

**PIANO PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
PER IL TRIENNIO 2021-2023**

Approvato con decreto presidenziale n. 27 dell'11/02/2021

Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza
Alfredo L. Tirabassi
Segretario Generale

INDICE

PARTE I. PROFILI GENERALI

1. Premessa
2. Compiti e funzioni nella prevenzione della corruzione
 - 2.1 Il Responsabile della Prevenzione e della Corruzione e dell'Illegalità
 - 2.2 Gli Organi di indirizzo
 - 2.3 Referenti di primo livello
 - 2.4 Referenti di secondo livello
 - 2.5 Il personale dipendente
 - 2.6 Organismo indipendente di valutazione
3. La Formazione
4. Correlazione con il sistema dei controlli interni e con il sistema di misurazione e valutazione della performance
5. Codice di comportamento di Ente
6. La rotazione del personale.
7. Revisione dell'articolazione interna di funzioni sensibili quali il RPC, l'Ufficio per i procedimenti disciplinari, il responsabile dei controlli interni di regolarità amministrativa.
8. Individuazione del RASA
9. Segnalazione dei cittadini e tutela dei whistleblower.
10. Ufficio associato legalità.
11. Controlli sulle dichiarazioni di inconfiribilità e incompatibilità
12. Controlli successivi di regolarità amministrativa
13. Pantouflage.
14. Patti di integrità
15. Obiettivi strategici e specifici.

PARTE II. ANALISI DEL CONTESTO

1. Scenario economico-sociale a livello regionale
2. Descrizione del profilo criminologico del territorio dell'Emilia-Romagna
3. Attività di contrasto sociale e amministrativo
4. Il contesto interno.
5. Indicazioni emergenti dall'analisi del contesto per l'aggiornamento del PTPC.

PARTE III. ANALISI DEI RISCHI E DEFINIZIONE DELLE CONTROMISURE

1. Analisi del rischio e relative contromisure
2. Segnalazioni in materia di antiriciclaggio
3. Società ed enti partecipati

PARTE IV. TRASPARENZA

1. Premessa. L'istituto della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni
2. Il Programma triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2019-2021 della Provincia di Reggio Emilia.
3. Le principali caratteristiche giuridiche della trasparenza
4. Ricognizione della situazione
5. Obiettivi per il triennio 2019-21 in materia di trasparenza

PARTE I PROFILI GENERALI

1. Premessa

La Provincia di Reggio Emilia ha adempiuto regolarmente all'obbligo di redazione e implementazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) a decorrere dal triennio 2014-16, il cui piano di riferimento conteneva una dettagliata analisi dei procedimenti, dei rischi e delle contromisure, oltre che una complessiva ripresa della disciplina di settore.

Negli anni successivi, i PTPC riferibili ai diversi trienni hanno dato per acquisita quella analisi, limitandosi agli aggiornamenti richiesti dai successivi Piani nazionali antimafia (PNA).

Il PTPC 2019-21 aveva tenuto conto della necessità, esplicitata in diverse occasioni dall'Autorità anticorruzione (ANAC), di dare unitarietà al PTPC evitando che le previsioni introdotte in tempi diversi rimangano disperse in documenti differenti per cui era stato elaborato un documento unitario che riprendeva e portava a sintesi gli aggiornamenti introdotti nel corso degli anni, anche attraverso l'eliminazione o la semplificazione di contenuti normativi, oramai acquisiti o superati.

Il PTPCT 2020-22 aveva tenuto conto dei nuovi orientamenti formulati con il PNA 2019 in materia di analisi e misurazione del rischio corruttivo con la completa riformazione della Parte III; l'aggiornamento 2021-23 perfeziona e precisa alcune misure con particolare riferimento al Codice di comportamento dell'ente.

2. Compiti e funzioni nella prevenzione della corruzione

2.1 Il Responsabile della Prevenzione e della Corruzione e dell'Illegalità

E' di competenza del *Responsabile della prevenzione della corruzione*:

➤ la proposizione, entro il 31 dicembre, del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità e dei suoi aggiornamenti annuali;

➤ la predisposizione, entro il 15 dicembre (salvo diversa scadenza disposta dagli organi competenti), della Relazione sull'attuazione del Piano; la Relazione si sviluppa sulla base di report periodici presentati dai Dirigenti sui risultati realizzati in esecuzione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità;

➤ la sottoposizione, entro il 31 dicembre, della stessa Relazione all'Organismo Indipendente di Valutazione per le attività di valutazione dei Dirigenti;

Tali scadenze possono subire variazioni legate a specifiche disposizioni di legge. IN particolare per quanto riguarda il 2021, in considerazione della pandemia in corso, i termini per la relazione di monitoraggio al Piano per il 2020 e per l'aggiornamento 2021-23 del PTPCT sono stati portati al 31/03/2021. Il monitoraggio era stato comunque completato entro il 31/12/2020.

Al fine di svolgere le funzioni predette al Responsabile della prevenzione e della corruzione sono attribuiti i seguenti Poteri:

1) acquisizione di ogni forma di conoscenza di tutte le attività in essere della Provincia di Reggio Emilia, anche in fase meramente informale e propositiva;

2) individuazione di ulteriori obblighi di trasparenza in aggiunta a quelli già in essere.

Le Funzioni ed i Poteri del Responsabile della prevenzione e della corruzione possono essere esercitati sia in forma verbale che scritta e possono comportare anche la richiesta di rimozione di atti o comportamenti che contrastino con le regole poste a prevenzione della corruzione.

2.2 Gli Organi di indirizzo

Su proposta del predetto Responsabile, il Presidente approva, entro il 31 gennaio di ogni anno e qualora vi sia la necessità di apportare modifiche e/o integrazioni per ragioni giuridiche e/o organizzative, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, che è finalizzato a dare attuazione e a garantire gli obiettivi e le finalità di cui alla Legge n. 190/2012. Per il 2021, si

veda quanto sopra specificato.

Con deliberazione del Consiglio provinciale n. 1 del 21/01/2021 sono state approvate le linee guida strategica per orientare la redazione dell'aggiornamento 2021-23 del PTPCT .

2.3 Referenti di primo livello

I Dirigenti di servizio sono i referenti di primo livello per l'attuazione del piano relativamente a ciascuna unità attribuita alla loro responsabilità e svolgono un ruolo di raccordo fra il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e i servizi della loro direzione. Nello specifico sono chiamati a:

- collaborare nella individuazione delle attività più esposte al rischio corruzione e nella predisposizione delle relative contromisure;
- attuare le contromisure previste dal Piano definendo le prescrizioni e le procedure operative;
- attivare la rotazione del personale coinvolto in attività soggette a rischio, se previsto dal Piano;
- individuare il personale da inserire nei programmi di formazione;
- la partecipazione al tavolo di monitoraggio convocato dal Responsabile della prevenzione e corruzione;
- l'attivazione immediata di azioni correttive laddove si riscontrino mancanze/difformità nell'applicazione del Piano e dei suoi contenuti, dandone immediata comunicazione al Responsabile della prevenzione, che qualora lo ritenga opportuno può intervenire direttamente.

2.4 Referenti di secondo livello

I Responsabili di unità operative sono i referenti di secondo livello. Sono di loro competenza:

- la vigilanza sull'attuazione delle contromisure previste dal Piano anticorruzione e delle relative prescrizioni e procedure operative definite dal dirigente di settore;
- la predisposizione di un report trimestrale da trasmettere al dirigente di settore che attesti:
- la corretta applicazione delle misure previste dal Piano anticorruzione e l'eventuale segnalazione di eventuali ritardi nell'attuazione;
- il rispetto dei tempi procedurali e l'immediata risoluzione delle anomalie riscontrate;
- immediata segnalazione al dirigente di settore laddove si registri un mancato rispetto del Piano;
- la verifica che non sussistano situazioni di conflitto di interessi/incompatibilità nei dipendenti responsabili di procedimento e/o competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali ed il provvedimento finale;
- l'introduzione nei bandi di gara di regole di legalità e/o integrità, prevedendo specificamente la sanzione della esclusione di soggetti partecipanti rispetto ai quali si rilevino situazioni d'illegalità a vario titolo;
- l'indizione, salvo i casi di oggettiva impossibilità opportunamente motivati, di procedure ad evidenza pubblica non oltre i sei mesi precedenti la scadenza dei contratti aventi per oggetto la fornitura dei beni e servizi e lavori secondo le modalità indicate dal Decreto Legislativo n. 50/2016.

Sarà compito del dirigente di servizio, adempiere alle competenze assegnate ai referenti di secondo livello in caso di mancata attribuzione della responsabilità di P.O/U.O.

2.5 Il personale dipendente

I soggetti incaricati di operare nell'ambito di settori e/o attività particolarmente sensibili alla corruzione, in relazione alle proprie competenze normativamente previste, dichiarano di essere a conoscenza del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità e provvedono a darvi esecuzione.

In caso di conflitto di interessi e/o incompatibilità anche potenziale, è fatto obbligo ai dipendenti responsabili di procedimento e/o competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale, di astenersi, ai sensi dell'art.6 bis legge 241/1990, segnalando tempestivamente al proprio dirigente la situazione di conflitto.

Ogni dipendente che esercita competenze sensibili alla corruzione informa il proprio Dirigente in

merito al rispetto dei tempi procedurali e di qualsiasi altra anomalia accertata, indicando, per ciascun procedimento nel quale i termini non sono stati rispettati, le motivazioni che giustificano il ritardo.

2.6 Organismo indipendente di valutazione

L'organismo indipendente di valutazione verifica, anche ai fini della valutazione della Performance individuale dei dirigenti, la corretta applicazione del Piano.

3. La Formazione

A differenza degli scorsi aggiornamenti, per ragioni di semplificazione amministrativa si reputa opportuno non rinviare ad altri documenti la programmazione della formazione, ma definire già in questa sede le indicazioni in materia di formazione.

Per quanto riguarda il 2020, a causa della pandemia è stata sostanzialmente sospesa la formazione in presenza e sono state attivate alcune linee di azione:

a) già prima della pandemia era stata organizzato un percorso di formazione obbligatoria on-line in materia di riservatezza dei dati composto da 6 moduli per un totale di 4 ore che si è avvalso della piattaforma di e-learning della Regione Emilia-Romagna, soggetto a test finale e rilevante ai fini della valutazione;

b) in corrispondenza del lockdown invernale/primaverile è stata realizzata internamente una serie di appuntamenti in videoconferenza rivolti a tutti i dipendenti con funzioni tecniche, amministrative e contabili, condotti da personale interno (segretario, dirigenti, funzionari con specifiche competenze) destinati riprendere e approfondire le tematiche giuridiche più rilevanti: dal procedimento amministrativo, alla contabilità, in particolare dei LLP, ai contratti;

c) Il personale ha partecipato in via autonoma a eventi formativi on line in relazione alle specifiche esigenze formative;

d) per quanto riguarda la formazione specifica in materia di anticorruzione, il RPCT ha partecipato ad un apposito seminario organizzato da UPI Emilia-Romagna in materia di revisione e aggiornamento del Codice di comportamento.

Per il 2021, la programmazione della formazione seguirà la medesima linea logica; oltre alla formazione individuale nel campo di interesse dei singoli servizi, verranno implementate due specifiche linee di azione con un'attenzione particolare:

a) al tema della sicurezza informatica mediante un corso obbligatorio organizzato internamente e rivolto a tutto il personale degli uffici;

b) a seguito della revisione del Codice di comportamento, che come si vedrà, costituisce il principale obiettivo del Piano 2021-23, a tutto il personale verrà rivolta un'iniziativa formativa obbligatoria sui suoi contenuti;

c) al tema del Lavoro agile, cui verrà dedicato un intervento formativo a seguito dell'adozione delle relative Linee guida.

4. Correlazione con il sistema dei controlli interni e con il sistema di misurazione e valutazione della performance

Il Piano di prevenzione e della corruzione è correlato

a) al sistema dei controlli interni, in particolare al controllo successivo di regolarità amministrativa di cui nel piano vengono definiti alcune dei parametri di effettuazione;

b) alla valutazione dei dirigenti e dei dipendenti, mediante l'inserimento degli obiettivi qui definiti nel Piano della performance aziendale.

5. Codice di comportamento di Ente

La Provincia di Reggio Emilia, con deliberazioni della giunta provinciale n. 306 del 10/12/2013 e n. 23 del 11/02/2014, si è dotata di un proprio è stato approvato il Codice di comportamento che

definisce regole di comportamento specifiche per i dipendenti dell'Amministrazione Provinciale in conformità a quanto previsto dal Codice Generale approvato con D.P.R. 62/2013 e alle indicazioni contenute nella delibera ANAC n.75/2013.

L'Autorità anticorruzione, con propria deliberazione n. 177 del 19/02/2020 ha fornito nuovo e più dettagliate indicazioni per promuovere una complessiva revisione dei Codice aziendali che li renda più rispondenti alle singole realtà.

Costituisce principale obiettivo di questo aggiornamento 2021-23 del Piano di prevenzione la revisione del Codice di comportamento entro la prima metà del 2021 con realizzazione nella seconda metà dell'anno del relativo seguito formativo nei confronti dei dipendenti.

Contestualmente verrà anche rivisto il regolamento per l'autorizzazione degli incarichi esterni ai dipendenti

6. La rotazione del personale.

La Provincia di Reggio Emilia ha in servizio attualmente quattro dirigenti rispettivamente a capo dei servizi:

- a) Infrastrutture;
- b) Bilancio;
- c) Pianificazione;
- d) Unità speciale per l'edilizia scolastica e la sismica

mentre le residuali competenze dirigenziali, Servizio Affari generali (comprensivo di ufficio personale e ufficio contratti) e Servizio programmazione scolastica e diritto allo studio sono poste ad interim in capo rispettivamente al segretario generale e alla dirigente del Servizio Pianificazione. In questo contesto la rotazione dei dirigenti si scontra con l'evidente infungibilità di ciascun ruolo.

In considerazione della modesta dimensione della dotazione dirigenziale e, soprattutto del livello di elevata differenziazione e specializzazione delle relative professionalità, il PTPCT non prevede l'introduzione della loro rotazione per cui per garantire la correttezza dei procedimenti amministrativi ed evitare contiguità di rapporti tra il personale dell'ente e soggetti privati, sono state conseguentemente adottate diverse misure alternative, tra cui:

- a) rafforzamento dei controlli successivi di regolarità amministrativa;
- b) segregazione delle funzioni: dal punto di vista del rischio di comportamenti inadeguati il settore maggiormente coinvolto è il Servizio Infrastrutture cui fanno capo tutti i lavori pubblici dell'ente; le gare di maggior rilevanza sono affidate all'U.O. Contratti che fanno capo al Servizio Affari Generali, e quindi sotto la responsabilità di funzionari e dirigenti diversi;
- c) segmentazione dei procedimenti: per ogni procedimento viene individuato un responsabile distinto dal dirigente, salvo motivate eccezioni, cui si applica integralmente quanto previsto dall'art. 6 comma 1 lett. e della l. 241/1990;
- d) rafforzamento della formazione: la formazione, in materia di anticorruzione di procedure di gara, riceverà una particolare attenzione, anche in coordinamento con le altre principali stazioni appaltanti della provincia;
- e) digitalizzazione: il trattamento dei procedimenti e degli atti mediante metodi informatici rende i processi decisionali più trasparenti.

Con il presente piano si ritiene di avviare ulteriori garanzie, prevedendo forme più circoscritte ma non meno rilevanti di rotazione:

- a) nel servizio urbanistica, la cui attività prevalente è il rilascio ai comuni di pareri, in diverse forme, in materia urbanistica, viene prevista la rotazione dei tecnici responsabili del procedimento rispetto agli enti locali richiedenti;
- b) nell'attività della Stazione unica appaltante, viene prevista la rotazione tra gli istruttori delle singole gare rispetto agli enti locali che le avviano;
- c) nel servizio di verifica sismica, si prevede la rotazione tra i tecnici istruttori rispetto ai professionisti che sottopongono i progetti all'autorizzazione;

d) nel servizio di controllo della manutenzione stradale occorre, infine, avviare la rotazione parziale del personale addetto alle singole zone.

Le misure adottate risultano tuttora adeguate; il punto d) è stato attuato solo parzialmente.

7. Revisione dell'articolazione interna di funzioni sensibili quali il RPC, l'Ufficio per i procedimenti disciplinari, il responsabile dei controlli interni di regolarità amministrativa.

Con i piani precedenti sono state adottate alcune indicazioni, poi attuate con il decreto presidenziale n. 81 del 20/06/2017, che riducessero la concentrazione di funzioni in capo al segretario generale, a seguito della riduzione del personale dirigenziale. Tali misure avevano previsto che restasse in capo al segretario generale

a) il ruolo di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, come previsto dalla l. 190/2012;

b) la direzione del servizio Affari generali; poiché fa capo al servizio Affari generali l'ufficio contratti, al fine di ridurre la sovrapposizione dei ruoli, ogni atto sottoposto alla firma del dirigente di competenza dell'U.O. contratti, viene proposto dal competente responsabile del procedimento con integrale applicazione del disposto dell'art. 6 comma 1 lett. e della l. 241/1990.

Al fine di garantire adeguata imparzialità, le competenze in materia di controlli successivi di regolarità amministrativa sono state affidate ad un organo collegiale di audit interno composto dal segretario generale, dalla dirigente al bilancio e dall'avvocatura interna dell'ente.

Tenuto conto, inoltre, degli orientamenti dell'ANAC rispetto all'incompatibilità tra ruolo di RPCT e responsabile dell'ufficio per i procedimenti disciplinari, quest'ultimo era stato affidato alla dirigente del servizio bilancio dr.ssa Claudia del Rio. Poiché recentemente, l'ANAC ha modificato il proprio orientamento, ritenendo i due ruoli non incompatibili, soprattutto nel quadro di un organismo collegiale, con decreto presidenziale n. 279 del 23/12/2019, l'Ufficio per i procedimenti disciplinari è stato costituito in forma collegiale e sono stati incaricati di farne parte, il segretario generale e la dirigente dei servizi finanziari.

Le misure adottate risultano tuttora adeguate.

8. Individuazione del RASA

Il Responsabile anagrafe della stazione appaltante (RASA) della Provincia di Reggio Emilia, codice AUSA 0000157221 coincide con il Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza dr. Alfredo L. Tirabassi.

9. Segnalazione dei cittadini e tutela dei whistleblower.

La legge 179/2017 ha modificato il d.lgs. 165/2001, innovando la disciplina in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato. Il comma 5 del novellato art. 54-bis prevede che l'ANAC adotti Linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni, prevedendo, al comma successivo importanti sanzioni in caso di mancato adeguamento.

Nella sezione Altri contenuti di Amministrazione trasparente sono disponibili le indicazioni che consentano sia ai cittadini che ai dipendenti di formulare segnalazione in ipotesi di eventi corruttivi di cui siano a conoscenza, mediante l'utilizzo di un indirizzo di posta elettronica dedicato accessibile esclusivamente al RPC. Nel corso del 2019 erano stati implementati anche alcuni applicativi dedicati che consentono segnalazioni anonime sia al RPCT sia all'ANAC, raggiungibili alla pagina <https://www.provincia.re.it/amm-trasparente/altri-contenuti/prevenzione-della-corruzione/segnalazione-illeciti/>.

Si rileva che finora non sono pervenute segnalazioni di eventi corruttivi e neppure osservazioni in riferimento all'efficacia degli strumenti di segnalazione.

10. Ufficio associato legalità.

I Comuni della Provincia (ad eccezione del comune capoluogo che vi aveva già provveduto nel novembre del 2015) il 22/06/2016 hanno sottoscritto con la Prefettura di Reggio Emilia un protocollo di legalità finalizzato ad estendere e rendere più stringenti i controlli antimafia nell'ambito delle attività dell'urbanistica e dell'edilizia privata. Per rendere effettivo il Protocollo e fornire supporto agli enti più piccoli, i Comuni e la Provincia hanno costituito, ai sensi dell'art. 32 del TUEL, l'Ufficio Associato legalità la cui attivazione in via sperimentale e limitata al comune capoluogo è avvenuta nel corso del mese di luglio, mentre da gennaio 2018 l'attività è estesa a tutti gli enti della provincia.

La piena funzionalità dell'Ufficio associato considerato il suo ruolo nel contrasto all'infiltrazione criminale nell'economia reale costituisce un elemento integrativo rilevante del presente aggiornamento al PTPC, anche per il contributo che esso è in grado di dare alla comprensione e alla consapevolezza di tutta l'organizzazione circa la natura dei processi corruttivi che, in molti casi, si manifestano con scarsa evidenza della loro effettiva natura.

La tabella riporta i dati di attività dell'ufficio:

Anno	Posizioni pervenute allo UAL	Posizioni inserite nella Banca dati antimafia	Posizioni riscontrate	Posizioni istruttoria
2019	540	527	125	402
2020	502	455	130	325
2021				
2022				

La convenzione è stata rinnovata con decorrenza dall'1/1/2020

Il protocollo antimafia per l'edilizia privata è uno strumento innovativo e molto potente per prevenire l'infiltrazione criminale nell'economia legale; la Provincia vi concorre, oltre che attraverso lo UAL, in un ruolo di coordinamento e di rappresentanza dei comuni presso la Prefettura. Considerate le modifiche legislative intervenute, si ritiene necessario un significativo aggiornamento del Protocollo, la redazione della cui proposta costituisce obiettivo del Piano 2021-23 e del RPCT, in particolare.

11. Controlli sulle dichiarazioni di inconferibilità e incompatibilità

Con il presente piano vengono introdotti controlli essenziali relativamente alle dichiarazioni di inconferibilità e incompatibilità rilasciate dai dirigenti, dagli amministratori o dai membri nominati o designati in enti, organismi o società controllate o partecipate dall'ente.

I controlli avverranno utilizzando i seguenti strumenti:

- a) verifica di eventuali altre cariche mediante l'anagrafe degli amministratori locali del Ministero dell'Interno (<https://amministratori.interno.gov.it/amministratori/index.html>);
- b) accertamento della condizione penale mediante richiesta del relativo certificato presso il tribunale.

La misura non è stata attuata nel 2020 e costituisce obiettivo del 2021.

12. Controlli successivi di regolarità amministrativa

I controlli di regolarità amministrativa successiva ai sensi dell'art. 147-bis comma 2 del d.lgs. 267/2000 sono stati svolti finora utilizzando un campione pari al 5% delle determinazioni (sia di entrata che di spesa). Pur consapevoli che il campione costruito in tal modo poteva risultare poco significativo, la scelta era resa inevitabile dall'impossibilità di ricorrere ad un campionamento più efficace, se non ricorrendo ad una selezione manuale degli atti.

Tale situazione è stata superata nel corso del 2016 grazie alla digitalizzazione degli atti amministrativi: l'inserimento degli atti nella procedura informatica obbliga il redattore a categorizzare le proposte secondo uno specifico criterio di rilevanza e tipologia degli atti. Sono state individuate 9 categorie e, al fine di rendere più efficace il controllo successivo di regolarità

amministrativa, il presente PTPC dispone che il campione degli atti sul quale esercitare il controllo sia costituito nel seguente modo:

- a) determinazione a contrarre per lavori di importo superiore alla soglia di rilevanza europea: 100%;
- b) determinazione a contrarre per lavori di importo superiore a 1 milione di euro e inferiore alla soglia di rilevanza europea: 50%;
- c) determinazione a contrarre per servizi e forniture di importo superiore alla soglia di rilevanza europea: 20%;
- d) determinazione a contrarre per lavori, servizi e forniture mediante affidamento diretti per importi inferiori a 40.000 euro: 20%;
- e) determinazioni di aggiudicazione: 10%;
- f) determinazioni di assegnazione di contributi: 20%;
- g) incarichi di consulenza di qualunque importo: 50%;
- h) incarichi tecnici di importo superiore a 40.000 euro: 50%;
- i) altro: 5%.

Nell'arco del 2019, relativamente al IV trimestre 2018 e ai primi tre trimestri 2019 sono stati sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa 108 atti selezionati secondo i criteri prima indicati.

Dai controlli, operati dall'organo collegiale di audit, non sono emerse illegittimità o irregolarità di qualche rilievo.

Le misure adottate risultano tuttora adeguate.

13. Pantouflage

Il DGUE – il modello di dichiarazione richiesto ai partecipanti alle gare per l'assegnazione dei contratti pubblici – prevede la formulazione dell'esclusione di rapporti in violazione del comma 16-ter dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001.

Costituisce, inoltre, obiettivo da realizzare entro la metà del 2021, la definizione di un testo di comunicazione da inviare al personale cessato per informarlo dettagliatamente degli obblighi di cui all'art. 53 c. 16-ter del d.lgs. 165/2001.

15. Patti di integrità

Allo scopo di migliorare la qualità degli affidamenti sul piano dell'affidabilità dei contraenti, alcune stazioni appaltanti hanno introdotto, quale parti integranti della documentazione di gara, patti di integrità che rafforzano i requisiti già previsti dall'art. 80 del Codice dei Contratti. Questa prassi si è consolidata ed ha ottenuto un chiaro supporto normativo e una legittimazione con la legge 190/2012 il cui comma 17 prevede che "Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara".

Il Piano non prevede l'adozione di Patti di integrità dal momento che un ruolo del tutto analogo è svolto dal Protocollo antimafia sottoscritto con la Prefettura di Reggio Emilia insieme ai comuni reggiani e finalizzato ad incrementare il livello di controllo in materia di appalti pubblici.

15. Obiettivi strategici e specifici.

Il presente piano propone i seguenti obiettivi strategici della Provincia di Reggio Emilia in materia di anticorruzione e trasparenza:

- a) potenziamento degli strumenti tecnologici di automazione dei procedimenti al fine di incrementarne l'imparzialità e la trasparenza;
- b) mantenimento di un elevato standard di professionalità con particolare riferimento all'ambito dei rapporti contrattuali, attraverso adeguate modalità di rotazione e di formazione del personale;
- c) adeguamento di regolamento e protocolli.

In esecuzione di tali obiettivi vengono riportate nelle due tabelle seguenti l'esito degli obiettivi programmati per il triennio 2020-22 (cfr. Tabella 1) e i nuovi obiettivi per il triennio 2021-23 (Tabella 2). Si sottolinea gli obiettivi, oltre a quelli di carattere permanente che vengono ripresi e confermati, intendono privilegiare soprattutto l'introduzione di modalità telematiche e automatiche per la gestione di alcuni processi per favorire un approccio più imparziale e trasparente all'attività amministrativa.

TABELLA 1

N.	Descrizione dell'obiettivo	Tempistica	Esito
1	Introduzione di un applicativo on-line per la ricezione delle domande di partecipazione ai concorsi	30/03/2020	Obiettivo realizzato
2	Rilevazione periodica quantitativa dell'attività contrattuale	2020-2021-2022	Obiettivo realizzato
3	Programmazione della formazione in particolare in materia di contratti, LLPP, privacy e trasparenza	2020-2021-2022	Obiettivo realizzato
4	Introduzione di modalità di verifica delle dichiarazioni di assenza di cause di inconferibilità e incompatibilità rese dai dirigenti	31/12/2020	Obiettivo non realizzato
5	Attuazione del piano di rotazione previsto al precedente par. 6.	31/12/2020	Obiettivo realizzato per i punti a), b) e c).
6	Formazione di un albo per l'affidamento degli incarichi di patrocinio legale	31/12/2020	Obiettivo in parte realizzato
7	Attivazione delle procedure di PAGOPA	30/06/2020	Obiettivo realizzato
8	Ricognizione dei patti di integrità e eventuale introduzione nell'attività contrattuale	Ricognizione 2020 Introduzione 2021	Obiettivo non realizzato
9	Revisione regolamento autorizzazione incarichi esterni	2020	Obiettivo non realizzato

La tabella 2 contiene gli obiettivi del triennio 2021-23

TABELLA 2. Obiettivi piano 2021-2023

N.	Descrizione dell'obiettivo	Tempistica
1	Revisione del Codice di Comportamento	30/06/2021
2	Attivazione della formazione in materia di Codice di Comportamento	31/12/2021
3	Programmazione della formazione in particolare in materia di contratti, LLPP, privacy e trasparenza	2021-2022-2023
4	Attivazione della formazione in materia di sicurezza informatica	30/06/2021
5	Introduzione di modalità di verifica delle dichiarazioni di assenza di cause di inconfiribilità e incompatibilità rese dai dirigenti	31/12/2021
6	Completamento attivazione applicativo per la formazione di un albo per l'affidamento degli incarichi di patrocinio legale	30/06/2021
7	Predisposizione di una proposta di revisione del Protocollo antimafia per l'edilizia privata	31/03/2021
8	Predisposizione di una comunicazione per i cessati in materia di pantouflage	30/06/2021
9	Revisione regolamento autorizzazione incarichi esterni	31/12/2021

PARTE II ANALISI DEL CONTESTO

1. Scenario economico-sociale a livello regionale

Il rallentamento dell'economia mondiale e, in particolare, del commercio estero a livello globale, sta penalizzando in misura più sensibile i Paesi a maggior vocazione export, Germania e Italia su tutti. E, all'interno del nostro Paese, sono le regioni più attive sui mercati esteri a essere maggiormente esposte alle incertezze e alle fragilità che caratterizzano lo scenario internazionale. **L'Emilia-Romagna - seconda regione italiana per valore delle esportazioni e tra le prime regioni d'Europa per export per abitante** – sembra corrispondere all'identikit della regione a forte rischio di “contagio internazionale”. A ciò si aggiunge l'ormai trentennale ritardo con cui viaggia il “treno Italia” rispetto alle altre nazioni, croniche lacune strutturali e un'endemica debolezza della domanda interna contribuiscono a posizionare il nostro Paese agli ultimi posti al mondo per crescita economica. Eppure, nonostante questo scenario sfavorevole, il 2019 per l'economia dell'Emilia-Romagna dovrebbe chiudersi positivamente ed essere archiviato come un altro anno di crescita per l'economia regionale. Crescita a ritmo non sostenuto, con alcuni diffusi segnali di rallentamento, tuttavia sufficiente **per confermare l'Emilia-Romagna al vertice delle regioni italiane per incremento del PIL nel 2019 e anche per il 2020. Esattamente come era avvenuto nel 2018, ancora locomotiva dell'arrancante “treno Italia”**. Secondo gli “scenari per le economie locali” di Prometeia, aggiornati a ottobre 2019, la crescita del prodotto interno lordo a fine 2019 rispetto all'anno precedente dovrebbe risultare pari allo 0,5 per cento, mentre per il 2020 si prevede un tasso di incremento più consistente (+1,1 per cento). È il settore delle costruzioni a contribuire maggiormente alla crescita del valore aggiunto regionale con una variazione nel 2019 rispetto al 2018 che dovrebbe attestarsi attorno al 3,9 per cento, mentre per industria e servizi si prevede un aumento dello 0,3 per cento. A sostenere il manifatturiero sono, ancora una volta, le esportazioni previste in crescita del 5 per cento. Variazione positiva anche per gli investimenti (+2,9 per cento), la domanda interna segnerà a fine anno un +1,1 per cento.

Buone notizie sul fronte occupazionale, si rafforza la dinamica evidenziata negli ultimi anni, **nel 2019 il numero degli occupati è stimato in aumento di un ulteriore 2 per cento. Contestualmente il tasso di disoccupazione si ridurrà al 5,2 per cento nel 2019 e al 5,0 per cento nel 2020.**

a) Il sistema imprenditoriale

Al **30 settembre 2019** le **imprese attive** in Emilia-Romagna erano poco più di 400mila, 2.875 in meno rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (-0,7 per cento), a fronte di un aumento del numero degli addetti nelle imprese dell'1,9 per cento. Una flessione del tessuto imprenditoriale 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 49mila, il 12 per cento del totale delle imprese regionali, il 2 per cento in più rispetto all'anno precedente. Si conferma la dinamica che vede il calo delle imprese con titolare italiano e la crescita degli stranieri che avviano un'attività imprenditoriale.

Gli imprenditori con nazionalità estera maggiormente presenti in regione provengono dalla Cina che lo scorso anno ha sopravanzato il Marocco, quest'ultimo nel 2019 superato anche dall'Albania. Servizi alla persona, commercio, ristorazione e attività manifatturiere (comparto della moda) i settori di maggior interesse per le quasi 5mila imprese cinesi. Sembra essersi esaurita l'ondata di nuova imprenditoria creata da nordafricani (Marocco, Tunisia, Egitto), cresce la componente asiatica e quella dell'Europa orientale.

Le **imprese femminili** costituiscono oltre un quinto del tessuto imprenditoriale regionale, il 14 per cento dell'occupazione. Nell'ultimo anno il numero delle imprese femminili è rimasto pressoché invariato, mentre nel lungo periodo si è registrata una modesta crescita. Le imprese femminili

ottengono risultati migliori rispetto alle altre anche sul fronte occupazionale, con una crescita più consistente sia nell'ultimo anno che nel lungo periodo.

Variazioni ancora negative per quanto riguarda le **imprese giovanili**, diminuite nell'ultimo anno del 2 per cento in termini di aziende, mentre l'occupazione è cresciuta del 2 per cento. Il calo del numero delle imprese giovanili va correlato sia all'andamento demografico della popolazione, sia al basso tasso di disoccupazione regionale; a differenza di quanto avviene in altre parti del Paese la possibilità di trovare un lavoro alle dipendenze disincentiva scelte volte all'autoimprenditorialità.

I dati sulla demografia d'impresa suddivisi per **settore** confermano e prolungano le dinamiche in atto da alcuni anni. Vi sono alcuni comparti interessati da una progressiva **riduzione del numero di imprese, in particolare l'agricoltura, le costruzioni e il manifatturiero**. In calo anche il commercio, flessione contenuta dalla crescita al suo interno della componente più rivolta al turismo, in particolare le attività legate all'alloggio e alla ristorazione. Crescono i servizi, sia quelli rivolti alle imprese sia quelli alle persone.

b) Lo stato dell'occupazione

Secondo l'indagine Istat sulle forze di lavoro, i primi nove mesi del 2019 si sono chiusi positivamente per l'occupazione in regione. Tra gennaio e settembre l'**occupazione** dell'Emilia-Romagna è mediamente ammontata a circa 2.031.000 persone, vale a dire oltre 26.000 occupati in più rispetto all'analogo periodo del 2017, per **un incremento dell'1,3 per cento**.

Il **tasso 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), nei primi nove mesi del 2019 è stato pari al 5,4 per cento **in discesa rispetto all'analogo periodo del 2018**, quando era pari al 5,7 per cento.

Il **tasso di occupazione**, che misura il peso delle persone che tra i 15 ed i 64 anni lavorano sulla popolazione complessiva della medesima fascia d'età, nei primi nove mesi del 2019 **ha raggiunto il 70,4 per cento**. Nello stesso periodo del 2018 il valore era pari a 69,6 per cento.

Da **punto di vista del genere** va notato come i buoni dati sull'occupazione dell'Emilia-Romagna derivino anche dall'elevata partecipazione al mercato del lavoro della componente femminile. Nei primi nove mesi dell'anno il tasso di occupazione femminile è stato del 64 per cento, in crescita rispetto all'anno precedente, 62,7 per cento. Il tasso di disoccupazione femminile si è attestato al 6,7 per cento (6,9 per cento nel 2018).

Le ore di **cassa integrazione** autorizzate nei primi 10 mesi del 2019 risultano in aumento rispetto allo stesso periodo del 2019 (27 per cento in più). Cresce il ricorso alla cassa straordinaria nel manifatturiero e soprattutto nell'edilizia, per le artigiane aumenta considerevolmente la cassa integrazione in deroga.

c) La qualità del credito

Secondo i dati provvisori forniti dalla Banca d'Italia, **la consistenza dei prestiti bancari concessi al complesso dell'economia regionale a fine settembre 2019 risultava in espansione dello 0,7 per cento** rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Dal punto di vista settoriale, continua l'espansione del credito concesso alle famiglie consumatrici (+3,4 per cento) mentre si registra una contrazione di quello accordato alle famiglie produttrici (-2,3 per cento). Per il settore delle imprese si nota una contrapposizione netta tra gli andamenti delle medio grandi (+0,5 per cento) e quelle piccole (-3,1 per cento). **Per quel che riguarda la qualità del credito, nei primi nove mesi del 2019 è proseguito il graduale miglioramento del credito erogato all'economia regionale.**

I rapporti tra banca ed impresa in Emilia-Romagna sono tradizionalmente oggetto di analisi dall'Osservatorio sul credito che Unioncamere Emilia-Romagna e le Camere di commercio attive in regione realizzano congiuntamente dal 2009.

La lenta marcia verso il miglioramento sembra essersi fermata nel primo semestre 2019. In particolare, la battuta d'arresto appare più evidente per quel che riguarda i parametri di costo del

finanziamento. **Il livello di soddisfazione risulta in particolare contrazione nei confronti del costo complessivo del credito e relativamente alla soddisfazione rispetto alle garanzie richieste. In termini settoriali, i comparti che riportano una situazione migliore rispetto alla media sono meccanica e alimentare, moda** mentre quelli che riportano una situazione meno favorevole sono le costruzioni e il commercio.

2. Descrizione del profilo criminologico del territorio dell'Emilia-Romagna

Fin dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso, le attività di ricerca realizzate dalla Regione Emilia-Romagna hanno permesso di ricostruire un quadro articolato della presenza delle organizzazioni criminali in regione e di comprendere le strategie adottate da tali organizzazioni nello spostamento e nell'insediamento di uomini nel territorio per condurre attività lecite e illecite e organizzare i traffici illegali.

A differenza di altre regioni del Nord Italia, il controllo del territorio da parte di organizzazioni criminali in Emilia-Romagna risulta ancora 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, afferenti alle due organizzazioni criminali più significative in Emilia-Romagna, puntano alla mimetizzazione sociale, a non richiamare l'attenzione e 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 territoriali 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 condizionamento 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.

Negli ultimi tempi alle presenze mafiose italiane si sono aggiunti sodalizi criminali d'origine straniera, in particolare albanese e nigeriana, attivi principalmente nel traffico di stupefacenti e nella tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento della prostituzione.

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.

Ancora 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.

Secondo i dati pubblicati dalla Direzione centrale per i servizi antidroga del Ministero dell'Interno, negli ultimi dieci anni (dal 2009 al 2018) in regione sono state eseguite dalle forze di polizia circa 18 mila operazioni antidroga (l'8% di quelle condotte a livello nazionale). In seguito a queste operazioni sono state segnalate all'Autorità giudiziaria circa 26 mila persone, di cui oltre la metà di origine straniera (va detto a questo proposito che molti soggetti stranieri sono presenti nella parte terminale nella catena del narcotraffico, ovvero nell'attività di spaccio, ma questo non esclude che le organizzazioni criminali straniere ricoprano anche ruoli significativi in questo lucroso mercato). Inoltre, da queste operazioni sono state sequestrate oltre 26 mila chili di sostanze stupefacenti - 26 tonnellate -, pari al 4% di quanto è stato sequestrato a livello nazionale, di cui circa l'80% di hashish e marijuana e la parte rimanente di eroina e cocaina. Se alla quantità di sostanze appena ricordate si aggiunge la quantità di droghe sintetiche anch'esse sequestrate (e qui non conteggiate), oltre alla quota di sostanze - ragionevolmente preponderante - immessa sul mercato perché non intercettata dalle forze di polizia possiamo immaginare quanto sia vasto il mercato delle droghe nella nostra regione e quanto significativi i ricavi per le organizzazioni criminali che lo gestiscono, i quali, come si è detto, vengono ripuliti e reinvestiti in attività legali spesso grazie anche al coinvolgimento di esponenti della c.d. area grigia.

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 pubblicati annualmente da questo organismo, negli ultimi dieci anni (dal 2009 al 2018) in Emilia-Romagna sono state segnalate all'UIF quasi 50.000 operazioni sospette di riciclaggio, pari al 10% di tutte le segnalazioni avvenute nel territorio nazionale. Osservandone l'andamento nel tempo, va detto che il numero di segnalazioni è aumentato costantemente in Emilia-Romagna e nel resto dell'Italia, e ciò va interpretato sicuramente come un possibile tentativo di espansione criminale nell'economia legale, ma probabilmente anche di una accresciuta sensibilità e attenzione per il problema del riciclaggio da parte dei soggetti che sono incaricati a trasmettere le segnalazioni all'UIF, ovvero principalmente degli operatori finanziari e in second'ordine dei professionisti (basti pensare che dal 2009 al 2018 il numero di segnalazioni è quasi quintuplicato sia in regione che in Italia).

Un andamento simile del fenomeno, seppure con numeri sensibilmente inferiori rispetto alle segnalazioni all'UIF, lo si riscontra nei dati delle denunce delle forze di polizia (i dati della delittuosità), secondo i quali i reati di riciclaggio in regione sono cresciuti costantemente negli ultimi

dieci anni, passando dalle 95 denunce del 2009 alle 124 del 2018. Ciò detto, va tuttavia rilevato che nel decennio in esame la regione ha detenuto costantemente tassi di reato di riciclaggio inferiori alla media nazionale. Nell'ultimo anno (il 2018), ad esempio, la regione ha registrato un tasso di 2,8 denunce per riciclaggio ogni 100.000 abitanti a fronte di un tasso nazionale pari a 3,1 denunce ogni 100.000 abitanti. Naturalmente si riscontrano differenze sostanziali fra le diverse province della regione. Modena soprattutto, ma anche Ravenna e Rimini sono i territori della regione dove l'incidenza di questo reato è maggiore quasi costantemente. Nell'ultimo anno, ad esempio, il tasso per il reato di riciclaggio di Modena è risultato di 7,4 ogni 100 mila abitanti e quello di Ravenna di 3,8 a fronte di un tasso medio regionale di 2,8 ogni 100 mila abitanti.

Come è noto, i capitali illeciti, una volta ripuliti attraverso complesse operazioni finanziarie realizzate da professionisti spesso a servizio esterno delle organizzazioni criminali, altre volte strutturati al loro interno, sono immessi nell'economia legale e utilizzati per l'acquisto di attività economiche, immobili e, quando necessario, per corrompere pubblici funzionari o condizionare la politica.

Quello della corruzione è un fenomeno difficile da misurare non solo perché è difficile definirne correttamente i contorni, ma perché presenta anche, come è ovvio, un elevatissimo sommerso. Tuttavia, se ci si limita a osservare i delitti commessi negli ultimi anni in Emilia-Romagna da pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, anche in questo caso si può notare una crescita non trascurabile del fenomeno. In particolare, dal 2011 al 2017 (che è l'ultimo anno per cui si dispone dei dati dell'Autorità giudiziaria), i procedimenti per i reati di questo tipo per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale sono stati 2.317 (il 5% di quelli definiti in tutti i distretti giudiziari del paese). Va precisato che per quasi il 70% di questi procedimenti si è trattato di violazioni dei doveri d'ufficio e abusi, mentre la restante parte riguardava reati più strettamente collegati ai fenomeni corruttivi. In particolare, nel settennio in esame l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale per 341 procedimenti riguardanti delitti di peculato, 237 di malversazione, 66 di concussione e 154 di corruzione vera e propria.

Non trascurabile, infine, è il numero di soggetti condannati con sentenza irrevocabile per avere commesso tali reati. In particolare, 949 sono i pubblici ufficiali che dal 2011 al 2017 sono stati condannati per avere commesso delitti contro la pubblica amministrazione, di cui 159 per peculato, 16 per malversazione, 54 per concussione e 93 per corruzione.

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.

Recentemente la Giunta regionale, con propria delibera n. 2151 del 22/11/2019 ha 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 al biennio 2020/2021**, ai sensi dell'art. 3 della L.R. 28 ottobre 2016, n. 18 "*Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili*".

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

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

La Rete, a cui hanno aderito, ad oggi, ben **195 enti**, permette ai relativi Responsabili della prevenzione della corruzione e della Trasparenza di affrontare e approfondire congiuntamente i vari e problematici aspetti della materia, creando azioni coordinate e efficaci, pertanto, di contrasto ai fenomeni corruttivi e di cattiva amministrazione nel nostro territorio.

Prosegue 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. L'adesione diviene così requisito indispensabile per l'accesso ai contributi previsti dai bandi.

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

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 ad oggi **1.506 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.

È stato aggiornato e adeguato al nuovo Codice degli appalti pubblici D. Lgs. 50/2016 e ss.mm. ii. il sistema informativo SITAR, ora denominato **SITAR 2.0**; l'Osservatorio regionale, quindi, con il nuovo sistema informativo, a partire dagli ultimi mesi del 2017, ha svolto in modo più efficace la propria attività di monitoraggio dell'intero ciclo di realizzazione degli appalti pubblici dalla fase di programmazione a quella del collaudo, tenendo conto delle sue specificità in relazione alla tipologia e all'importo. Il SITAR 2.0 permette inoltre di assolvere in modo unitario alle diverse esigenze di

monitoraggio dei vari organismi legalmente deputati, concentrando in un'unica banca dati le diverse informazioni e semplificando l'azione di invio, realizzando quindi il monitoraggio previsto dal Codice dei contratti pubblici in modo completamente informatico e rendendolo più efficiente e meno gravoso per i soggetti coinvolti.

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, l'**articolo 2 (Legalità, imparzialità e trasparenza nelle scelte di pianificazione)**, oltre a ribadire che le amministrazioni pubbliche devono assicurare, anche nell'esercizio delle funzioni di governo del territorio, il rispetto delle disposizioni per la prevenzione della corruzione, la trasparenza e contro i conflitti di interesse, definite dalle leggi statali e dall'ANAC, introduce inoltre **l'obbligo di acquisire l'informazione antimafia**, disciplinata dall'articolo 84 del D. Lgs. 159/2011, 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).

A seguito di diversi incontri tematici e della deliberazione di Giunta n. 15 del 8 gennaio 2018, è stato sottoscritto il **9 marzo 2018 il Protocollo di intesa per la legalità negli appalti di lavori pubblici e negli interventi urbanistici ed edilizi**, tra la Regione, il Commissario delegato per la ricostruzione e le nove Prefetture/Uffici territoriali del governo, operanti in Emilia-Romagna, volto ad incrementare le misure di contrasto ai tentativi di inserimento della criminalità organizzata nel settore delle opere pubbliche e dell'edilizia privata, migliorando l'interscambio informativo tra gli enti sottoscrittori, garantendo maggiore efficacia della prevenzione e del controllo, anche tramite l'estensione delle verifiche antimafia a tutti gli interventi finanziati con fondi destinati alla ricostruzione. Nell'ambito di tale Protocollo, volto ad aggiornare, integrare e rinnovare l'omologo accordo siglato il 5 marzo 2012, tra la Regione e le Prefetture, oltre a recepire il nuovo Codice degli appalti pubblici, con la **deliberazione di Giunta n. 2032 del 14/11/2019**, è stato approvato l'Accordo attuativo dell'Intesa per la legalità firmato il 9 marzo 2018 per la presentazione alle Prefetture-UTG, attraverso il sistema informativo regionale SICO della notifica preliminare dei cantieri pubblici, di cui all'art. 26 del Decreto Legge 4 ottobre 2018, n. 113 (convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132). Tale Accordo dà anche attuazione a quanto previsto dagli art. 30 e 31, della LR. 18/2016, in materia di potenziamento delle attività di controllo e monitoraggio della regolarità dei cantieri.

Inoltre, si prevedono anche misure indirizzate ad agevolare **l'attuazione dell'art. 32 della L.R. 18/2016 sul requisito della comunicazione antimafia per i titoli abilitativi edilizi relativi ad interventi di valore complessivo superiore a 150mila euro**, nonché l'attuazione delle richiamate norme della nuova legge urbanistica regionale (L.R. n. 24 del 2017) inerenti all'obbligo di informazione antimafia per i soggetti privati proponenti progetti urbanistici.

Con il Protocollo, firmato il 9 marzo 2018, per le specifiche esigenze legate al processo della ricostruzione post-sisma, fino alla cessazione dello stato di emergenza, il Commissario delegato alla ricostruzione si impegna a mettere a disposizione delle Prefetture che insistono sul cd. "cratere" (Bologna, Ferrara, Modena e Reggio Emilia) le risorse umane necessarie e strumentali con il coinvolgimento, anche ai fini della programmazione informatica, di personale esperto.

Va rimarcato che il Protocollo migliora l'interscambio informativo tra le Prefetture e le altre Pubbliche amministrazioni per garantire una maggiore efficacia e tempestività delle verifiche delle imprese interessate, ed è anche teso a concordare prassi amministrative, clausole contrattuali che assicurino più elevati livelli di prevenzione delle infiltrazioni criminali.

Va rimarcato, inoltre, che le misure di prevenzione e contrasto ai tentativi di infiltrazione criminale e mafiosa sono estese non solo all'ambito pubblico, ma anche al settore dell'edilizia privata puntando a promuovere il rispetto delle discipline sull'antimafia, sulla regolarità contributiva, sulla sicurezza nei cantieri e sulla tutela del lavoro in tutte le sue forme.

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.

Con l'approvazione del nuovo Regolamento Forestale Regionale n. 3/2018 (in vigore dal 15/9/2018) e delle relative disposizioni attuative dedicate al funzionamento del sistema telematico regionale (con deliberazione di Giunta regionale n. 1437 del 10/9/2018) è stata completata la regolazione del nuovo sistema, attraverso il quale le autorizzazioni rilasciate dagli enti competenti e le comunicazioni presentate dagli interessati sono autonomamente rese disponibili ai soggetti e alle autorità preposti alle attività di controllo, preventivamente abilitati per l'esercizio delle loro funzioni.

Il sistema così impostato è uno strumento di efficienza e semplificazione non solo nella gestione delle autorizzazioni e delle comunicazioni relative agli interventi forestali, ma anche nel monitoraggio e nel controllo degli stessi. Dal 15/9/2018 (data di entrata in vigore del nuovo Regolamento forestale) ad oggi, attraverso il sistema telematico regionale sono stati gestiti più di 4.000 procedimenti, relativi a interventi che hanno complessivamente interessato circa 9.000 ettari del territorio regionale.

4. Il contesto interno.

La Provincia di Reggio Emilia è interessata, come tutte le province, dal processo di riordino disposto dalla L. 56/2014 e dalle successive misure finanziarie introdotte dalla L. 190/2014 (legge di stabilità 2015).

Il riordino sta apportando rilevanti modifiche alle funzioni dell'ente, alla sua dimensione organizzativa e all'articolazione della dirigenza.

Sotto il primo aspetto, oltre a quanto previsto dalla L. 56/2014, che attribuisce alle province le funzioni di cui ai commi 85 e 88, la LR 13/2015 ha disciplinato il trasferimento alla regione di importanti ambiti di attività e riattribuito parzialmente alcuni limitati segmenti funzionali. L'esito di questo percorso fa sì che l'attività dell'ente si concentri sulle funzioni fondamentali, in particolare, le attività infrastrutturali connesse alla rete viaria e scolastica, la pianificazione urbanistica, la programmazione educativa, le funzioni di vigilanza a seguito del d.l. 78/2015, e l'assistenza tecnico amministrativa agli enti che si esprime in particolare nella costituzione della stazione unica appaltante di cui al citato comma 88. Sotto il profilo delle funzioni delegate dalla regione sono significative solo quelle in materia di formazione professionale, mentre sono state molto ridimensionate le attribuzioni funzionali inerenti le Attività produttive, il turismo e il diritto allo studio. Restano di competenza della Provincia, verosimilmente ancora per pochi mesi, i servizi per l'impiego: l'avvenuta costituzione dell'Agenzia regionale per il lavoro, prevista dagli artt. 53 e seguenti della LR 13/2015, comporterà il loro trasferimento ad essa in tempi brevi e il distacco del relativo personale.

Il riordino appena illustrato comporta un significativo ridimensionamento anche dell'organizzazione: ad ottobre 2015 l'ente poteva contare su di una forza lavoro complessiva di circa 350 unità;

di queste 106 sono state trasferite alla regione a decorrere dall'1/1/2016, altre circa 25 unità cesseranno per anticipato prepensionamento e completamento di percorsi di mobilità già avviati nel 2015 mentre circa 60 verranno distaccate all'Agenzia regionale per il lavoro; sull'altro fronte, la Regione ha finora distaccato alla Provincia solo 17 unità per lo svolgimento delle funzioni delegate. Nel corso del 2016 quindi l'organico funzionale, tenuto conto dei distacchi attivi e passivi, si attesterà complessivamente su circa 180 unità di personale.

Particolarmente significativa, infine, la diminuzione delle figure dirigenziali: se nel 2014 l'ente poteva contare su 10 dirigenti già a partire dal 2016 si sono ridotti a 3, cui si aggiungerà dal 2019 un dirigente assunto ex art. 110 c. 2 per funzioni delegate dai comuni, oltre al segretario generale al quale, insieme ai compiti di coordinamento e sovrintendenza, è assegnato l'interim di un servizio. Il ridotto numero dei dirigenti, oltre alle loro specificità professionali, rende di fatto impossibile ogni ipotesi di rotazione, come si approfondirà meglio successivamente.

In sintesi, l'attività dell'ente ruota principalmente attorno alle attività infrastrutturali – viabilità ed edilizia scolastica – cui si aggiungono alcune funzioni fondamentali più circoscritte – pianificazione/urbanistica, programmazione scolastica e polizia provinciale – e modeste attività delegate, oltre ai servizi di supporto – bilancio, personale, contratti, segreteria. Se si considerano le attività infrastrutturali e quelle direttamente collegate, come il servizio contratti e la vigilanza, esse assorbono quasi 2/3 dell'intera organizzazione dell'ente, concentrando anche la quasi totalità delle attività con significativa rilevanza economica.

Sotto il profilo, infine degli indici di regolarità amministrativa, si possono riportare i seguenti elementi:

- a tutt'oggi non sono state contestate violazioni disciplinari per azioni o comportamenti inerenti la disciplina anticorruzione (conflitti di interesse, inconferibilità e incompatibilità, ecc.);
- nello stesso periodo non sono stati avviati o conclusi procedimenti penali a carico di dipendenti della provincia per reati nei confronti della pubblica amministrazione;
- il controllo successivo attivato in applicazione dell'art. 147-ter del d.lgs. 267/2000 non ha evidenziato significative problematiche di legittimità negli atti sottoposti a controllo.

Rispetto all'organizzazione e alla stabilità finanziaria delle province, occorre riconoscere che le norme introdotte nel corso degli ultimi due anni a partire dalla Legge di Bilancio per il 2018 (l. 205/2017), passando per le successive leggi di bilancio (145/2018 e 160/2019), fino ai provvedimenti in materia di contrasto alla pandemia, hanno segnato diversi passi in avanti sulla strada della normalizzazione della disciplina delle province, sebbene le risorse necessarie al loro equilibrio di lungo periodo ancora non sono state rese disponibili e anche sotto il profilo ordinamentale, la l. 56/2014 non è stata ancora sistematicamente superata e con essa la condizione di incertezza rispetto a funzioni e competenze.

5. Indicazioni emergenti dall'analisi del contesto per l'aggiornamento del PTPC.

Dall'analisi del contesto esterno ed interno emerge un quadro complessivo che presenta i seguenti principali elementi:

- significativo ridimensionamento dell'attività e delle dimensioni organizzative dell'ente;
- la prevalente concentrazione delle sue funzioni, soprattutto in relazione ai rischi corruttivi, nell'ambito della gestione del patrimonio infrastrutturale;
- rischi ambientali derivanti dall'infiltrazione criminale nell'economia e che si articolano secondo due diverse prospettive, quella legata all'accesso alle forniture pubbliche di imprese compromesse e quella connessa con la possibile evoluzione della pressione criminale verso forme di scambio diretto, che finora sembrano assenti;
- un elevato livello della qualità amministrativa.

Alla luce di questi elementi, già l'aggiornamento del PTPC 2016-18 integrava i precedenti piani in particolare nelle seguenti direzioni:

- considerata la rilevanza del tutto prevalente delle attività connesse con la gestione del patrimonio immobiliare e infrastrutturale, è in questo settore che si concentreranno gli impegni del PTPC, con particolare riguardo all'attività contrattuale (per altro già sottolineata dal PNA 2015), in tutti i suoi aspetti, compresa la gestione del contenzioso extragiudiziale;

- considerato il ruolo di SUA che la provincia svolge nei confronti di diversi comuni, occorrerà analizzare più attentamente i rapporti tra i diversi soggetti per meglio definire le reciproche aree di competenza anche ai fini del presidio anticorruzione;

- considerati i rischi ambientali occorre rafforzare le barriere all'accesso di imprese compromesse con la malavita rivedendo il regolamento dei contratti, al fine di elevare il livello dei requisiti di partecipazione richiesti alle ditte (white list), di garantire una maggiore rotazione dei fornitori;

- nella stessa direzione è opportuno perfezionare e integrare gli automatismi di verifica in itinere delle procedure mediante il ricorso a check list e definire una più sistematica rilevazione degli affidamenti per valutare l'effettiva apertura al mercato delle procedure adottate;

- al fine invece di contrastare l'evoluzione dell'infiltrazione criminale verso diretti rapporti di scambio è necessario, mediante opportuni interventi formativi, rafforzare la consapevolezza del ruolo centrale della motivazione nella costruzione dei procedimenti e degli atti amministrativi, approfondire la conoscenza dei meccanismi di infiltrazione e formalizzare la possibilità per i cittadini di segnalare comportamenti a rischio corruzione.

PARTE III

ANALISI DEI RISCHI E DEFINIZIONE DELLE CONTROMISURE

1. Analisi del rischio e relative contromisure.

Come anticipato in premessa, in attuazione degli orientamenti contenuti nel PNA 2019, l'analisi del rischio e le relative contromisure sono state completamente riviste adottando l'approccio qualitativo proposto.

Per quanto riguarda l'approccio metodologico si rinvia integralmente a quanto illustrato nell'allegato 1 del PNA 2019. L'analisi ha tenuto conto della riduzione delle competenze e quindi dei procedimenti posti in capo alle Province, con il conseguente più ristretto spettro di opportunità corruttive.

L'analisi del rischio e le contromisure generali sono riportate nell'Allegato 1.

Già con i piani precedenti si era ritenuto che oltre all'analisi generale del rischio, fosse necessario approfondire le aree collegate all'attività negoziale dell'ente che, considerate sia le funzioni proprie che le attività svolte dalla Stazione unica appaltante (SUA), costituisce sicuramente il nucleo critico dei procedimenti provinciali.

Si è ritenuto quindi di approfondire l'analisi dei procedimenti in tre direzioni:

- dettagliata mappatura dei procedimenti contrattuali, riportata nell'Allegato 2;
- analisi della gestione delle pratiche transattive, riportata nell'Allegato 3;
- analisi delle relazioni intercorrenti tra la SUA e gli enti committenti, riportata nell'Allegato 4.

2. Segnalazioni in materia di antiriciclaggio.

Il d.m. del Ministero dell'Interno 25/09/2015 pubblicato sulla G.U. n. 233 del 7/10/2015 introduce l'obbligo della segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Il decreto individua nel RPC il gestore del sistema delle segnalazioni ed illustra un'ampia gamma di elementi sintomatici di operazioni a rischio di riciclaggio. La disciplina, che si inquadra nel diritto penale dell'economia, appare sicuramente poco coerente con la professionalità tipica del RPC negli enti locali e impone quindi uno specifico approfondimento, avvalendosi, per quanto possibile della consulenza delle istituzioni preposte a questa materia, in particolare Guardia di Finanza, Banca d'Italia e U.I.F.

In realtà il tentativo di avvalersi di questi soggetti esterni ha portato a scarsi risultati.

Nel corso del 2016 è stata adottata una apposita circolare e erogata specifica formazione, ma sussistono elementi per dubitare, per le ragioni prima descritte, che l'obbligo introdotto risulti efficace nel contrastare i fenomeni di riciclaggio.

Fino ad oggi non sono emerse situazioni in cui sia stato richiesto applicare la disciplina in oggetto.

3. Società ed enti partecipati.

A seguito dell'entrata in vigore del Dlgs 97/2016, che ha modificato in tema di anticorruzione e trasparenza sia la legge 190/2012 sia il Dlgs 33/2013, e del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, Dlgs 175/2016 e s.m.i., il quadro normativo di riferimento presenta delle novità, in particolare rispetto all'ambito soggettivo di applicazione della normativa e alle disposizioni sull'accesso civico generalizzato.

Le Linee guida Anac, deliberazione n. 1134/2017, sostituiscono le precedenti Linee guida di cui alla determinazione n. 8/2015.

Esse considerano il nuovo ambito soggettivo di applicazione della disposizioni in tema di trasparenza all'art. 2-bis del D.lgs. 33/2013, che individua accanto alle pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici economici, gli ordini professionali, le società a partecipazione pubblica, le associazioni, le fondazioni e altri enti di diritto privato, qualora ricorrano alcune condizioni.

Nelle linee guida si fornisce un chiarimento ai fini della identificazione dei soggetti indicati all'art. 2-bis, con riguardo alle società in controllo pubblico e alle società a partecipazione pubblica non in controllo, alla luce delle definizioni contenute nel testo unico sulle società a partecipazione pubblica, di cui al d. lgs. n. 175 del 2016, nonché agli enti di diritto privato.

L'art. 2-bis sostituisce il previgente art. 11 del D.lgs. n. 33 del 2013, e delinea una disciplina organica (obblighi di pubblicazione e accesso generalizzato) applicabile a tutte le pubbliche amministrazioni; estende questo stesso regime, "*in quanto compatibile*", anche ad altri soggetti, di natura pubblica (enti pubblici economici e ordini professionali) e privata (società e altri enti di diritto privato in controllo pubblico); stabilisce una diversa disciplina, meno stringente, per gli enti di diritto privato (società partecipate e altri enti) che svolgono attività di pubblico interesse.

Il nuovo ambito di applicazione assume rilievo anche ai fini dell'adozione delle misure di prevenzione della corruzione di cui alla legge n. 190/2012, laddove al comma 2-bis dell'art. 1 si specifica che sia le pubbliche amministrazioni sia gli altri soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2, del D. lgs. 33 del 2013 sono destinatari delle indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione (PNA), seppure con un regime differenziato: le prime sono, infatti, tenute alla elaborazione di piani triennali di prevenzione della corruzione, mentre gli altri soggetti devono integrare i modelli di organizzazione e gestione adottati ai sensi del D. lgs. n. 231 del 2001.

L'ambito soggettivo di applicazione definito dal nuovo art.2 bis in tema di trasparenza è il seguente:

1. Ai fini del D.lgs 33/2013 così come modificato dal D.lgs 97/2016, per "pubbliche amministrazioni" si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

2. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile: a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali; ((b) alle società in controllo pubblico come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Sono escluse le società quotate come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), dello stesso decreto legislativo, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche.) c) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti

dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

3. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

La delibera prevede, alla lett. e) della sezione 6, che le amministrazioni controllanti adeguino i propri piani alle indicazioni contenute nella delibera, alla luce dei compiti di vigilanza e impulso. In applicazione a tale prescrizione, la **Tabella 5** elenca gli enti partecipati dalla Provincia di Reggio Emilia definendone la condizione giuridica rispetto agli obblighi in materia di trasparenza e anticorruzione e prevedendo le azioni in capo alla Provincia.

PARTE V TRASPARENZA

1. Premessa. L'istituto della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni

La Legge 6 novembre 2012 n. 190 (recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione") ha fatto del principio di trasparenza uno degli assi portanti delle politiche di prevenzione della corruzione. Successivamente, la relativa disciplina è stata riorganizzata dal D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 33 (recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

Da ultimo, il D.Lgs. 25 maggio 2016 n. 97 "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*", di seguito "D.Lgs. 97/2016", ha apportato numerosi cambiamenti alla normativa sulla trasparenza, rafforzandone il valore di principio che caratterizza l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e i rapporti con i cittadini.

Nel prosieguo del presente documento i riferimenti normativi al D.Lgs. 33/2013 sono da intendersi riferiti al testo novellato dal D.Lgs. 97/2016

Come ribadito dal decreto 33/2013, 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.

Tale istituto concorre alla realizzazione di molteplici obiettivi, i quali costituiscono il naturale sviluppo di principi fondamentali del nostro ordinamento:

- favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche;
- concorrere ad attuare il principio democratico;
- concorrere ad attuare i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla Nazione;
- concorrere a garantire le libertà individuali e collettive, nonché i diritti civili, politici e sociali;
- integrare il diritto ad una buona amministrazione;
- concorrere alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Come sintetizza il PNA 2016 *“La trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione. Essa è posta al centro di molte indicazioni e orientamenti internazionali (cfr. § 1) in quanto strumentale alla promozione dell’integrità, allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell’attività pubblica”*.

Il quadro normativo in materia di trasparenza è stato profondamente innovato dal D.Lgs. 97/2016 che non solo è intervenuto ridisegnando un nuovo ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza e ridefinendo gli obblighi di pubblicazione vigenti, ma, soprattutto, ha disciplinato un nuovo accesso civico, molto più ampio di quello previsto dalla precedente formulazione, riconoscendo a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, l’accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall’ordinamento.

La *ratio* della riforma risiede nella dichiarata finalità 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.

Ciò in attuazione del principio di trasparenza che il novellato articolo 1, comma 1, del decreto trasparenza ridefinisce come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni non più solo finalizzata a *“favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”*, ma soprattutto e con una modifica assai significativa, come strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all’attività amministrativa. L’intento del legislatore è ancor più valorizzato in considerazione di quanto già previsto nel comma 2 dell’art. 1 del decreto trasparenza, secondo cui la trasparenza è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive nonché dei diritti civili, politici e sociali ed integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. La trasparenza diviene, quindi, principio cardine e fondamentale dell’organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con i cittadini.

2. Il Programma triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza della Provincia di Reggio Emilia.

L’art. 10 del D.Lgs. 33/2013 nel testo previgente alla novella del 2016, prevedeva che ogni amministrazione dovesse adottare – ed aggiornare annualmente – un Programma triennale per la trasparenza e l’integrità, contenente le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza e per assicurare la legalità e lo sviluppo della cultura dell’integrità.

Tra le modifiche più importanti apportate al D.Lgs. 33/2013 si registra quella della piena integrazione del Programma triennale della trasparenza e dell’integrità nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora anche della trasparenza (PTPCT), come già indicato nella delibera n. 831/2016 dell’ANAC sul PNA 2016.

Le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati sono tenuti, pertanto, ad adottare, entro il 31 gennaio di ogni anno, un unico Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza in cui sia chiaramente identificata la sezione relativa alla trasparenza.

L’adozione della programmazione in materia di trasparenza, lungi dal rappresentare un mero adempimento formale, costituisce invece un indispensabile strumento volto, da un lato, a garantire continuità e coerenza rispetto alle iniziative già assunte ed in corso di attuazione, in tema di trasparenza ed integrità e, dall’altro lato, a completare ed integrare in modo sinergico le misure anticorruzione in via di progressiva e decisa implementazione all’interno delle Amministrazioni.

È infatti evidente il nesso di forte strumentalità che lega la trasparenza alla prevenzione della corruzione. Come precisato anche nel citato Allegato 1 al Piano Nazionale Anticorruzione, la trasparenza va considerata quale *“strumento fondamentale”* per la prevenzione della corruzione, perché consente:

- la conoscenza del responsabile per ciascun procedimento amministrativo e, più in generale, per ciascuna area di attività dell'amministrazione e, per tal via, la responsabilizzazione dei funzionari;
- la conoscenza dei presupposti per l'avvio e lo svolgimento del procedimento e, per tal via, se ci sono dei "blocchi" anomali del procedimento stesso;
- la conoscenza del modo in cui le risorse pubbliche sono impiegate e, per tal via, se l'utilizzo di risorse pubbliche è deviato verso finalità improprie;
- la conoscenza della situazione patrimoniale dei politici e dei dirigenti e, per tal via, il controllo circa arricchimenti anomali verificatisi durante lo svolgimento del mandato.

La presente sezione è stata redatta sulla base dell'analisi coordinata delle seguenti fonti di disciplina:

- Legge 190/2012, recante *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*;
- D.Lgs. 33/2013, recante *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*;
- D.Lgs. 97/2016 recante *"Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"*;
- D.Lgs. 150/2009, recante *"Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"*
 - d.lgs. n. 82/2005, recante *"Codice dell'amministrazione digitale"*;
 - linee guida AGID per i siti web della pubblica amministrazione;
 - Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2/2017 del 30 maggio 2017 ad oggetto *"Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)"*;
 - Pronuncia del Garante per la protezione dei dati personali n. 206 del 27 aprile 2017 in tema di accesso civico;
 - Atto di segnalazione ANAC n. 6 del 20 dicembre 2016 *"Concernente la disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, contenuta nel d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016"*;
 - Comunicato del Presidente ANAC dell'8 novembre 2017 ad oggetto *"Pubblicazione degli emolumenti complessivi a carico della finanza pubblica percepiti dai dirigenti (art. 14, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013)"*;
 - Comunicato del Presidente ANAC del 17 maggio 2017 ad oggetto *"Chiarimenti in ordine alla pubblicazione degli emolumenti complessivi a carico della finanza pubblica percepiti dai dirigenti (art. 14, co. 1-ter del d.lgs. 33/2013)"*;
 - delibera ANAC n. 382 del 12 aprile 2017 di sospensione parziale dell'efficacia della delibera n. 241/2017;
 - delibera ANAC n. 241 dell'8 marzo 2017 recante *"Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 'Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e di titolari di incarichi dirigenziali'"*;
 - delibera ANAC n. 1310/2016 recante *"Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016"*;
 - delibera ANAC n. 1309/2016 recante *"Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013"*;
 - delibera CIVIT n. 50/2013, recante *"Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014 -2016"*;

- delibera CIVIT n. 2/2012, recante “Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell’aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità”;
- delibera CIVIT n. 105/2010, recante “Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità”;
- ulteriori delibere, orientamenti e FAQ di ANAC, in tema di trasparenza;
- Piano Nazionale Anticorruzione 2013
- Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione;
- Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (delibera ANAC n. 831/2016);
- Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione (delibera ANAC n. 1208/2017)
- Linee guida del Garante per la protezione dei dati personali in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul *web* da soggetti pubblici e da altri enti obbligati (adottate con deliberazione n. 243 del 15 maggio 2014);
- indicazioni ANAC in materia di adempimenti di trasparenza relativi a contratti pubblici;
- fonti normative che impongono obblighi di pubblicazione a carico della pubblica amministrazione.

L'organizzazione dei contenuti della presente sezione si conforma alle indicazioni di cui alla citata delibera ANAC n. 1310/2016.

3. Le principali caratteristiche giuridiche della trasparenza

La programmazione in materia di trasparenza si conforma alle novità legislative introdotte con il D.Lgs. 33/2013, come novellato dal D.Lgs. 97/2016. Tale decreto, aggiornato, fra l'altro:

1. opera una complessiva sistematizzazione dei principali obblighi di pubblicazione vigenti e ne introduce di nuovi;
2. prevede (in sostituzione della precedente sezione “Trasparenza, valutazione e merito” di cui all’art. 11, comma 8, D.Lgs. n. 150/2009) la creazione, nei siti *web* delle pubbliche amministrazioni, della sezione “Amministrazione trasparente” e ne disciplina struttura e contenuti;
3. disciplina l’istituto dell’accesso civico;
4. precisa i compiti e le funzioni dei Responsabili della trasparenza e degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV);
5. provvede ad implementare il sistema dei controlli e delle sanzioni sull’attuazione delle norme in materia di trasparenza.

4. Ricognizione della situazione

In materia di trasparenza, l’ente ha regolarmente pubblicato la relazione dell’OIV, come previsto dalle disposizione dell’Autorità anticorruzione.

A seguito della modifica del d.lgs. 33/2013 ad opera del d.lgs. 97/2016, l’ente ha provveduto:

- a deliberare un apposito regolamento sull’accesso in cui è confluita la disciplina dell’accesso civico semplice, dell’accesso generalizzato e dell’accesso documentale; il regolamento è consultabile sul sito dell’ente;
- ad istituire il registro degli accessi;
- a rendere disponibile la modulistica relativa alle varie forme di accesso.

Nel corso del 2018 e successivamente del 2019 è stata inoltre operata una complessiva revisione delle sezioni “Amministrazione trasparente” e al riordino di alcuni contenuti non correttamente collocati.

La tabella, Allegato n. 6, riporta la distribuzione delle responsabilità in materia di obblighi di trasparenza.

5. Attuazione della delibera ANAC 1134/2017.

A seguito dell’entrata in vigore del Dlgs 97/2016, che ha modificato in tema di anticorruzione e

trasparenza sia la legge 190/2012 sia il Dlgs 33/2013, e del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, Dlgs 175/2016 e s.m.i., il quadro normativo di riferimento presenta delle novità, in particolare rispetto all'ambito soggettivo di applicazione della normativa e alle disposizioni sull'accesso civico generalizzato.

Le Linee guida Anac, deliberazione n. 1134/2017, sostituiscono le precedenti Linee guida di cui alla determinazione n. 8/2015.

Esse considerano il nuovo ambito soggettivo di applicazione della disposizioni in tema di trasparenza all'art. 2-bis del D.lgs. 33/2013, che individua accanto alle pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici economici, gli ordini professionali, le società a partecipazione pubblica, le associazioni, le fondazioni e altri enti di diritto privato, qualora ricorrano alcune condizioni.

Nelle linee guida si fornisce un chiarimento ai fini della identificazione dei soggetti indicati all'art. 2-bis, con riguardo alle società in controllo pubblico e alle società a partecipazione pubblica non in controllo, alla luce delle definizioni contenute nel testo unico sulle società a partecipazione pubblica, di cui al d. lgs. n. 175 del 2016, nonché agli enti di diritto privato.

L'art. 2-bis sostituisce il previgente art. 11 del D.lgs. n. 33 del 2013, e delinea una disciplina organica (obblighi di pubblicazione e accesso generalizzato) applicabile a tutte le pubbliche amministrazioni; estende questo stesso regime, *"in quanto compatibile"*, anche ad altri soggetti, di natura pubblica (enti pubblici economici e ordini professionali) e privata (società e altri enti di diritto privato in controllo pubblico); stabilisce una diversa disciplina, meno stringente, per gli enti di diritto privato (società partecipate e altri enti) che svolgono attività di pubblico interesse.

Il nuovo ambito di applicazione assume rilievo anche ai fini dell'adozione delle misure di prevenzione della corruzione di cui alla legge n. 190/2012, laddove al comma 2-bis dell'art. 1 si specifica che sia le pubbliche amministrazioni sia gli altri soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2, del D. lgs. 33 del 2013 sono destinatari delle indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione (PNA), seppure con un regime differenziato: le prime sono, infatti, tenute alla elaborazione di piani triennali di prevenzione della corruzione, mentre gli altri soggetti devono integrare i modelli di organizzazione e gestione adottati ai sensi del D. lgs. n. 231 del 2001.

L'ambito soggettivo di applicazione definito dal nuovo art.2 bis in tema di trasparenza è il seguente:

1. Ai fini del D.lgs 33/2013 così come modificato dal D.lgs 97/2016, per "pubbliche amministrazioni" si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

2. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile: a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali; b) alle società in controllo pubblico come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Sono escluse le società quotate come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), dello stesso decreto legislativo, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche. c) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

3. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative,

attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

La delibera prevede, alla lett. e) della sezione 6, che le amministrazioni controllanti adeguino i propri piani alle indicazioni contenute nella delibera, alla luce dei compiti di vigilanza e impulso. In applicazione a tale prescrizione, la tabella allegata sub A) elenca gli enti partecipati dalla Provincia di Reggio Emilia definendone la condizione giuridica rispetto agli obblighi in materia di trasparenza e anticorruzione e prevedendo le azioni in capo alla Provincia.

6. Obiettivi per il triennio 2021-22 in materia di trasparenza.

La Tabella 3 riporta gli obiettivi contenuti nel piano 2019-21 e i relativi esiti

TABELLA 3. Esiti obiettivi 2020-22

N.	Descrizione dell'obiettivo	Tempistica	Esito
1	Verifica annuale della completezza dei contenuti della sezione "trasparenza"	2020-2021-2022	Realizzato
2	Revisione complessiva del sito istituzionale della provincia	31/12/2020	Realizzato

La Tabella 4 riporta gli obiettivi del piano 2020-22

TABELLA 4. Obiettivi 2021-23

N.	Descrizione dell'obiettivo	Tempistica
1	Supporto all'OIV per la relazione annuale della sezione "trasparenza"	2021-2020-2022
2	Introduzione di n. 2 verifiche periodiche di Amministrazione trasparente	31/12/2021