia (Contributi, incarichi) e meglio declinati nell'apposita <b>sezione Trasparenza</b>	Responsabili 1°,2°,3°, 4° e 5° Settore Segretario generale		
<b>Formazione specifica</b> per il personale che svolge la propria attività nelle aree più a rischio : Misura da attuarsi coordinandosi con i comuni appartenenti all'Unione Tresinaro Secchia	Segretario generale		
Verifica delle incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi dirigenziali (D.Lgs. 39/2013)	Responsabile 1° Settore		
Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito ( <b>c.d. whistleblowing</b> ), art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001, norma recentemente modificata dalla Legge n.179/2017. Le segnalazioni degli illeciti possono essere effettuate con tre modalità. <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ al <b>Responsabile della prevenzione della corruzione</b>, in modalità informatica al seguente indirizzo <a href="https://comunerubiera.whistleblowing.it/#/">https://comunerubiera.whistleblowing.it/#/</a></li> <li>➤ in modalità cartacea secondo il modello e le indicazioni dell'atto organizzativo disponibili al seguente indirizzo: <a href="http://www.comune.rubiera.re.it/entra-in-comune/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/prevenzione-della-corruzione/prevenzione-della-corruzione-whistleblower-segnalazioni-condotte-illecite-modulistica/">http://www.comune.rubiera.re.it/entra-in-comune/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/prevenzione-della-corruzione/prevenzione-della-corruzione-whistleblower-segnalazioni-condotte-illecite-modulistica/</a></li> <li>➤ all'<b>ANAC</b> attraverso l'applicazione informatica " Whistleblower " (canale da preferire); consegnandole brevi manu presso la sede di</li> </ul>	Responsabile della prevenzione della corruzione/Segretario generale		

Misure	Soggetti responsabili	Tempi di attuazione	Modalità di verifica
ANAC – Ufficio Protocollo in Via Marco Minghetti 10 Roma; spedendole via posta all'indirizzo di cui sopra, indicando sul plico la dicitura " Riservato – Whistleblowing" o simile. ➤ <b>sotto forma di denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile.</b>			
Applicazione dei <b>Protocolli di legalità</b>	Responsabili 3° e 4° Settore		
<b>Rotazione del personale</b> Per il comune di Rubiera, considerata la dimensione (al di sotto dei 15.000 abitanti) e l'attuale dotazione organica si confermano le seguenti contromisure: 1. proseguirà l' <b>individuazione</b> , per ogni settore, di uno o più <b>responsabili del procedimento</b> per coinvolgere in ogni atto almeno due soggetti; 2. rotazione nelle commissioni di gara; 3. <b>segregazione delle funzioni</b> (le procedure di gara per le forniture e i servizi al di sopra dei 40.00 euro e i lavori al di sopra dei 150.00 euro verranno affidate alla <b>Centrale unica di committenza</b> dell'Unione Tresinaro Secchia e le procedure di reclutamento alla <b>Gestione Unica del Personale</b> dell'Unione Tresinaro Secchia);	Responsabili 1°,2°,3°, 4° e 5° Settore		
<b>Divieto</b> per i dipendenti cessati <b>di svolgere</b> , nei tre anni successivi alla cessazione, <b>attività presso i soggetti privati</b> che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi. Si tratta di dipendenti che negli ultimi tre anni hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Ente;	Responsabili 1°,2°,3°, 4° e 5° Settore Segretario generale		
Rispetto della disciplina in materia di <b>formazione di commissioni</b> Rilascio da parte dei commissari di dichiarazioni attestanti assenza di cause di incompatibilità con riferimento ai concorrenti alla gara, tenuto anche conto delle cause di astensione di cui all'art. 51 c.p.c. richiamato dall'art. 84 del d.lgs 163/2006	Responsabili 1°,2°,3°, 4° e 5° Settore		
<b>Controlli successivi</b> di regolarità amministrativa (d.l. 174/2012)	Segretario generale		

#### 4.1.2. Misure specifiche TRIENNIO 2018/2020 distinte per Aree/Processi e Rischi specifici aggiornate alle disposizioni previste dalla deliberazione ANAC n. 12 del 28 novembre 2015

Area di rischio	Processo/Rischi	Settori interessati	Misure di prevenzione specifiche	Tempi	Responsabili	Modalità di verifica dell'attuazione
A) Area: acquisizione e progressione del personale	Reclutamento (A1, A3, A4) Conferito all'Unione Tresinaro Secchia dal 1/01/2017	Servizio personale e organizzazione gestione complessiva del processo	Ricorso a procedure ad evidenza pubblica per ogni tipologia di assunzione, compresi artt. 90 e 110 TUEL <b>(di competenza della Gestione unica del personale dal 2017)</b>	Entro il	Tutti i Responsabili	Report entro il 31 dicembre
	Progressioni carriera (A5)	Tutti i Settori	Distinzione tra responsabile procedimento e responsabile atto (sottoscrittore), in modo da coinvolgere almeno 2 soggetti per ogni provvedimento  Rispetto della normativa e del regolamento per l'attribuzione di incarichi ex art.7 D. Lgs. n.165/01			
	Conferimento incarichi collaborazione (A6)		Obbligo di adeguata attività istruttoria e di motivazione del provvedimento  Obbligo di estendere le prescrizioni del nuovo codice di comportamento a tutti i collaboratori o consulenti			

Area di rischio	Processo/Rischi	Settori interessati	Misure di prevenzione specifiche	Tempi	Responsabili	Modalità di verifica dell'attuazione
B) Area: Acquisizione di lavori servizi e forniture (contratti pubblici)	<b>Programmazione-</b> Definizione dell'oggetto dell'affidamento (B1)	Tutti i Settori e Servizi dell'Ente	Per servizi e forniture standardizzabili, nonché lavori di manutenzione ordinaria, adeguata valutazione della possibilità di ricorrere ad accordi quadro e verifica delle convenzioni/accordi quadro già in essere	Entro il 31/12/2019	Tutti i Responsabili	Report entro il 31 dicembre
	<b>Progettazione e selezione del contraente</b> Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento (B2) Requisiti di qualificazione (B3) Requisiti di aggiudicazione (B4) Valutazione delle offerte e della eventuale anomalia dell'offerta (B5, B6) Procedure negoziate (B7) Affidamenti diretti (B8) Revoca del bando (B9) Redazione del crono programma (B10,B11)		Obbligo di motivazione nella determina a contrarre in ordine sia alla scelta della procedura sia alla scelta del sistema di affidamento adottato ovvero alla tipologia contrattuale  Nei casi di ricorso all'affidamento diretto assicurare sempre un livello minimo di confronto concorrenziale e applicazione del criterio della rotazione  Conformità dei bandi ai bandi tipo dell'Anac e alla normativa anticorruzione  Accessibilità online della documentazione di gara e/o informazioni complementari  Verifica del rispetto dei protocolli di legalità e specificazione nei bandi e negli avvisi che il mancato rispetto delle clausole del Protocollo è causa di esclusione dalle gare		Responsabili del 3 e 4 Settore	
Aggiornato al 21 gennaio 2019						34

Area di rischio	Processo/Rischi	Settori interessati	Misure di prevenzione specifiche	Tempi	Responsabili	Modalità di verifica dell'attuazione
	<p><b>Esecuzione del contratto</b></p> <p>Varianti in corso d'esecuzione (B12)</p> <p>Subappalto (B13)</p> <p>Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto (B14)</p> <p><b>Rendicontazione del contratto</b></p> <p>Approvazione certificato di regolare esecuzione/Attestato corretta esecuzione servizi e forniture (Lavori Pubblici)</p>		<p>Verifica del corretto assolvimento dell'obbligo di trasmissione all'ANAC delle varianti</p> <p>Verifica della documentazione antimafia per i subappaltatori nel rispetto dei protocolli di legalità</p> <p>Pubblicazione delle modalità di scelta, dei nominativi e dei curricula collaudatori, assicurandone la rotazione;</p> <p>Obbligo di adeguata motivazione, da parte del collaudatore/RUP, degli scostamenti di rilievo riscontrati fra quanto previsto in progetto/capitolato speciale d'appalto/contratto e quanto effettivamente eseguito dall'impresa</p>	Entro il 31/12/2019	Responsabile Settore Lavori Pubblici	Report entro il 31 dicembre

Area di rischio	Processo/Rischi	Settori interessati	Misure di prevenzione specifiche	Tempi	Responsabili	Modalità di verifica dell'attuazione
C) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	<p>Provvedimenti di tipo autorizzatorio (C1, C2)</p> <p>Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni (C3, C4)</p> <p>Provvedimenti di tipo concessorio (C5, C6, C7, C8)</p>	Area dei servizi al territorio e sviluppo economico	<p>Attivazione controlli interni per tutte le categorie dei provvedimenti</p> <p>Intensificazione controlli sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio ai sensi degli artt. 46-49 del d.P.R. n. 445/2000 (artt. 71 e 72 del d.P.R. n. 445 del 2000), anche tramite Guardia di finanza</p> <p>Progressiva automazione dei servizi, in collaborazione con il SIA dell'Unione.</p> <p>Monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti(almeno due procedimenti)</p>	Entro il 31/12/2019	Responsabile Area dei servizi al territorio e sviluppo economico in collaborazione con il SIA dell'Unione Tresinaro Secchia	Report entro il 31 dicembre

Area di rischio	Processo/Rischi	Settori interessati	Misure di prevenzione specifiche	Tempi	Responsabili	Modalità di verifica dell'attuazione
D) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	<p>Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati (D1,D2,D3,D4)</p> <p><b>Attività connesse alla gestione delle entrate patrimoniali dell'ente</b> (D5,D,&amp;,D7,D8,D9)</p> <p><b>Attività connesse alla gestione delle entrate tributarie dell'ente</b> (D10,D11,D12)</p>	<p>Settore Affari Generali e Istituzionali, Settore Istruzione-Sport- Politiche Giovanili, settore Cultura, Settore Assetto del territorio, settore Programmazione e Economica Settore Lavori Pubblici</p>	<p>Intensificazione controllo, anche a mezzo campionamento delle autocertificazioni ex DPR 445/00 utilizzate per accedere alle prestazioni</p> <p>Rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza ex D. Lgs n.33/13</p> <p>Monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti (almeno due procedimenti)</p> <p>Distinzione tra responsabile procedimento e responsabile atto (sottoscrittore), in modo da coinvolgere almeno 2 soggetti per ogni provvedimento</p>	Entro il 31/12/2019	<p>Responsabili : Settore Affari Generali e Istituzionali, Settore Istruzione-Sport- Politiche Giovanili e, Cultura, Settore Assetto del territorio, Settore Programmazione Economica Settore Lavori Pubblici</p> <p>Responsabile Settore Programmazione Economica</p>	Report entro il 31 dicembre

## 4.2. Monitoraggio

Le misure generali e specifiche sopra riportate al punto 4.1., sono state rendicontate a fine esercizio da ciascun Responsabile, sulla base dello schema adottato negli anni precedenti. I report vengono conservati agli atti.

## 4.3. Rendicontazione

Il responsabile della prevenzione della corruzione redige entro il 31 dicembre di ciascun anno una relazione annuale che dà conto dell'andamento delle misure contenute nel PTPCT, nel rispetto delle indicazioni fornite da ANAC.

La relazione Anno 2018, pubblicata sul sito del comune di Rubiera, è consultabile alla sezione "Amministrazione Trasparente", sotto sezione "Altri contenuti – Prevenzione della corruzione" al seguente indirizzo:

<http://www.comune.rubiera.re.it/entra-in-comune/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/prevenzione-della-corruzione/relazione-annuale-del-responsabile-della-prevenzione-della-corruzione/relazione-annuale-del-responsabile-della-prevenzione-della-corruzione-anno-2018/>

Oltre a quanto già rendicontato nella scheda del RPCT sopra citata, si riporta di seguito la rendicontazione delle principali contromisure adottate, in esecuzione dei Piani già adottati, per contrastare, in termini di prevenzione, la formazione del rischio corruttivo.

### 4.3.1. Direttive

In esecuzione della legge 190/2012, delle misure obbligatorie previste dal PNA e delle ulteriori misure previste dal Piano di prevenzione della corruzione 2013/2016, nel 2014 sono state emanate apposite direttive in merito a:

1. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro;
2. Formazione di commissioni, assegnazione agli uffici e conferimento di incarichi;
3. Estensione dell'efficacia delle disposizioni del Codice di comportamento;
4. Comportamento in caso di conflitto di interesse;
5. Aggiornamento schemi di atti per adeguarli alle disposizioni in materia di anticorruzione.
6. **Atto organizzativo Tutela del dipendente che segnala illeciti (c.d. Whistleblower) anno 2018**

### 4.3.2. Servizio Ispettivo

Nel comune di Rubiera è attivo un Servizio ispettivo, disciplinato dall'art. 14 del vigente Regolamento degli uffici e dei Servizi, di cui può avvalersi il Responsabile della prevenzione della corruzione per le verifiche di propria competenza.

Il servizio ispettivo provvede all'accertamento dell'osservanza del divieto di svolgere attività non autorizzate o incompatibili, nel rispetto delle disposizioni previste all'art. 1, commi 56-65, della legge n. 662/1996, nonché di altre norme legislative, regolamentari e contrattuali in materia

Il servizio ispettivo procede alle verifiche nei seguenti casi:

- a) su segnalazione pervenuta sia da soggetti interni che esterni al Comune;
- b) periodicamente a campione;
- c) d'ufficio nel caso in cui il servizio venga comunque a conoscenza di situazioni in contrasto con le disposizioni vigenti in materia;
- d) quando previsto da norme di legge o regolamento:

Le verifiche a campione vengono effettuate per un minimo del 10% annuo dei dipendenti a tempo indeterminato.

Di seguito i controlli effettuati dal 2013 al 2018

Anno 2013: 8 dipendenti controllati. E' emersa una incongruenza che non comportava violazione agli obblighi

Anno 2014: 9 dipendenti controllati. E' emersa una incongruenza che non comportava violazione agli obblighi

Anno 2015: 8 dipendenti controllati, non è emersa alcuna violazione

Anno 2016: 7 dipendenti controllati, non è emersa alcuna violazione

**Dall'1/01/2017 il Servizio ispettivo è stato trasferito all'Unione Tresinaro Secchia.**

Anno 2018: 7 dipendenti controllati, non è emersa alcuna violazione

### 4.3.3. Formazione

Tutti i dipendenti del Comune di Rubiera, nel **2014**, hanno effettuato la formazione in materia di rispetto degli obblighi del Codice di comportamento (approvato con atto di giunta comunale n. 181 del 28 dicembre 2013).

Nel **2015** è stata effettuata una formazione specifica per le Posizioni Organizzative e i dipendenti assegnati alle aree maggiormente a rischio, iniziata nel mese di dicembre e che è proseguita nel 2016.

Il Segretario/Responsabile della prevenzione della corruzione ha partecipato al corso di Alta formazione, organizzato dal Ministero dell'Interno, ex AGES, **COMP.AMM 2015**, Organizzazione e comportamento amministrativo. Performance, trasparenza e anticorruzione in collaborazione con il Dipartimento di Economia e Finanza dell'Università di Roma "Tor Vergata".

Nel **2016** la formazione è proseguita concentrandosi sulle aree particolarmente a rischio e pertanto un ampio ciclo di formazione è stato effettuato sulle disposizioni previste dal D.Lgs. 50/2016 e relative Linee guida emanate dall'Anac, senza trascurare le nuove disposizioni in materia di Trasparenza e Accesso civico.

Nel **2017** è stata progettata una **formazione specifica** rivolta ai dipendenti e agli amministratori dell'Unione Tresinaro Secchia, affidata all'associazione Avviso Pubblico, articolata in tre momenti, per complessive **12 ore** e n. **29** partecipanti per il comune di Rubiera

- *Le infiltrazioni mafiose e la corruzione; La gestione del rischio corruzione; Principi base di etica pubblica*
- *Il rinnovato quadro normativo in materia di contratti pubblici;*
- *Segnalazioni e controlli: ruolo e strumenti della PA nel contrasto ad elusione, evasione e riciclaggio*

Il ciclo di formazione è stato molto apprezzato e partecipato dai dipendenti.

Sono stati altresì effettuati numerosi altri corsi in materia di **Contratti pubblici/Trasparenza/Privacy/Redazione atti amministrativi** (che si considerano strategici per la formazione di una cultura alla legalità) per un totale di **47,30 ore** e **n. 14 partecipanti**. Il dato si riferisce al n° totale e non alle ore di formazione pro-capite che ovviamente sono superiori.

Nel **2018** l'attività di formazione è proseguita con approfondimenti sulla tutela del **Whistleblower (RPCT)**, formazione in materia di **Appalti e contratti pubblici** a seguito delle nuove Linee guida ANAC e utilizzo dei **Mercati elettronici** e nell'ambito dell'attività svolta dall'Osservatorio per la legalità e il contrasto alla criminalità organizzata dell'Unione Tresinaro Secchia sono state organizzate le seguenti tre specifiche giornate formative:

- Il nuovo codice degli appalti e sue applicazioni per il contrasto ai fenomeni criminali, rivolto ai tecnici delle amministrazioni e delle imprese
- I controlli di polizia in materia edilizia
- Ecomafie e reati ambientali (rinviata al 2019)

#### **4.3.4. Protocolli di legalità – Ufficio associato per la legalità (UAL)**

Il Comune di Rubiera ha stipulato due Protocolli :

1) *Il Protocollo di legalità per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti e concessioni pubblici stipulato con la Prefettura di Reggio Emilia in data 16 febbraio 2012*

2) *Il Protocollo di legalità per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dell'edilizia privata e dell'urbanistica tra la Prefettura e i comuni della Provincia di Reggio Emilia, sottoscritto il 22 giugno 2016 .*

Quest'ultimo Protocollo integra il precedente strumento pattizio in materia di appalti,

Con Deliberazione di consiglio comunale n. 30 del 27/10/2016 il comune ha aderito all'ufficio associato di supporto alle attività connesse al "Protocollo di legalità per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dell'edilizia privata e dell'urbanistica, stipulato con la Prefettura di Reggio Emilia" (**Ufficio associato legalità, UAL**)

Con deliberazione di Giunta comunale n. 178 del 28/11/2017 sono state approvate le **disposizioni organizzative per l'attuazione del Protocollo di legalità stipulato nel 2016, entrate in vigore il 1° gennaio 2018.**

**Nel 2018 sono** state inviate all'U.A.L. 22 richieste e su tali richieste sono pervenute 8 risposte, tutte negative . L'ufficio rispetta quanto previsto dal protocollo verificando almeno il 20% delle SCIA presentate con importi dei lavori > di 70.000 euro. Si fa altresì presente che in tutte le convenzioni e accordi a carattere urbanistico stipulate nel 2018 è stata inserita una clausola risolutoria ai sensi del protocollo di legalità stipulato il 22 giugno 2016 con cui si comunica che l'ufficio procederà comunque alle conseguenti verifiche antimafia.

#### **4.3.5. Controlli interni**

##### **Controlli di regolarità successiva amministrativa**

**Nell'anno 2017** sono stati controllati i seguenti atti:

- n. 79 determinazioni;
- n. 2 Permessi di Costruire
- n. 4 SCIA
- n. 5 scritture private

**Nell'anno 2018**, ad oggi, i controlli effettuati riguardano il **primo semestre** e sono stati controllati i seguenti atti:

- n. 39 determinazioni;
- n. 1 Permessi di Costruire
- n. 2 SCIA
- n. 1 scrittura privata

#### 4.3.6 Iniziative volte a diffondere la cultura dell'etica pubblica

Con deliberazione di Consiglio comunale n. 10 del 18 marzo 2015 l'Amministrazione comunale di Rubiera ha aderito ad **AVVISO PUBBLICO**, associazione tra enti locali costituitasi per diffondere i valori della legalità e della democrazia ed ha attivato percorsi di formazione rivolti alla cittadinanza, collaborando con altre associazioni al progetto **LEGALITA' & CITTADINANZA RESPONSABILE**, attività che è proseguita anche nel 2016, nel 2017 e nel 2018. Il comune di Rubiera aderisce altresì alla rassegna **"NOI comuni e cittadini reggiani CONTROLEMAFIE"**, giunta nel 2018 alla ottava edizione. Rassegna che coinvolge le istituzioni, ma soprattutto le scuole, privilegiando i momenti formativi con studenti e docenti con la consapevolezza che la cultura alla legalità sia la migliore arma per contrastare il dilagare del fenomeno della criminalità organizzata.

In attuazione alla legge regionale n. 18 della Regione Emilia Romagna "Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economica responsabile", l'Unione Tresinaro Secchia ha ricevuto dei contributi e ha sviluppato nel corso del 2017 un progetto denominato "Studio di fattibilità per la creazione di un **Osservatorio Intercomunale in materia di legalità e contrasto alla criminalità organizzata**", attraverso il quale ha realizzato una indagine di percezione nei confronti dei cittadini in merito ai temi dell'infiltrazione mafiosa e uno studio di fattibilità mirato ad identificare le modalità tecnico operative per la costituzione di un osservatorio unionale su queste tematiche. Successivamente, con atto n. 87 della Giunta dell'Unione Tresinaro Secchia è stato costituito il **"Tavolo permanente per la legalità e il contrasto alla criminalità organizzata"** con il compito di contribuire all'educazione alla legalità, alla crescita della coscienza democratica ed allo sviluppo e realizzazione di iniziative di prevenzione contro la criminalità organizzata e diffusa e contro le mafie.

#### 4.3.7 Adesione alla Rete per l'integrità e la trasparenza (RIT)

Nel 2017, con deliberazione n. 124 del 28/12/2017 la Giunta comunale ha aderito alla **Rete per l'integrità e la trasparenza (RIT)** tra amministrazioni pubbliche, prevista dalla legge regionale n. 18/2016, quale sede di confronto volontaria cui possono partecipare i RPCT, al fine di:

- a) condividere esperienze messe in campo con i piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- b) organizzare attività comuni di formazione;
- c) confrontare e condividere valutazioni e proposte tra istituzioni, associazioni e cittadini.

La **RIT** si presenta come forma istituzionale innovativa ed unica nel panorama nazionale, in quanto offre l'opportunità di valorizzare la funzione del RPCT, soggetto centrale nell'ambito della normativa anticorruzione, dotandolo di un supporto conoscitivo e operativo ed aiutando a superare alcune criticità messe in evidenza da ANAC nella determinazione n. 12/2015, quali l' "isolamento" del RPCT, l'atteggiamento di mero adempimento nella predisposizione del Piano, le difficoltà organizzative legate anche alla scarsità di risorse finanziarie. La RIT potrà qualificarsi anche come utile interlocutore nei confronti dell'ANAC, per agevolare l'adozione di politiche di contrasto alla corruzione volte alla semplificazione e sempre più calibrate alle caratteristiche socio-economiche territoriali.

## 5. Allegati

### Tabella n. 1: Mappatura dei Processi

AREE DI RISCHIO	Cod.	PROCESSI	Indicare se il processo è applicabile (Si/No)	In caso di non applicabilità indicarne le motivazioni	Area/ Settore/Servizio /Ufficio interessati al processo
<b>Area: acquisizione e progressione del personale</b>	A1	Reclutamento	No	Funzione trasferita all'Unione Tresinaro Secchia	
	A2	Progressioni di carriera	Si		Servizio personale e organizzazione – gestione complessiva del processo. Responsabili di settore per le valutazioni
	A3	Conferimento di incarichi di collaborazione	Si		Tutti i settori, ognuno per i propri incarichi
<b>Area: affidamento di lavori, servizi e forniture</b>	B1	Definizione dell'oggetto dell'affidamento	SI		Tutti i Settori e Servizi dell'Ente
	B2	Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento	SI		Tutti i Settori e Servizi dell'Ente
	B3	Requisiti di qualificazione	SI		Tutti i Settori e Servizi dell'Ente
	B4	Requisiti di aggiudicazione	SI		Tutti i Settori e Servizi dell'Ente
	B5	Valutazione delle offerte	SI		Tutti i Settori e Servizi dell'Ente
	B6	Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte	SI		Tutti i Settori e Servizi dell'Ente
	B7	Procedure negoziate	SI		Tutti i Settori e Servizi dell'Ente

AREE DI RISCHIO	Cod.	PROCESSI	Indicare se il processo è applicabile (Si/No)	In caso di non applicabilità indicarne le motivazioni	Area/ Settore/Servizio /Ufficio interessati al processo
	B8	Affidamenti diretti	SI		Tutti i Settori e Servizi dell'Ente
	B9	Revoca del bando	SI		Tutti i Settori e Servizi dell'Ente
	B10	Redazione del cronoprogramma	SI*	* Il cronoprogramma non si applica all'affidamento di servizi e forniture	Tutti i Settori e Servizi dell'Ente
	B11	Varianti in corso di esecuzione del contratto	SI		Tutti i Settori e Servizi dell'Ente
	B12	Subappalto	SI		Tutti i Settori e Servizi dell'Ente
	B13	Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto	SI		Tutti i Settori e Servizi dell'Ente
<b>Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario</b>	C1	Provvedimenti di tipo autorizzatorio (incluse figure simili quali: abilitazioni, approvazioni, nulla-osta, licenze, registrazioni, dispense, permessi a costruire)	SI		Area dei servizi al territorio e sviluppo economico
	C2	Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni (ad esempio in materia edilizia o commerciale DIA/SCIA)	SI		Area dei servizi al territorio e sviluppo economico
	C3	Provvedimenti di tipo concessorio (incluse figure simili quali: deleghe, ammissioni)	SI		Area dei servizi al territorio e sviluppo economico
	C4	Accordi procedurali Convenzioni Deroghe Proroghe	SI		Area dei servizi al territorio e sviluppo economico

AREE DI RISCHIO	Cod.	PROCESSI	Indicare se il processo è applicabile (Si/No)	In caso di non applicabilità indicarne le motivazioni	Area/ Settore/ Servizio /Ufficio interessati al processo
Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	D1	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati	SI		1° Settore / 2° Settore / 4° Settore / 5° Settore / 6° Settore /
	D2	Attività connesse alla gestione delle entrate patrimoniali dell'ente	SI		Tutti i settori
	D3	Attività connesse alla gestione delle entrate tributarie dell'ente	SI		2° Settore

## Tabella n. 2. La Valutazione della Rischiosità del Processo

AREA	Cod.	PROCESSO	D. 1	D. 2	D. 3	D. 4	D. 5	D. 6	D. 7	D. 8	D. 9	D. 10	Probabilità Media punteggi da D.1 a D.6 Impatto Media punteggi da D.7 a D.10
Acquisizione e progressione del personale	A1	Reclutamento											
	A2	Progressioni di carriera	2	2	5	3	1	3	3	1	0	4	2,67//2,00  =
	A3	Conferimento di incarichi di collaborazione	2	5	1	5	5	3	2	1	0	4	3,75/1,75=  6,56
Affidamento di lavori, servizi e forniture	B1	Definizione dell'oggetto dell'affidamento	2	5	3	5	5	2	2	1	0	4	3,66/1,75=  6,4

AREA	Cod.	PROCESSO	D. 1	D. 2	D. 3	D. 4	D. 5	D. 6	D. 7	D. 8	D. 9	D. 10	Probabilità Media punteggi da D.1 a D.6 Impatto Media punteggi da D.7 a D.10
	B2	Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento	2	5	1	5	5	2	2	1	0	4	3,3/1,75= 5,77
	B3	Requisiti di qualificazione	2	5	1	5	1	2	2	1	0	4	2,66/1,75= 4,65
	B4	Requisiti di aggiudicazione	2	5	1	5	1	2	2	1	0	4	2,6/1,75= 4,55
	B5	Valutazione delle offerte	4	5	1	5	1		2	1	0	4	3/1,75= 5,25
	B6	Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte	1	5	1	5	1	2	2	1	0	4	2,5/1,75= 4,37
	B7	Procedure negoziate	2	5	1	5	1	2	2	1	0	4	2,66/1,75= 4,65
	B8	Affidamenti diretti	5	5	1	5	5	2	2	1	0	4	3,83/1,75= 6,7
	B9	Revoca del bando	2	5	1	5	1	2	1	1	0	4	2,66/1,5= 3,99
	B10	Redazione del cronoprogramma	2	5	1	3	1	2	1	1	0	4	2,33/1,5= 3,49

AREA	Cod.	PROCESSO	D. 1	D. 2	D. 3	D. 4	D. 5	D. 6	D. 7	D. 8	D. 9	D. 10	Probabilità Media punteggi da D.1 a D.6 Impatto Media punteggi da D.7 a D.10
	B11	Varianti in corso di esecuzione del contratto	2	5	1	5	1	2	1	1	0	4	2,66/1,5= 3,99
	B12	Subappalto	2	5	1	5	1	2	2	1	0	4	2,66/1,75= 4,65
	B13	Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto	4	5	1	5	1	2	1	1	0	4	3/1,5= 4,5
Provvedimenti ampliati senza effetti economici diretti	C1	Provvedimenti di tipo autorizzatorio (incluse figure simili quali: abilitazioni, approvazioni, nulla-osta, licenze, registrazioni, dispense, <b>permessi a costruire</b> )	2	5	3	5	1	2	3	1	0	3	3/1,75= 5,25
	C2	Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni (ad esempio in materia edilizia o commerciale <b>DIA/SCIA</b> )	2	5	3	5	1	3	3	1	0	3	3,16/1,75= 5,53
	C3	Provvedimenti di tipo concessorio (incluse figure simili quali: deleghe, ammissioni)	4	5	1	3	1	2	2	1	0	3	2,66/1,75= 4,65
	C4	<b>Accordi procedimentali</b> - <b>Convenzioni</b> - <b>Deroghe</b> - <b>Proroghe</b>	3	5	1	5	1	4	1	1	0	4	3,16/1,5= 4,74

AREA	Cod.	PROCESSO	D. 1	D. 2	D. 3	D. 4	D. 5	D. 6	D. 7	D. 8	D. 9	D. 10	Probabilità Media punteggi da D.1 a D.6 Impatto Media punteggi da D.7 a D.10
Provvedimenti ampliati con effetti economici diretti	D1	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati	4	5	1	3	5	2	3	1	2	4	3,33/2,5= 8,25
	D2	Attività connesse alla <b>gestione delle entrate patrimoniali dell'ente</b>	4	5	1	3	1	2	3	1	2	4	2,66/2,5= 6,65
	D3	Attività connesse alla <b>gestione delle entrate tributarie dell'ente</b>	2	5	1	3	1	2	5	1	2	4	2,33/3= 6,99

**Tabella n. 3: I rischi specifici associati al Processo**

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	Cod.	RISCHI SPECIFICI	Indicare se il rischio è applicabile (Sì/No)	In caso di non applicabilità indicarne le motivazioni
Acquisizione e progressione del personale	Reclutamento	A1		No	Funzione trasferita all'Unione Tresinaro Secchia
		A2	Abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;	No	Funzione trasferita all'Unione Tresinaro Secchia

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	Cod.	RISCHI SPECIFICI	Indicare se il rischio è applicabile (Sì/No)	In caso di non applicabilità indicarne le motivazioni
		A3	Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;	Sì	Più che irregolare composizione, essendo la composizione altamente discrezionale e affidata al responsabile interessato, c'è poca possibilità di controllo.
		A4	Inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari;	Sì	
	Progressioni di carriera	A5	Progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari;	Sì	
	Conferimento di incarichi di collaborazione	A6	Motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari.	Sì	
Affidamento di lavori, servizi e forniture	Definizione dell'oggetto dell'affidamento	B1	Restrizione del mercato nella definizione delle specifiche tecniche, attraverso l'indicazione nel disciplinare di prodotti che favoriscano una determinata impresa.	Sì	
	Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento	B2	Elusione delle regole di evidenza pubblica, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento mediante concessione, laddove invece ricorrano i presupposti di una tradizionale gara di appalto.	Sì	

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	Cod.	RISCHI SPECIFICI	Indicare se il rischio è applicabile (Sì/No)	In caso di non applicabilità indicarne le motivazioni
	Requisiti di qualificazione	B3	Negli affidamenti di LAVORI, favoreggiamento di una impresa mediante l'indicazione nel bando di requisiti tecnici ed economici calibrati sulle sue capacità.	Sì	
	Requisiti di aggiudicazione	B4	Uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa. Possibili esempi: i) scelta condizionata dei requisiti di qualificazione attinenti all'esperienza e alla struttura tecnica di cui l'appaltatore si avvarrà per redigere il progetto esecutivo; ii) inesatta o inadeguata individuazione dei criteri che la commissione giudicatrice utilizzerà per decidere i punteggi da assegnare all'offerta tecnica; iii) mancato rispetto dei criteri fissati dalla legge e dalla giurisprudenza nella nomina della commissione giudicatrice.	SI	
	Valutazione delle offerte	B5	Mancato rispetto dei criteri indicati nel disciplinare di gara cui la commissione giudicatrice deve attenersi per decidere i punteggi da assegnare all'offerta, con particolare riferimento alla valutazione degli elaborati progettuali.	SI	
	Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte	B6	Mancato rispetto dei criteri di individuazione e di verifica delle offerte anormalmente basse, anche sotto il profilo procedurale.	SI*	*CASO RARO
	Procedure negoziate	B7	Utilizzo della procedura negoziata al di fuori dei casi previsti dalla legge ovvero suo impiego nelle ipotesi individuate dalla legge, pur non sussistendone effettivamente i presupposti.	SI	
	Affidamenti diretti	B8	Elusione delle regole minime di concorrenza stabilite dalla legge per gli affidamenti di importo fino ad un milione di euro (art. 122, comma 7, Codice). Abuso nel ricorso agli affidamenti diretta in economia ed ai cottimi fiduciari anche al di fuori delle ipotesi legislativamente previste.	SI	
	Revoca del bando	B9	Adozione di un provvedimento di revoca del bando strumentale all'annullamento di una gara, al fine di evitare l'aggiudicazione in favore di un soggetto diverso da quello atteso, ovvero al fine creare i presupposti per concedere un indennizzo all'aggiudicatario.	SI	

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	Cod.	RISCHI SPECIFICI	Indicare se il rischio è applicabile (Si/No)	In caso di non applicabilità indicarne le motivazioni
	Redazione del cronoprogramma	B10	Mancanza di sufficiente precisione nella pianificazione delle tempistiche di esecuzione dei lavori, che consenta all'impresa di non essere eccessivamente vincolata ad un'organizzazione precisa dell'avanzamento dell'opera, creando in tal modo i presupposti per la richiesta di eventuali extraguadagni da parte dello stesso esecutore.	SI*	*Il crono programma viene redatto solo per i lavori pubblici
		B11	Pressioni dell'appaltatore sulla direzione dei lavori, affinché possa essere rimodulato il cronoprogramma in funzione dell'andamento reale della realizzazione dell'opera.	SI*	*Il crono programma viene redatto solo per i lavori pubblici
	Varianti in corso di esecuzione del contratto	B12	Ammissione di varianti durante la fase esecutiva del contratto, al fine di consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire guadagni ulteriori, addebitabili in particolar modo alla sospensione dell'esecuzione del lavoro o del servizio durante i tempi di attesa dovuti alla redazione della perizia di variante.	SI	
	Subappalto	B13	Mancato controllo della stazione appaltante nell'esecuzione della quota-lavori che l'appaltatore dovrebbe eseguire direttamente e che invece viene scomposta e affidata attraverso contratti non qualificati come subappalto, ma alla stregua di forniture.	SI	
	Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto	B14	Condizionamenti nelle decisioni assunte all'esito delle procedure di accordo bonario, derivabili dalla presenza della parte privata all'interno della commissione.	SI	
<b>Provvedimenti ampliativi</b>	Provvedimenti di tipo autorizzatorio (includere figure simili)	C1	Abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici al fine di agevolare particolari soggetti (es. inserimento in cima ad una lista di attesa);	SI	

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	Cod.	RISCHI SPECIFICI	Indicare se il rischio è applicabile (Si/No)	In caso di non applicabilità indicarne le motivazioni
della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	quali: abilitazioni, approvazioni, nullastata, licenze, registrazioni, dispense, permessi a costruire)	C2	Abuso nel rilascio di autorizzazioni in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo al fine di agevolare determinati soggetti (es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti per apertura di esercizi commerciali).	SI	
	Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni (ad esempio in materia edilizia o commerciale)	C3	Corresponsione di tangenti per ottenere omissioni di controllo e "corsie preferenziali" nella trattazione delle proprie pratiche	SI	
		C4	Richiesta e/o accettazione impropria di regali, compensi o altre utilità in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati;	SI	
	Provvedimenti di tipo concessorio (incluse figure simili quali: deleghe, ammissioni)	C5	Corresponsione di tangenti per ottenere omissioni di controllo e "corsie preferenziali" nella trattazione delle proprie pratiche	SI	
		C6	Richiesta e/o accettazione impropria di regali, compensi o altre utilità in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati;	SI	
		C7	Ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo (ad es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti).	SI	
	Accordi procedurali: Convenzioni Deroghe Proroghe	C8	<b>Corresponsione di tangenti per ottenere omissioni di controllo e "corsie preferenziali" nella trattazione delle proprie pratiche</b>	SI	

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	Cod.	RISCHI SPECIFICI	Indicare se il rischio è applicabile (Si/No)	In caso di non applicabilità indicarne le motivazioni
<b>Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario</b>	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati	D1	Riconoscimento indebito di agevolazioni nel pagamento di tariffe sui servizi al fine di agevolare determinati soggetti;	SI	
		D2	Riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di tariffe sui servizi al fine di agevolare determinati soggetti;	SI	
		D3	Uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a bandi , progetti, fondi	SI	
		D4	Rilascio di concessioni edilizie con pagamento di contributi inferiori al dovuto al fine di agevolare determinati soggetti.	SI	
	<b>Attività connesse alla gestione delle entrate patrimoniali dell'ente</b>	D5	Mancato recupero di crediti vantati dall'ente	SI	
		D6	Mancato introito di proventi da sanzioni amministrative	SI	
		D7	Rilascio di permessi di costruire con conteggio irregolare e inferiore al dovuto di contributi ed oneri	SI	
		D8	Concessione di agevolazioni su tariffe per i servizi dell'ente non dovute	SI	
		D9	Archiviazione illegittima di multe e sanzioni	SI	
	<b>Attività connesse alla gestione delle entrate tributarie dell'ente</b>	D10	Riconoscimento di rimborsi e sgravi non dovuti	SI	

## Tabella n. 4: La Valutazione dei Rischi Specifici

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	Cod.	RISCHI SPECIFICI	PROBABILITÀ		IMPATTO			Valore finale Probabilità	Valore finale Impatto
				D. 1	D.2	D.3	D.4	D.5		
Acquisizione progressione del personale	Reclutamento	A1	Previsione di requisiti di accesso "personalizzati" ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari;							
		A2	Abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;							
		A3	Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;							
		A4	Inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari;							
	Progressioni di carriera	A5	Progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari;	2	1	1	2	1	1,5	1,33
	Conferimento di incarichi di collaborazione	A6	Motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari.	1	1	1	1	1	1	1

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	Cod.	RISCHI SPECIFICI	PROBABILI TA'		IMPATTO			Valore finale Probab	Valore finale Impatto
				D. 1	D.2	D.3	D.4	D.5		
Affidamento di lavori, servizi e forniture	Definizione dell'oggetto dell'affidamento	B1	Restrizione del mercato nella definizione delle specifiche tecniche, attraverso l'indicazione nel disciplinare di prodotti che favoriscano una determinata impresa.	1	1	1	1	1	1	1
	Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento	B2	Elusione delle regole di evidenza pubblica, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento mediante concessione, laddove invece ricorrano i presupposti di una tradizionale gara di appalto.	1	1	1	1	1	1	1
	Requisiti di qualificazione	B3	Negli affidamenti di servizi e forniture, favoreggiamento di una impresa mediante l'indicazione nel bando di requisiti tecnici ed economici calibrati sulle sue capacità.	1	1	1	1	1	1	1
	Requisiti di aggiudicazione	B4	Uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa. Possibili esempi: i) scelta condizionata dei requisiti di qualificazione attinenti all'esperienza e alla struttura tecnica di cui l'appaltatore si avvarrà per redigere il progetto esecutivo; ii) inesatta o inadeguata individuazione dei criteri che la commissione giudicatrice utilizzerà per decidere i punteggi da assegnare all'offerta tecnica; iii) mancato rispetto dei criteri fissati dalla legge e dalla giurisprudenza nella nomina della commissione giudicatrice.	1	1	1	1	1	1	1
	Valutazione delle offerte	B5	Mancato rispetto dei criteri indicati nel disciplinare di gara cui la commissione giudicatrice deve attenersi per decidere i punteggi da assegnare all'offerta, con particolare riferimento alla valutazione degli elaborati progettuali.	1	1	1	1	1	1	1
	Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte	B6	Mancato rispetto dei criteri di individuazione e di verifica delle offerte anormalmente basse, anche sotto il profilo procedurale.	1	1	1	1	1	1	1
	Procedure negoziate	B7	Utilizzo della procedura negoziata al di fuori dei casi previsti dalla legge ovvero suo impiego nelle ipotesi individuate dalla legge, pur non sussistendone effettivamente i presupposti.	1	1	1	1	1	1	1

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	Cod.	RISCHI SPECIFICI	PROBABILITA'		IMPATTO			Valore finale Probab	Valore finale Impatto
				D. 1	D.2	D.3	D.4	D.5		
	Affidamenti diretti	B8	Elusione delle regole minime di concorrenza stabilite dalla legge per gli affidamenti di importo fino ad un milione di euro (art. 122, comma 7, Codice). Abuso nel ricorso agli affidamenti in economia ed ai cottimi fiduciari al di fuori delle ipotesi legislativamente previste.	1	1	1	1	1	1	1
	Revoca del bando	B9	Adozione di un provvedimento di revoca del bando strumentale all'annullamento di una gara, al fine di evitare l'aggiudicazione in favore di un soggetto diverso da quello atteso, ovvero al fine creare i presupposti per concedere un indennizzo all'aggiudicatario.	1	1	1	1	1	1	1
	Redazione del cronoprogramma	B10	Mancanza di sufficiente precisione nella pianificazione delle tempistiche di esecuzione dei lavori, che consenta all'impresa di non essere eccessivamente vincolata ad un'organizzazione precisa dell'avanzamento dell'opera, creando in tal modo i presupposti per la richiesta di eventuali extraguadagni da parte dello stesso esecutore.	1	1	1	1	1	1	1
		B11	Pressioni dell'appaltatore sulla direzione dei lavori, affinché possa essere rimodulato il cronoprogramma in funzione dell'andamento reale della realizzazione dell'opera.	1	1	1	1	1	1	1
	Varianti in corso di esecuzione del contratto	B12	Ammissione di varianti durante la fase esecutiva del contratto, al fine di consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire guadagni ulteriori, addebitabili in particolar modo alla sospensione dell'esecuzione del lavoro o del servizio durante i tempi di attesa dovuti alla redazione della perizia di variante.	1	1	1	1	1	1	1
	Subappalto	B13	Mancato controllo della stazione appaltante nell'esecuzione della quota-lavori che l'appaltatore dovrebbe eseguire direttamente e che invece viene scomposta e affidata attraverso contratti non qualificati come subappalto, ma alla stregua di forniture.	1	1	1	1	1	1	1

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	Cod.	RISCHI SPECIFICI	PROBABILITA'		IMPATTO			Valore finale Probab	Valore finale Impatto
				D. 1	D.2	D.3	D.4	D.5		
	Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto	B14	Condizionamenti nelle decisioni assunte all'esito delle procedure di accordo bonario, derivabili dalla presenza della parte privata all'interno della commissione.	1	1	1	1	1	1	1
<b>Provv. ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario</b>	Provv. di tipo autorizzatorio (incluse figure simili quali: abilitazioni, approvazioni, nullastosta, licenze, registrazioni, dispense, permessi a costruire)	C1	Abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici al fine di agevolare particolari soggetti (es. inserimento in cima ad una lista di attesa);	1	1	1	1	1	1	1
		C2	Abuso nel rilascio di autorizzazioni in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo al fine di agevolare determinati soggetti (es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti per apertura di esercizi commerciali).	1	1	1	1	1	1	1
	Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni (ad esempio in materia edilizia o commerciale)	C3	Corresponsione di tangenti per ottenere omissioni di controllo e "corsie preferenziali" nella trattazione delle proprie pratiche	1	1	1	1	1	1	1
		C4	Richiesta e/o accettazione impropria di regali, compensi o altre utilità in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati;	1	1	1	1	1	1	1
	Provv. di tipo concessorio (incluse figure simili quali: deleghe, ammissioni)	C5	Corresponsione di tangenti per ottenere omissioni di controllo e "corsie preferenziali" nella trattazione delle proprie pratiche	1	1	1	1	1	1	1
		C6	Richiesta e/o accettazione impropria di regali, compensi o altre utilità in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati;	1	1	1	1	1	1	1

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	Cod.	RISCHI SPECIFICI	PROBABILI TA'		IMPATTO			Valore finale Probab	Valore finale Impatto
				D. 1	D.2	D.3	D.4	D.5		
		C7	Ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo (ad es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti).	1	1	1	1	1	1	1
	Accordi procedurali: Convenzioni Deroghe Proroghe	C8	Corresponsione di tangenti per ottenere omissioni di controllo e "corsie preferenziali" nella trattazione delle proprie pratiche	1	1	1	1	1	1	1
<b>Area: provvediment i ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario</b>	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati	D1	Riconoscimento indebito di agevolazioni nel pagamento di tariffe sui servizi al fine di agevolare determinati soggetti;	1	1	1	1	1	1	1
		D2	Riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di tariffe sui servizi al fine di agevolare determinati soggetti	1	1	1	1	1	1	1
		D3	Uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a bandi , progetti, fondi	1	1	1	1	1	1	1
		D4	Rilascio di concessioni edilizie con pagamento di contributi inferiori al dovuto al fine di agevolare determinati soggetti.	1	1	1	1	1	1	1
	Attività connesse alla gestione delle entrate patrimoniali dell'ente	D5	Mancato recupero di crediti vantati dall'ente	1	1	1	1	1	1	1
		D6	Mancato introito di proventi da sanzioni amministrative	1	1	1	1	1	1	1
		D7	Rilascio di permessi di costruire con conteggio irregolare e inferiore al dovuto di contributi ed oneri	1	1	1	1	1	1	1
		D8	Concessione di agevolazioni su tariffe per i servizi dell'ente non dovute	1	1	1	1	1	1	1
		D9	Archiviazione illegittima di multe e sanzioni	1	1	1	1	1	1	1
		D10	Riconoscimento di rimborsi e sgravi non dovuti	1	1	1	1	1	1	1

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	Cod.	RISCHI SPECIFICI	PROBABILITA'		IMPATTO			Valore finale Probab	Valore finale Impatto
				D. 1	D.2	D.3	D.4	D.5		
	Attività connesse alla gestione di entrate tributarie dell'ente	D11	Omissione di adempimenti necessari all'accertamento di tasse e tributi	1	1	1	1	1	1	1
		D12	Verifiche fiscali compiacenti	11	1	1	1	1	1	1

---

**PARTE SECONDA**  
**TRASPARENZA**

---

# 1. Introduzione: definizioni e struttura organizzativa

## 1.1. Definizioni

Nella redazione del presente documento si intendono:

- a) per “legge 190/2012”, la [legge 6 novembre 2012, n. 190](#);
- b) per “d.lgs. 33/2013”, il [decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33](#);
- c) per “PTPCT” il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di cui all’articolo 1 comma 60 della legge 190/2012;
- d) per “RPCT”, il [Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza](#) di cui all’articolo 1, comma 7, della legge 190/2012;
- e) per “ANAC”, l’[Autorità nazionale anticorruzione](#);
- f) per “NdV”, il [Nucleo di Valutazione](#) di cui all’articolo 4, comma 1, lettera g) della legge 4 marzo 2009, n. 15;
- g) per “URP”, l’ufficio relazioni con il pubblico di cui all’articolo 11 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- h) per “TUEL”, il [testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#).

## 1.2. Struttura organizzativa

Si rinvia alla PARTE PRIMA paragrafo 2.2.1.

## 1.3. Durata delle pubblicazioni

I dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali e quanto previsto dagli articoli 14, comma 2, e 15, comma 4 del d.lgs. 33/2013.

Decorsi detti termini, i relativi dati e documenti sono accessibili ai sensi dell'articolo 5 del d.lgs. 33/2013.

---

## 2. Procedimento di elaborazione, adozione e aggiornamento del programma

### 2.1 Il principio della trasparenza

Il d.lgs. 33/2013, intende la trasparenza 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”* (art. 1, comma 1).

Tra le principali novità introdotte dal d.lgs. 33/2013 si riscontra l'istituzione del diritto di accesso civico. L'art. 5, comma 1, del decreto, infatti, impone alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di pubblicare documenti, informazioni o dati introducendo, il diritto di chiunque, di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

All'accesso di cui al comma 1, *“allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”*, il comma 2 aggiunge che *“chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis”*.

L'accessibilità totale presuppone l'accesso a tutte le informazioni consentendo a ciascun cittadino la possibilità di controllare la pubblica amministrazione con il principale scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità (art. 11, comma 1, d.lgs. 150/2009).

Nella logica del decreto, la trasparenza favorisce la partecipazione dei cittadini all'attività delle pubbliche amministrazioni in modo da:

- a) sottoporre al controllo diffuso ogni fase del ciclo di gestione della performance per consentirne il miglioramento;
- b) assicurare la conoscenza, da parte dei cittadini, dei servizi resi dalle amministrazioni, delle loro caratteristiche quantitative e qualitative nonché delle loro modalità di erogazione;
- c) prevenire fenomeni corruttivi e promuovere l'integrità.

### 2.2 Coordinamento con il Piano delle Performance

Posizione centrale occupa l'adozione del [Piano delle performance](#) (PdP), destinato ad indicare, con chiarezza, obiettivi e indicatori, criteri di monitoraggio, valutazione e rendicontazione. Il PdP è il principale strumento che la legge pone a disposizione dei cittadini perché possano conoscere e valutare in modo oggettivo e semplice l'operato delle amministrazioni pubbliche.

Attualmente l'articolo 169 del TUEL stabilisce che al fine di semplificare i processi di pianificazione gestionale dell'ente, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del TUEL e il PdP di cui all'articolo 10 del d.lgs. 150/2009, sono unificati organicamente nel piano esecutivo di gestione (PEG).

Nel comune di Rubiera **il Piano dettagliato degli obiettivi/PEG, come sopra definiti, unitamente al PTPCT costituisce il Piano della Performance.**

Il [Regolamento per la valutazione e la premialità del personale](#) all'articolo 4, comma 1, stabilisce:

---

*“1. Gli obiettivi, sia di gestione corrente sia conseguenti alle indicazioni strategiche dell'Amministrazione, sono definiti annualmente nel PEG dell'Ente e sono:*

- a) rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'Ente;*
- b) specifici e misurabili in termini concreti e chiari;*
- c) tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;*
- d) riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno;*
- e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;*
- f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;*
- g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili”.*

Al PdP è anche collegato l'intero sistema di valutazione e di incentivazione di tutto il personale dell'ente.

La pubblicazione dei dati relativi al raggiungimento degli obiettivi inseriti nel PdP avranno particolare rilevanza nella scelta delle informazioni da rendere disponibili ai cittadini e agli utenti dei servizi.

## **2.3 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)**

Il ruolo di Responsabile per la trasparenza è stato unificato con quello di Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) come indicato nella PARTE PRIMA, paragrafo 1.2.

Il RPCT svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di Valutazione, all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e, nei casi più gravi, all'Ufficio per i procedimenti disciplinari unificato (UPDU) dell'Unione Tresinaro Secchia i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Il RPCT, inoltre, vigila sulla regolare attuazione dell'istituto dell'accesso civico.

## **2.4 Individuazione e modalità di coinvolgimento dei portatori di interessi diffusi (stakeholders)**

Il d.lgs. 33/2013, all'art. 3, introduce il diritto di conoscibilità delle informazioni e dei documenti oggetto di accesso civico generalizzato e di pubblicazione obbligatoria, ribadendo, all'art. 9, la piena accessibilità agli stessi da parte dei cittadini.

Sulla base di questi principi è opportuno che l'amministrazione raccolga feedback dai cittadini/utenti e dagli stakeholders (vengono individuati come stakeholders, al fine di un loro coinvolgimento per la realizzazione e la verifica dell'efficacia delle attività proposte nel presente programma, i cittadini anche in forma associata, le associazioni sindacali e/o di categoria, i mass media, gli ordini professionali e le imprese anche in forma associata) sul livello di utilità dei dati pubblicati, anche per un più consapevole processo di aggiornamento annuale del PTPCT, nonché eventuali reclami sulla qualità delle informazioni pubblicate ovvero in merito a ritardi e inadempienze riscontrate.

E' già attivo il monitoraggio del sito web dell'ente nell'ambito del servizio "[La bussola della trasparenza dei siti web](#)", al fine di migliorare la qualità delle informazioni on-line e dei servizi digitali. Resta pienamente confermato il sistema di segnalazione presso l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) già attivo da alcuni anni, presso il competente servizio.

Alla data del 22 gennaio 2019, la verifica delle sezioni di amministrazioni trasparente tramite l'applicativo web restituisce la presenza di tutte le 80 sezioni previste dalla [delibera ANAC 1310/2016](#).

## 2.5 Modalità e tempi di attuazione

Nel corso del 2013 è stato svolto un importante lavoro di popolamento delle varie sezioni e sottosezioni del portale di "Amministrazione Trasparente" sul sito del Comune di Rubiera ([www.comune.rubiera.re.it](http://www.comune.rubiera.re.it)), come previsto del piano degli obiettivi 2013.

Nel 2014, con deliberazione della Giunta comunale n. 5 del 28 gennaio 2014 è stato approvato il primo PTTI, successivamente aggiornato nel 2015, confluito nel 2016 nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione. Nel 2017 è entrata a regime la nuova organizzazione della sezione a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 e delle linee guida approvate dall'ANAC con delibera 1310 del 28 dicembre 2016.

Con l'attivazione del nuovo sito web attopv da fine 2017, ridisegnato secondo le [linee guida AGID](#), e creato tramite WordPress, tutta la sezione è stata ridisegnata e aggiornata dal punto di vista tecnologico.

Il programma di attività per gli anni 2019, 2020 e 2021 è il seguente:

		ATTIVITÀ	SETTORE/SERVIZIO RESPONSABILE	INIZIO PREVISTO	FINE PREVISTA
2019	1	Aggiornamento Parte Trasparenza del PTCPT	RPCT	01/01/2019	31/01/2019
	2	Pubblicazione dei dati sui contratti secondo il formato predisposto dall'ANAC (xml) tramite il nuovo applicativo "Casa di Vetro"	Tutti i responsabili	01/01/2019	31/01/2019
	3	Controllo e monitoraggio pubblicazione atti e documenti	RPCT	01/01/2019	31/12/2019
	4	Adeguamento pubblicazioni conseguenti all'insediamento della nuova amministrazione comunale	RPCT – 1° Settore affari generali e istituzionali	01/06/2019	31/10/2019
	5	Verifica rimozione dati non più da pubblicare per decorso termine quinquennale	URP	01/01/2019	31/12/2019

	6	Aggiornamento delle informazioni pubblicate secondo gli obblighi di legge	Tutti i settori e servizi	01/01/2019	31/12/2019
2020	1	Aggiornamento Parte Trasparenza del PTCPT	RPCT	01/01/2020	31/01/2020
	2	Pubblicazione dei dati sui contratti secondo il formato predisposto dall'ANAC (xml) tramite il nuovo applicativo "Casa di Vetro"	Tutti i responsabili	01/01/2020	31/01/2020
	3	Verifica rimozione dati non più da pubblicare per decorso termine quinquennale	URP	01/01/2020	31/01/2020
	4	Controllo e monitoraggio pubblicazione atti e documenti	RPCT	01/01/2020	31/12/2020
	5	Aggiornamento delle informazioni pubblicate secondo gli obblighi di legge	Tutti i settori e servizi	01/01/2020	31/12/2020
2021	1	Aggiornamento Parte Trasparenza del PTCPT	RPCT	01/01/2021	31/01/2021
	2	Pubblicazione dei dati sui contratti secondo il formato predisposto dall'ANAC (xml) tramite il nuovo applicativo "Casa di Vetro"	Tutti i responsabili	01/01/2021	31/01/2021
	3	Verifica rimozione dati non più da pubblicare per decorso termine quinquennale	URP	01/01/2021	31/01/2021
	4	Controllo e monitoraggio pubblicazione atti e documenti	RPCT	01/01/2021	31/12/2021
	5	Aggiornamento delle informazioni pubblicate secondo gli obblighi di legge	Tutti i settori e servizi	01/01/2021	31/12/2021

Per quanto riguarda le informazioni ed i dati da pubblicare, relativamente ai contenuti, ogni settore e servizio sarà responsabile per le materie di propria competenza, come evidenziato nel prospetto allegato.

Il RPCT sarà il referente dell'intero processo di realizzazione ed effettivo adempimento del PTPCT.

---

## 3. Iniziative di comunicazione della trasparenza

### 3.1 Iniziative per la trasparenza

Per quanto riguarda le azioni da intraprendere in materia di accessibilità si andrà verso l'utilizzo sempre più ampio di programmi che producano documenti in formato aperto. La quasi totalità dei documenti pubblicati è già in formato pdf; verrà incrementata la pubblicazione di dati in formati elaborabili (xml, ods, odt).

Verrà comunque verificata la accessibilità dei formati dei documenti presenti sul sito e saranno prese iniziative per rimuovere eventuali ostacoli all'accesso.

### 3.2 La sezione "Amministrazione trasparente"

Al fine di dare attuazione alla disciplina della trasparenza è stata inserita, già dal 20 aprile 2013, nella *home page* del sito istituzionale dell'Ente [www.comune.rubiera.re.it](http://www.comune.rubiera.re.it) un'apposita sezione denominata "[Amministrazione trasparente](#)"; in sostituzione della precedente sezione denominata "Trasparenza, valutazione e merito".

Le sezioni sono costruite in modo che, cliccando sull'identificativo, sarà possibile accedere ai contenuti della stessa.

A partire dal 2015 la pubblicazione di alcune sezioni è stata automatizzata tramite un apposito software integrato con i gestionali dei provvedimenti amministrativi. Nel 2016 sono state integrate ulteriori sezioni. Nel 2017 è entrata a regime la nuova organizzazione della sezione a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 e delle linee guida approvate dall'ANAC con delibera 1310 del 28 dicembre 2016.

### 3.3 L'accesso civico

Dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016, la normativa disciplina due distinte tipologie di "accesso civico".

La prima, prevista dall'articolo 5, comma 1, del d.lgs. 33/2013, riguarda i documenti le informazioni o i dati che le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare ai sensi del decreto legislativo 33/2013.

La seconda, prevista dall'articolo 5, comma 2, del d.lgs. 33/2013, riguarda l'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. 33/2013. Questo accesso avviene nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis del d.lgs. 33/2013.

In entrambi i casi l'accesso può essere richiesto da chiunque. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione.

Il RPCT, anche tramite le strutture organizzative ed il personale ad egli assegnato, riceve le richieste di accesso civico di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013 e provvede a darvi attuazione nei modi e nei tempi prescritti dalla norma. Nella sezione "Altri contenuti" di Amministrazione Trasparente,

---

sotto sezione “Accesso civico” sono indicate le modalità operative che il cittadino deve seguire. L’[apposita pagina](#) del sito è stata aggiornata con tutte le necessarie informazioni e la relativa modulistica.

Resta inalterato il diritto di accesso ai documenti amministrativi disciplinato dal capo V della Legge n. 241/1990 e dal regolamento per l’accesso dell’Ente.

In attuazione delle predette disposizioni, **con deliberazione del Consiglio comunale n. 41 del 31 luglio 2017**, è stato approvato il nuovo [Regolamento per la disciplina del diritto di accesso ai documenti, ai dati e alle informazioni in possesso dell’Amministrazione](#).

In ottemperanza alle vigenti disposizioni è stato anche predisposto il [Registro degli accessi](#).

### 3.4 Le caratteristiche delle informazioni

L’Ente è tenuto ad assicurare la qualità delle informazioni riportate nel sito istituzionale nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, assicurandone l’integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l’omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell’amministrazione, l’indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità.

Gli atti oggetto di pubblicazione obbligatoria saranno, quindi, pubblicati:

- in forma chiara e semplice, tali da essere facilmente comprensibili al soggetto che ne prende visione;
- completi nel loro contenuto, e degli allegati costituenti parte integrante e sostanziale dell’atto;
- con l’indicazione della loro provenienza, e previa attestazione di conformità all’originale in possesso dell’amministrazione;
- tempestivamente e comunque non oltre dieci giorni dalla loro efficacia;
- per un periodo di cinque anni, decorrenti dal 1° gennaio dell’anno successivo a quello da cui decorre l’obbligo di pubblicazione. Gli atti che producono i loro effetti oltre i cinque anni, andranno comunque pubblicati fino alla data di efficacia. Allo scadere del termine sono comunque conservati e resi disponibili all’interno di apposite sezioni di archivio.
- in formato di tipo aperto, ai sensi dell’articolo 68 del Codice dell’amministrazione digitale, di cui al d.lgs. 82/2005 e saranno riutilizzabili ai sensi del d.lgs. 196/2003, senza ulteriori restrizioni diverse dall’obbligo di citare la fonte e di rispettarne l’integrità. In proposito si sta implementando in diverse pagine i riferimenti alla possibilità di utilizzare i dati nel rispetto della [licenza IODLV2.0](#).

## 4. Processo di attuazione del Programma

### 4.1. I responsabili della trasmissione dei dati

Responsabile della trasmissione dell’atto oggetto di pubblicazione è il dipendente tenuto alla produzione dell’atto medesimo, il quale, avrà l’onere di trasmetterlo tempestivamente, esclusivamente a mezzo posta elettronica interna, indicando la sezione e sottosezione di pubblicazione all’URP entro il termine previsto dall’allegato prospetto. I termini di aggiornamento dei singoli adempimenti sono specificati nel prospetto allegato.

---

I dati, le informazioni e i documenti ricevuti dovranno essere pubblicati entro 5 giorni lavorativi dalla ricezione.

I documenti o atti oggetto di pubblicazione obbligatoria, con data certa, dovranno essere trasmessi all'addetto al sito web almeno **quarantotto (48) ore** prima della data indicata per la pubblicazione.

Il RPCT e i responsabili dei vari settori organizzativi vigileranno sulla regolare produzione, trasmissione e pubblicazione dei dati.

## 4.2. Il responsabile pubblicazione e aggiornamento dati

Tranne per i casi in cui la pubblicazione avviene con modalità automatizzate, gestite dai singoli uffici e servizi, il Responsabile della pubblicazione e dell'aggiornamento dei dati oggetto di pubblicazione è l'URP che provvederà tempestivamente alla pubblicazione nella sezione del sito web indicatagli dal produttore del documento, **non oltre i cinque giorni lavorativi per i documenti senza data certa obbligatoria, e entro quarantotto (48) ore per gli altri.**

## 4.3. Referenti per la trasparenza

I responsabili dei vari settori svolgeranno anche il ruolo di Referenti per la trasparenza, favorendo ed attuando le azioni previste dal programma. A tale fine vigileranno:

- sul tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge e dal presente PTTI;
- sull'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità delle informazioni pubblicate.

## 4.4. Misure organizzative volte a garantire la regolarità dei flussi informativi

Per garantire la regolarità dei flussi informativi ad ogni ufficio e servizio sarà consegnato, da parte del RPCT, uno scadenario con indicati i tipi di atti e documento che dovranno essere prodotti e la periodicità del loro aggiornamento, conformemente a quanto previsto nell'allegato.

Vigileranno sul rispetto dello scadenario i responsabili dei settori organizzativi, nonché il RPCT, il quale, periodicamente, effettuerà dei controlli sull'attualità delle informazioni pubblicate.

In caso di ritardata o mancata pubblicazione di un dato soggetto ad obbligo, il RPCT segnalerà ai responsabili di settore la mancanza, e gli stessi provvederanno a sollecitare il soggetto incaricato alla produzione dell'atto il quale dovrà provvedere tempestivamente e comunque nel termine massimo di giorni quindici.

---

## 4.5. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza

L'attività di controllo sarà svolta dal RPCT, coadiuvato dai responsabili di settore che vigileranno sull'effettiva attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, predisponendo apposite segnalazioni in caso di mancato o ritardato adempimento.

Tale controllo verrà attuato:

- nell'ambito dell'attività di monitoraggio del PTPCT;
- attraverso appositi controlli a campione periodici, a verifica dell'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- Attraverso il monitoraggio effettuato in merito al diritto di accesso civico (art. 5 d.lgs. 33/2013) sulla base delle segnalazioni pervenute.

Per ogni informazione pubblicata verrà verificata:

- la qualità;
- l'integrità;
- il costante aggiornamento;
- la completezza;
- la tempestività;
- la semplicità di consultazione;
- la comprensibilità;
- l'omogeneità;
- la facile accessibilità;
- la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione;
- la presenza dell'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità.

In sede di monitoraggio- annuale del PTPCT verrà rilevato lo stato di attuazione delle azioni previste.

Anche il NdV è chiamato a svolgere una importante attività di controllo, in quanto spetta a tale organismo verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCTe quelli indicati nel Piano delle Performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori.

Inoltre, il NdV, utilizzerà le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance organizzativa ed individuale del responsabile e dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati.

# RETE PER L'INTEGRITA' E LA TRASPARENZA

(GRUPPO DI LAVORO "DESCRIZIONE CONTESTO ESTERNO")

## DESCRIZIONE DEL CONTESTO ESTERNO

### 1. Scenario economico-sociale a livello regionale

Nel 2018 la regione Emilia – Romagna è stata la locomotiva del paese, al primo posto tra le regioni italiane per crescita del PIL (+1,4%).

Le previsioni dicono che sarà così anche nel 2019, pur con un rallentamento (+1,2%) del quale si leggono già i primi segnali guardando le performance delle imprese manifatturiere più piccole e di quelle artigiane.

Di seguito una breve sintesi del sistema imprenditoriale regionale, del livello di occupazione e la qualità del credito.

#### **a) Il sistema imprenditoriale**

Al 30 settembre 2018 le **imprese attive in Emilia-Romagna** erano poco meno di 405mila, 1.580 in meno rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (-0,4%), a fronte di un aumento del numero degli addetti nelle imprese del 2,6%. Una flessione che non va interpretata negativamente in quanto associata a una crescita occupazionale e, quindi, a un rafforzamento delle imprese esistenti.

Le **aziende straniere** in Emilia-Romagna sono oltre 48mila, il 12% del totale delle imprese regionali, il 3% in più rispetto all'anno precedente.

I dati sulla **demografia d'impresa** suddivisi per settore confermano il trend degli ultimi anni, un sensibile calo del numero delle aziende nel comparto agricolo, una contrazione che seppur meno marcata caratterizza anche il commercio, le costruzioni e il manifatturiero. A crescere è il comparto "altro industria", in particolare i settori operanti nell'ambito dell'energia, e il terziario.

Le imprese femminili costituiscono oltre un quinto del tessuto imprenditoriale regionale, il 14% dell'occupazione; il numero delle imprese è rimasto pressoché invariato nell'anno in corso, mentre gli addetti afferenti a imprese femminili sono aumentati di oltre il 2%.

Per quello che riguarda **l'industria in senso stretto**, dopo la grande crisi internazionale avviata nel 2007, la ripresa ha finalmente condotto alla più lunga fase di espansione della produzione industriale dal 2003: registriamo infatti quindici trimestri di crescita dell'attività industriale in Emilia-Romagna.

Il valore più alto è stato raggiunto nel quarto trimestre del 2017, da allora la dinamica è stata sempre di segno positivo, ma di entità più contenuta. Il bilancio dei primi nove mesi del 2018 si chiude con un incremento del 2,2%. Meglio le imprese più grandi, qualche segnale di difficoltà si inizia a cogliere, come si diceva, tra le aziende più piccole.

Il **commercio con l'estero** ha giocato un ruolo fondamentale. Nei primi nove mesi del 2018, le esportazioni regionali di prodotti dell'industria manifatturiera hanno fatto segnare un aumento del 4,6%, rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. La crescita risulta inferiore a quella del periodo gennaio – settembre 2017 (+6,0%), ma chiaramente superiore all'incremento del 3% nazionale.

Per quello che riguarda **l'industria delle costruzioni**, dopo la fase recessiva di inizio decennio, dall'inizio del 2015 si sono succeduti quattro anni positivi, anche se non privi di incertezze. Per l'artigianato delle **costruzioni** la tendenza positiva instauratasi dal secondo trimestre 2017 si è protratta fino al terzo trimestre 2018 senza dare segni di rallentamento. Nei primi nove mesi dell'anno, il volume d'affari a prezzi correnti delle imprese artigiane delle costruzioni ha messo a segno un aumento dell'1,5 % rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente.

La consistenza delle imprese attive nei settori **dell'agricoltura, caccia, silvicoltura e pesca** continua a seguire un pluriennale trend negativo che si è alleviato negli ultimi dodici mesi. A fine settembre 2018 risultava pari a 57.042 imprese, pari al 14,1 % del totale delle imprese attive. La base imprenditoriale regionale si riduce di 1.010 unità (-1,7 %), rispetto allo stesso mese dello scorso anno.

I dati congiunturali confermano la dinamica negativa che caratterizza il **settore del commercio** da ormai un decennio. Nei primi nove mesi del 2018 le vendite sono diminuite dell'1,8 %, con una dinamica che è andata peggiorando negli ultimi trimestri. Le ragioni sono molteplici, riguardano sicuramente il perdurare della crisi dei consumi e della domanda interna che stenta a ripartire, così come sulle dinamiche del settore incidono i cambiamenti nei comportamenti d'acquisto dei consumatori, a partire dagli acquisti on line. La fase recessiva riguarda tutte le tipologie commerciali e tutte le dimensioni, anche la grande distribuzione.

Il settore **dell'alloggio e ristorazione** ha incrementato le imprese e, soprattutto, gli addetti, cresciuti del 6 % nel solo ultimo anno.

Il **movimento turistico** nelle strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere dell'Emilia-Romagna viene rilevato dall'Osservatorio Turistico Regionale della Regione Emilia-Romagna e di Unioncamere Emilia-Romagna, realizzato in collaborazione con Trademark Italia.

**L'industria turistica regionale** chiude i primi dieci mesi del 2018 superando i 56 milioni di presenze turistiche, in aumento del 4,4% rispetto ai circa 54 milioni registrati nel 2017. Tutti i comparti turistici della regione (Riviera, Città d'Arte e d'Affari, Montagna appenninica ed Altre località) registrano una performance positiva sia degli arrivi che delle presenze.

La consistenza delle imprese attive nel **settore dei trasporti e magazzinaggio** a settembre 2018 è apparsa in diminuzione rispetto allo stesso periodo dell'anno passato sia in Emilia-Romagna (-1,2 %) sia a livello nazionale (-0,5 %). Al contrario l'occupazione è risultata in aumento, +1,5 %).

La parte di gran lunga più consistente del **trasporto marittimo** dell'Emilia-Romagna si svolge attraverso il porto di Ravenna. Secondo i dati Istat, (il cui ultimo aggiornamento disponibile è al 2016) lo scalo portuale ravennate ha rappresentato il 6 % del movimento merci portuale italiano, occupando il terzo posto sui quarantatré porti italiani censiti, preceduto da Trieste e Genova e seguito da Livorno e Gioia Tauro.

In Emilia-Romagna, il **sistema aeroportuale** ha mostrato un buon andamento – sia pur con risultati medi regionali inferiori al dato nazionale – in virtù soprattutto dell'ottimo andamento di Bologna che combina un traffico già elevato con un tasso di aumento abbondantemente positivo dei passeggeri (+2,5 % in termini di passeggeri) a fronte di una contrazione del numero dei voli (aerei con maggiore capacità o più pieni) e del traffico

merci. Al 30 settembre 2018 le **cooperative attive** in regione erano poco più di 5mila, gli addetti quasi 250mila pari al 14 % del totale regionale, oltre 40 miliardi il fatturato. Dal punto di vista numerico le cooperative sono diminuite dell'1,7 % rispetto all'anno precedente. Solamente tre i settori dove la cooperazione acquisisce nuove società, l'industria manifatturiera, l'alloggio e ristorazione e i servizi alle persone.

### ***b) Lo stato dell'occupazione***

Accelera sensibilmente la tendenza positiva degli occupati che proseguirà anche nel 2019. Tra gennaio e settembre l'**occupazione** dell'Emilia-Romagna è, infatti, mediamente ammontata a circa 2.004.000 persone, vale a dire circa 28.000 occupati in più rispetto all'analogo periodo del 2017, per un incremento dell'1,4 %.

Il **tasso di disoccupazione**, che misura l'incidenza delle persone in cerca di occupazione sul totale delle forze di lavoro (cioè di coloro che hanno un lavoro o lo cercano attivamente) e che aveva raggiunto il suo valore minimo nel 2008 fermandosi al 2,8% per toccare l'8,4% nel 2013, nel 2018 dovrebbe ridursi sensibilmente al 5,9% e scendere al 5,7% nel 2019.

Vale la pena evidenziare come, **dal punto di vista del genere**, i buoni dati sull'occupazione dell'Emilia-Romagna derivano anche dall'elevata partecipazione al mercato del lavoro della componente femminile.

### ***c) La qualità del credito***

I **rapporti tra banca ed impresa** in Emilia-Romagna, oggetto di analisi dell'Osservatorio sul credito di Unioncamere Emilia-Romagna, procedono nella lenta marcia verso il miglioramento. Nel corso di quest'anno 2018 i livelli di soddisfazione sono risultati in crescita per tutti i parametri analizzati, in particolare per gli strumenti finanziari a disposizione, per la quantità del credito offerto e per i tempi di valutazione delle richieste.

Secondo i dati provvisori forniti dalla Banca d'Italia, la consistenza dei **prestiti bancari** concessi al complesso dell'economia regionale a fine settembre 2018 risulta in espansione dell'1,1 % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (-0,4 l'anno passato).

Per quel che riguarda la **qualità del credito**, nei primi nove mesi del 2018 è proseguito il graduale miglioramento del credito erogato all'economia regionale. Più in particolare, il tasso di deterioramento del credito registrato dalla Banca d'Italia a fine settembre era pari 1,7 %, rispetto al 2,8 dell'anno passato.

I **depositi bancari** di famiglie ed imprese sono cresciuti del 4,8 % (6,4 % l'anno passato) superando i 120 miliardi di euro. I depositi delle famiglie rappresentano la parte maggioritaria dell'aggregato (84,6 miliardi di euro) ed hanno registrato un aumento, a settembre, del 3,9 %.

#### **Fonti:**

***Rapporto sull'economia regionale 2018 – a cura dell'Ufficio Studi di Unioncamere Emilia-Romagna***

## 2. Descrizione del profilo criminologico del territorio E-R

L'insieme delle attività di ricerca realizzate dalla Regione Emilia-Romagna fin dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso ha consentito di ricostruire un quadro articolato delle organizzazioni criminali e dei loro traffici e forme di attività in Emilia-Romagna e di comprendere il ruolo giocato dalle strategie di queste organizzazioni nello spostamento e nell'insediamento di loro uomini nel territorio regionale per l'organizzazione dei traffici illeciti.

A differenza di altre regioni del Nord, in Emilia-Romagna il controllo del territorio da parte di organizzazioni criminali risulta pressoché assente, mentre la loro attività principale e più remunerativa è costituita dai traffici illeciti, in particolare dal traffico di stupefacenti. Le altre attività rilevanti delle mafie in Emilia-Romagna riguardano l'edilizia pubblica e privata, il movimento terra e autotrasporti, l'usura, il recupero crediti, la gestione e il controllo illegale del gioco d'azzardo, le estorsioni, l'intestazione fittizia di beni e il riciclaggio.

La ricerca sul territorio pone in evidenza l'importanza assunta da elementi di origine locale nel favorire l'ingresso di attività criminali organizzate nel territorio regionale. 'Ndranghetisti e casalesi, le due organizzazioni più significative in Emilia-Romagna, puntano entrambe alla mimetizzazione sociale, a non richiamare l'attenzione ed a passare inosservati. In altre parole, le organizzazioni mafiose hanno adottato meccanismi di infiltrazione diversi da quelli tradizionali al fine di rendersi assai più invisibili e quindi anche più difficilmente decifrabili. La loro azione in tal modo si confonde spesso con quella di operatori che si muovono nella legalità.

Le realtà più vulnerabili, ma anche quelle più studiate e conosciute, sono quelle di Reggio Emilia e Modena, dove le indagini confermano la presenza di 'ndranghetisti e casalesi nei cantieri edili. È l'edilizia, infatti, il settore più vulnerabile all'infiltrazione mafiosa in Emilia-Romagna e dove i processi di corruzione e di radicamento della criminalità organizzata sono più visibili e consolidati, come dimostrato anche dall'inchiesta Aemilia, il cui impianto accusatorio è stato recentemente confermato nel primo grado di giudizio.

Parma, è la città in cui si segnala una presenza significativa di Cosa nostra, con cellule collegate alla famiglia Panepinto di Bivona (AG), per il resto poco presente nel territorio regionale.

Anche nel mercato immobiliare si segnala nella regione un notevole attivismo delle cosche mafiose, in particolare nella città di Bologna. Si tratta di un settore strategico, che consente di reinvestire capitali illeciti ed acquisire patrimoni immobiliari, in genere utilizzando acquirenti fittizi. Anche in questo caso si rivela fondamentale il ruolo giocato da "faccendieri" locali e prestanome nel mondo delle professioni. Il riciclaggio risulta così essere una delle attività più fiorenti della criminalità organizzata in Emilia-Romagna e si manifesta attraverso acquisti di attività commerciali, imprese ed immobili.

Anche l'area della Romagna è stata interessata da una crescente infiltrazione delle mafie, come testimoniano le diverse inchieste condotte dall'autorità giudiziaria. Nella riviera romagnola, ed in particolare nella provincia di Rimini, le mafie si sono concentrate in attività legate al narcotraffico, gioco d'azzardo, recupero crediti, usura, estorsioni, gestione di locali notturni, intestazione fittizia di beni ed il riciclaggio.

Anche negli anni più recenti il controllo del mercato degli stupefacenti in Emilia-Romagna assume una rilevanza fondamentale per le organizzazioni criminali. È infatti da questa attività che tali organizzazioni criminali traggono la porzione più consistente dei loro profitti, da reinvestire poi in parte anche nelle attività del mercato legale attraverso complesse attività di riciclaggio.

Il riciclaggio dei capitali illeciti è infatti l'attività terminale per bonificare i capitali provenienti da tutta una serie di attività criminali e che avviene attraverso più fasi e una molteplicità di canali che si vanno sempre di più affinando e moltiplicando man mano che aumentano gli strumenti per contrastarlo: dalla immissione dei capitali nel circuito finanziario attraverso banche, società finanziarie, uffici di cambio, centri off-shore e altri intermediari, alla loro trasformazione in oro, preziosi, oggetti di valore, assegni derivanti da false vincite al gioco, ecc., fino appunto all'investimento in attività lecite a ripulitura avvenuta.

Nel corso degli ultimi decenni l'attività di contrasto alla criminalità organizzata si è molto concentrata sull'attacco ai capitali di origine illecita e ciò è avvenuto anche grazie al supporto di un sistema di prevenzione che è un importante complemento all'attività di repressione dei reati, intercettando e ostacolando l'impiego e la dissimulazione dei relativi proventi. In questo sistema di prevenzione l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), istituita presso la Banca d'Italia dal d.lgs. n. 231/2007 (che è la cornice legislativa antiriciclaggio in Italia), è l'autorità incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori; di dette informazioni l'UIF effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'autorità giudiziaria, per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione.

Secondo i dati più recenti pubblicati da questo organismo, nel 2017 in Italia sono stati segnalati quasi 95.000 operazioni sospette di riciclaggio (circa 10.000 in meno rispetto al 2016, ma ben 20.000 in più del 2015), di cui quasi 6.500 provenienti dall'Emilia-Romagna (circa il 7% del totale registrato a livello nazionale), che nel 2017 ha avuto una diminuzione di segnalazioni di circa 10 punti percentuali rispetto all'anno precedente, ma 15 punti in più del 2015.

Diversa è invece la tendenza che si riscontra nei dati delle forze di polizia che vede questi reati in continua crescita negli ultimi cinque anni a fronte di un calo generalizzato della criminalità.

Nel 2017 le forze di polizia in Emilia-Romagna hanno ricevuto 120 denunce per riciclaggio, ovvero 35 in più rispetto all'anno precedente di cui 28 solo nelle province di Forlì-Cesena e Ravenna. Il numero di denunce del 2017 è il più alto registrato in regione dal 2013.

Il tasso per il reato di riciclaggio della regione è di 2,1 ogni 100 mila abitanti mentre quello medio italiano è di 2,9 ogni 100 mila abitanti. Tuttavia, si riscontrano differenze sostanziali fra le diverse province della regione. Modena ha un tasso di denuncia notevolmente più alto della media regionale e italiana, ovvero di 4,6 ogni 100 mila abitanti, seguita da Ravenna il cui tasso è di 2,5 denunce ogni 100 mila abitanti. Tutte le altre province della regione hanno un tasso di denuncia o nella media regionale o notevolmente più basso come ad esempio Reggio Emilia.

**Fonti:**

*Rivista «QUADERNI DI CITTÀ SICURE», numeri:*

- 11b *“La sicurezza in Emilia-Romagna. Terzo rapporto annuale” (1997);*
- 29 *“Criminalità organizzata e disordine economico in Emilia-Romagna” (2004);*
- 39 *“I raggruppamenti mafiosi in Emilia-Romagna. Elementi per un quadro di sintesi” (2012), a cura di E. Ciconte;*
- 41 *“Mafie, economia, territori, politica in Emilia-Romagna” (2016), a cura di E. Ciconte;*
- 42 *“Mafie, economia, lavoro” (2018), a cura di V. Mete e S. Borelli.*

*Rapporto annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) per il 2017, n. 10 – 2018 (v.: <http://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-annuale/>)*

**LIBERA INFORMAZIONE:**

- 2011 *Mafie senza confini, noi senza paura – Dossier 2011 – Mafie in Emilia-Romagna, (a cura di Frigerio L., Liardo G.), Rapporto predisposto per l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Roma.*
- 2012 *Mosaico di mafie e antimafia – Dossier 2012 – I numeri del radicamento in Emilia-Romagna, (a cura di Della Volpe S., Ferrara N., Frigerio L., Liardo G.), Rapporto predisposto per l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Roma.*
- 2013 *Mosaico di mafie e antimafia – Dossier 2013 – L'altra 'ndrangheta in Emilia-Romagna, (a cura di S. Della Volpe, L. Frigerio, G. Liardo), Rapporto predisposto per l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Roma.*
- 2015 *Mosaico di mafie e antimafia – Dossier 2014/15 – Aemilia: un terremoto di nome 'ndrangheta, (a cura di S. Della Volpe, L. Frigerio, G. Liardo), Rapporto predisposto per l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Roma.*

**3. Attività di contrasto sociale e amministrativo**

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

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

- la valorizzazione del rating di legalità delle imprese (art. 14);
- la creazione di elenchi di merito, a partire dal settore dell'edilizia ed in tutti i comparti a maggior rischio di infiltrazione mafiosa (art. 14);

- la diffusione della Carta dei Principi delle Imprese e dell'Elenco di Merito delle imprese e degli operatori economici (art. 14);
- Il monitoraggio costante degli appalti pubblici, anche in collaborazione con l'Autorità anticorruzione (art. 24);
- La riduzione delle stazioni appaltanti, favorendo la funzione di centrale unica di committenza esercitata dalle unioni di comuni (art. 25);
- La promozione della responsabilità sociale delle imprese, al fine di favorire il pieno rispetto delle normative e dei contratti sulla tutela delle condizioni di lavoro (art. 26).

Ulteriori misure 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.

Con delibera G.R. n. 711 del 31/05/2017 è stato approvato il **Piano integrato delle azioni regionali per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile e la prevenzione del crimine organizzato e mafioso e dei fenomeni corruttivi** relativo all'anno 2017, ai sensi dell'art. 3 della L.R. 28 ottobre 2016, n. 18. Con delibera G.R. n. 493 del 09/04/2018 è stato successivamente approvato il Piano integrato per l'anno 2018.

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, oltre 160 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 più efficaci di contrasto ai fenomeni corruttivi e di cattiva amministrazione nel territorio emiliano-romagnolo.

È proseguita poi l'azione di **diffusione della Carta dei Principi di responsabilità sociale di imprese e la valorizzazione del rating di legalità**, attraverso i bandi per l'attuazione delle misure e degli interventi della DG Economia della Conoscenza, del Lavoro e dell'Impresa emessi nel 2017/18. L'adesione diviene così requisito indispensabile per l'accesso ai contributi previsti dai bandi. A seguito del monitoraggio dell'Osservatorio

regionale è emerso che il 48,2% delle imprese partecipanti ai bandi regionali dichiara di adottare un sistema di prevenzione del rischio corruzione e che il 31,5% ha acquisito il rating di legalità.

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

È stato realizzato l'aggiornamento dell'**Elenco regionale dei prezzi delle opere pubbliche**.

In relazione all'art. 34, della L.R. n. 18/2016, è continuata l'attività relativa all'aggiornamento dell'**Elenco di merito degli operatori economici del settore edile e delle costruzioni**. La formazione dell'Elenco di merito, che conta 1.450 imprese iscritte, persegue due principali finalità: a) la prima è rivolta alla costituzione di una banca dati a cui le Stazioni Appaltanti, i Comuni, i committenti, i professionisti ed i cittadini possono attingere per affidare incarichi alle imprese; b) la seconda riguarda l'attuazione del principio della semplificazione offrendo la possibilità, ove si realizzino le condizioni normative ed organizzative, di non dover ripresentare i medesimi documenti previsti per altri adempimenti.

Con l'approvazione della nuova legge urbanistica regionale (L.R. 21 dicembre 2017 n. 24 - **«Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio»**), sono state introdotte norme ed obblighi specifici di contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'ambito delle operazioni urbanistiche. In particolare, la nuova L.R. introduce l'obbligo di acquisire l'informazione antimafia relativamente ai soggetti privati che propongono alle amministrazioni comunali l'esame e l'approvazione di progetti urbanistici, nell'ambito dei diversi procedimenti regolati dalla legge (accordi operativi, accordi di programma e procedimento unico per i progetti di opere pubbliche e di interesse pubblico e per le modifiche di insediamenti produttivi).

Ulteriori misure di prevenzione sono state introdotte mediante la stipula di protocolli interistituzionali per la promozione della legalità.

In particolare, il 9 marzo 2018 è stato siglato un **Protocollo d'intesa per la prevenzione e la repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa nel settore degli appalti e concessioni di lavori pubblici, servizi e forniture e nell'attività urbanistica ed edilizia**.

L'intesa è stata siglata dal prefetto di Bologna e dal presidente della Regione Emilia-Romagna, anche in veste di Commissario delegato per la ricostruzione post sisma. L'accordo, che rinnova quelli sottoscritti a partire dal 2010 e che ha l'assenso da parte del Ministero dell'Interno, è stato siglato da tutte le Prefetture-Utg dell'Emilia-Romagna.

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

**diffusione della cultura della legalità.** Ne è stata sostenuta la creazione: nella provincia di Rimini, nella Città Metropolitana di Bologna, nelle amministrazioni comunali di Forlì e Parma e **nelle Unioni Terre d'Argine (MO) e Tresinaro Secchia (RE).**

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

**A livello dei territori provinciali, si evidenziano le iniziative seguenti:**

**1. Provincia di Ferrara:**

- sottoscrizione di un *Protocollo d'intesa per la prevenzione e la lotta ai fenomeni del bullismo e della devianza giovanile*, tra la Prefettura di Ferrara, l'Ateneo di Ferrara e altri enti e istituzioni del territorio ferrarese per armonizzare ed integrare gli interventi di supporto alle Istituzioni Scolastiche in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e della devianza giovanile. Il Protocollo ha istituito un "Gruppo stabile di lavoro", coordinato dalla Prefettura.

**Fonti:**

***Dati forniti dalla Regione Emilia-Romagna – Area sicurezza integrata e legalità' dell'Ufficio di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale***

***Protocollo d'intesa per la prevenzione e la lotta ai fenomeni del bullismo e della devianza giovanile, sottoscritto il 12.9.2018 tra la Prefettura di Ferrara, Università di Ferrara e altre istituzioni del territorio***

## APPROFONDIMENTI PER PROVINCIA

**Fonte:** *Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata (Anno 2016) Presentata dal Ministro dell'Interno e comunicata alla Presidenza del Senato il 15 gennaio 2018- Vol. I*

### PROVINCIA DI REGGIO EMILIA

Il dinamismo commerciale e industriale del territorio favorisce i tentativi di infiltrazione e penetrazione nel tessuto sociale, economico ed imprenditoriale, posti in essere da organizzazioni criminali di tipo mafioso.

L'intero comprensorio è risultato l'epicentro di una forte componente della 'ndrina "Grande Aracri" di Cutro (KR), insediata anche nei capoluoghi di Modena, Parma e Piacenza.

L'inchiesta denominata "Aemilia" ha comprovato gli interessi del sodalizio nei lavori collegati alla realizzazione di rilevanti interventi di riedificazione, conseguenti al terremoto che ha colpito l'Emilia Romagna nel 2012, ai quali le ditte mafiose avevano avuto accesso anche per le cointeressenze mantenute con i titolari di un'importante azienda edile modenese assegnataria di **appalti pubblici** per lo smaltimento delle macerie. Dall'inchiesta è emerso, in particolare, come i **proventi illeciti** delle articolazioni emiliane venissero in parte trasferiti alla cosca crotonese e in parte **reimpiegati in loco**, sia nell'erogazione di prestiti a tassi usurari, sia nell'avvio di progetti immobiliari intestati a "prestanome" nelle province di Mantova e Parma.

Sulla scorta delle risultanze scaturite dalla richiamata indagine, il 20 aprile 2016 è stato disposto lo scioglimento del consiglio comunale di Brescello (RE) per infiltrazione mafiosa, un elemento di assoluta novità nella regione.

Altri elementi di matrice 'ndranghetista risultano inoltre attivi nei comuni di Gualtieri e Guastalla, soprattutto in attività connesse con il traffico di droga, il reimpiego di capitali illeciti, le false fatturazioni, le truffe societarie, le pratiche usuraie ed estorsive.

Particolarmente sovra-esposto è il **settore dell'autotrasporto**, caratterizzato dalla presenza di numerose ditte non integralmente in regola sotto il profilo delle autorizzazioni e/o delle iscrizioni di legge e che "speculando" sulla possibilità di beneficiare di talune agevolazioni e/o di eludere taluni controlli, finiscono per **alterare le regole della concorrenza**.

Nel settore degli appalti pubblici, il Prefetto di Reggio Emilia ha adottato numerose interdittive - in specie nei confronti di ditte e società, i cui amministratori erano contigui a personaggi affiliati a 'ndrine calabresi - oltre che provvedimenti di rigetto delle istanze di iscrizione nella "white liste".

*Elementi di clan camorristi risultano attivi nel settore degli stupefacenti - soprattutto nell'area della "bassa reggiana" - nelle estorsioni, nell'usura e nel reimpiego dei proventi illeciti in attività economiche.*