



PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
E DELLA TRASPARENZA (PTPCT)
AGGIORNAMENTO 2021 – 2023



Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi

Via C. Razzaboni n. 82 (c/o 2° Piano Palazzina HERA) - 41122 Modena
Tel: +39 059.454.608 | Fax: +39 059.312.109 | E-mail: info@capmodena.it | PEC: cap.modena@pec.it

C.F. 80009350366 | P. IVA 01282720364



SEZIONE I: PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1. Introduzione

2. Analisi del contesto esterno

- 2.1 Indice di percezione della corruzione
- 2.2 Criminalità organizzata in Italia e azioni di contrasto
- 2.3 Emergenza Covid-19
- 2.4 Appalti e tentativi di infiltrazione mafiosa
- 2.5 Rapporto ANAC “La corruzione in Italia (2016-2019)”
- 2.6 Regione Emilia-Romagna
- 2.7 Provincia di Modena
- 2.8 Attività di contrasto sociale e amministrativo

3. Analisi del contesto interno

- 3.1 Funzioni e competenze del Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi
- 3.2 Organizzazione dell’Ente
- 3.3 Politiche, obiettivi e strategie

4. Gli attori del sistema della prevenzione del rischio corruzione

- 4.1 Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)
- 4.2 Consiglio di Amministrazione
- 4.3 Direttore Generale
- 4.4 Dipendenti
- 4.5 Collaboratori
- 4.6 Nucleo di Valutazione
- 4.7 Responsabile dell’Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (RASA)
- 4.8 Responsabile della protezione dei dati (DPO)

5. Attività di prevenzione della corruzione realizzata dal Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi nel corso del 2020

- 5.1 Accordo con Intercet-ER
- 5.2 Tavolo della Legalità
- 5.3 Attività di formazione
- 5.4 Codice di comportamento
- 5.5 Applicazione delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni e presso gli enti privati di controllo pubblico (D.Lgs. n.39/2013)
- 5.6 Adozione Elenco Professionisti
- 5.7 Applicazione della disciplina della tutela dei dati personali (Regolamento UE 2016/679)

6. Il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) alla luce delle indicazioni contenute nei Piani Nazionali Anticorruzione deliberati da ANAC

- 6.1 Mappatura delle attività a più elevato rischio di corruzione nell’Ente

7. Il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi 2021-2023

- 7.1 Rotazione
- 7.2 Adempimenti in materia di conflitto di interessi e incompatibilità
- 7.3 Formazione del personale
- 7.4 Tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. Whistleblowing)
- 7.5 Sistema di monitoraggio

7.6 Controllo sugli organismi partecipati

SEZIONE II: TRASPARENZA

1. Introduzione

1.1 La trasparenza nella Pubblica Amministrazione

2. La trasparenza nel Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi

2.1 Obiettivi strategici in materia di trasparenza

2.2 Pubblicazione delle determinazioni del Direttore Generale

2.3 Mappa degli obblighi di pubblicazione e delle responsabilità

2.4 Azioni in materia di trasparenza svolte nel corso del 2020

3. Soggetti responsabili per l'adempimento degli obblighi di trasparenza

3.1 Il Responsabile della Trasparenza

3.2 Direttore Generale e dipendenti

3.3 Monitoraggio e vigilanza

4. Accesso civico

4.1 L'accesso civico nel Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi

SEZIONE I

PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1. INTRODUZIONE

Il Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi, con il presente atto di programmazione, avente durata triennale, ma con aggiornamento annuale, intende contrastare il fenomeno corruttivo all'interno della propria struttura, attraverso l'implementazione di un adeguato sistema di prevenzione che veda, tra i suoi assi portanti, la trasparenza.

Oltre agli ingenti costi economici di tipo diretto, la corruzione è alla base di fenomeni che incidono negativamente sul sistema economico e sociale italiano: perdita di competitività, allontanamento degli investitori internazionali, delegittimazione delle istituzioni, degrado del vivere civile, inefficienza dell'apparato amministrativo, solo per citarne alcuni. In questo contesto, tenuto anche conto che l'Italia a differenza dei principali Paesi europei non aveva una legislazione e un programma anticorruzione coordinato ed efficace, è stata adottata la legge 190/2012 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione”*, poi modificata dalla legge 27.05.2015 n. 69, per intervenire *“laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali – riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione- che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio.”*¹.

Come indicato dal titolo, questa Legge si propone di affrontare il fenomeno della corruzione sia attraverso l'approccio repressivo (intervenendo sul libro II, Titolo II del Codice Penale – Dei delitti contro la pubblica amministrazione – aumentando le pene previste, ridefinendo alcuni reati e prevedendone dei nuovi) sia soprattutto attraverso un approccio preventivo.

In quest'ottica la legge 190/2012, accanto ad una nozione penalistica di corruzione, ne introduce una amministrativistica: una nozione più ampia che rinvia non solo a condotte penalmente rilevanti ma anche a condotte che sono fonte di responsabilità di altro tipo o non espongono ad alcuna sanzione, ma possono generare situazioni di illegittimità e sono comunque sgradite all'ordinamento giuridico.

Il **Piano nazionale anticorruzione (PNA)** è atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

In relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, il PNA individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione degli obiettivi, dei tempi e delle modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo.

Il sistema di prevenzione della corruzione introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012 si realizza attraverso un'azione coordinata tra un livello nazionale ed uno “decentrato”.

La strategia, a livello nazionale, si realizza mediante il PNA adottato da ANAC che costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei propri PTPCT.

Si riporta il comma 2-bis, art. 1 della legge 190/2012 «Il Piano nazionale anticorruzione ha durata triennale ed è aggiornato annualmente. Esso costituisce atto di indirizzo per le pubbliche

¹ Così testualmente nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019, Parte I, paragrafo 2

amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, anche per assicurare l'attuazione dei compiti di cui al comma 4, lettera a). Esso, inoltre, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione».

Si è tenuto conto, nella elaborazione del presente Piano, di quanto prescritto nei Piani Nazionali e relativi aggiornamenti adottati da ANAC a partire dal 2013 che costituiscono atto di indirizzo per le Pubbliche amministrazioni.

Per prevenire la corruzione e i cd. fenomeni di “*maladministration*”, la Legge prevede una serie di misure organizzative e di strumenti che interessano sia il livello nazionale che quello locale. Il primo adempimento fondamentale da mettere in atto consiste nell'individuazione del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, individuato, in analogia a quanto previsto per gli Enti Locali, con il Segretario del Consorzio. Compito di questa figura è quello di mettere in atto e monitorare una serie di attività di prevenzione della corruzione e, in particolare, predisporre il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) che, a seguito del Dlgs. N. 97/2016 deve prevedere la sezione sulla trasparenza, diventando **Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)**.

Finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali. A tal riguardo spetta alle amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

Il Consorzio ha adottato il primo Piano Triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) con deliberazione n. 8/2015 per il periodo 2015-2017, con aggiornamenti annuali negli anni successivi (nel 2016 con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 2, nel 2017 con deliberazione n. 2, nel 2018 con deliberazione n. 2, nel 2019 con deliberazione n. 2 e nel 2020 con deliberazione n.5).

Il presente Piano ha efficacia per il prossimo triennio 2021-2023 e nei prossimi anni, entro il 31 gennaio di ogni anno, il Piano medesimo sarà oggetto di ulteriore aggiornamento.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza potrà proporre aggiornamenti, se lo riterrà necessario o opportuno, anche in corso d'anno.

2. ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

2.1 INDICE DI PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE

Recentemente è stato pubblicato l'aggiornamento al 2020 dell'indice di percezione della corruzione (CPI) nel settore pubblico prodotto da Transparency International². Questo indice misura la corruzione percepita dai cittadini e dalle imprese servendosi di sondaggi ad esperti e altri

² <https://www.transparency.it/stampa/indice-percezione-corrruzione-cpi-2020>

strumenti di analisi³. Su una scala da 0 (massima corruzione) a 100 (nessuna corruzione), l'Italia registra 53 punti, contro una media europea di 64. Rispetto agli altri paesi, nella classifica per corruzione percepita, in cui il primo posto rappresenta il paese con il minor grado di corruzione, l'Italia si colloca al 52esimo posto su 180, perdendo una posizione rispetto all'anno scorso.

L'Italia sembrerebbe aver interrotto il miglioramento iniziato tra il 2014 e il 2015. Se si guarda il valore assoluto dell'indice CPI rispetto agli altri grandi paesi europei, infatti, si può notare come l'Italia, tra 2015 e 2018, si fosse rapidamente avvicinata a Spagna e Francia. Anche la posizione in classifica dell'Italia era migliorata negli ultimi anni, passando dal 72esimo posto (2012) al 51esimo (2019). Questo recupero si è arrestato negli ultimi 2 anni, in cui l'indice italiano non ha registrato miglioramenti.

Secondo Transparency International il miglioramento registrato tra 2014 e 2018 è spiegato dai progressi delle misure adottate per combattere la corruzione, quali il diritto generalizzato di accesso agli atti, una disciplina di tutela nei confronti di chi denuncia (whistleblower), una maggiore trasparenza nei finanziamenti ai partiti e la legge anticorruzione del 2019, con la quale sono state inasprite le pene previste per alcuni reati. Il fatto che l'indice abbia smesso di migliorare negli ultimi due anni può indicare la mancanza di ulteriori progressi rispetto ai miglioramenti ottenuti ultimamente.

L'anno passato risulta segnato anche da un evento mondiale, ossia la diffusione del virus Sars-Cov-2 e la conseguente dichiarazione da parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità dello stato di pandemia. Il 31 gennaio 2020 il Presidente del Consiglio dell'Italia ha dichiarato lo stato di emergenza sanitaria, che è tuttora vigente. Sembrava un fenomeno isolato, ma un giorno di fine febbraio 2020 è l'Italia il primo paese europeo ad accorgersi che il nuovo coronavirus fa molto più male di una normale influenza. L'Italia diventava il nuovo epicentro del virus, che, come uno sciame, si è spostata da una regione del mondo ad un'altra, bloccando il movimento di persone e l'economia come non succedeva dalla seconda guerra mondiale.

Occuparsi, anche attraverso un approccio preventivo, del fenomeno della corruzione è necessario anche tenendo conto di quanto emerso dall'ultima edizione della rilevazione, nel 2020 (ultimo dato disponibile), del CPI e di quanto dichiarato dal Presidente dell'ANAC che, commentando il dato, dopo aver evidenziato come il mantenimento della medesima posizione in graduatoria, nonostante le sfide ed i rischi corruttivi legati alla accresciuta spesa pubblica per il Covid, sia da attribuire anche ad alcuni interventi normativi recenti e ad iniziative che hanno visto Anac protagonista, invita ad accrescere il livello di trasparenza sulla spesa pubblica ed in particolare sui contratti pubblici attraverso la digitalizzazione delle procedure di affidamento che è garanzia di prevenzione della corruzione, trasparenza, semplificazione e celerità. Tutto ciò anche in vista dell'utilizzo dei fondi Next Generation EU che dovrà essere reso trasparente per consentire alle istituzioni e a tutti i cittadini di verificarlo puntualmente evitando che tali risorse siano non solo sottratti alla collettività, ma anche sprecati invece che destinati a vantaggio delle prossime generazioni.

2.2 CRIMINALITA' ORGANIZZATA IN ITALIA E AZIONI DI CONTRASTO

Se passiamo da un'analisi internazionale ad una più legata al territorio nazionale, di indubbia utilità sono i dati pubblicati nella "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" relativa all'anno 2019 pubblicata dal Ministero dell'Interno il 29 gennaio 2021.

³ In generale, questi strumenti dovrebbero catturare l'incidenza di: diffusione della pratica delle mazzette, dirottamento di fondi pubblici, concussione e reati simili, nepotismo nella PA, corruzione politica. Inoltre tengono anche conto dell'efficacia del contrasto alla corruzione in ciascun paese.

L'attività delinquenziale svolta dalle organizzazioni di tipo mafioso si conferma incessante e in continua evoluzione; i sodalizi criminali hanno continuato ad evidenziare notevole capacità di adattamento alle mutevoli circostanze e ai differenti contesti allo scopo di sfruttare ogni favorevole occasione per trarne indebito profitto.

La nuova dimensione economico-finanziaria delle associazioni criminali legata all'accentuata propensione all'inquinamento dei circuiti economici si qualifica e si declina anche come attitudine all'impiego delle nuove tecnologie e degli strumenti digitali funzionale alle esigenze di movimentazione del denaro, di reimpiego dei capitali di provenienza illecita e di gestione delle proprie enormi disponibilità.

La crisi di liquidità delle imprese e le difficoltà economiche delle famiglie costituiscono delle condizioni in grado di favorire attività strutturate delle consorterie criminali attraverso l'utilizzo di raffinati e complessi strumenti finanziari che permettono di entrare in possesso di asset imprenditoriali di particolare interesse (quali il settore turistico, quelli della ristorazione e del commercio).

Si riscontra il ricorso ad un crescente numero di piattaforme informatiche e di applicazioni *online* per assicurare rapidità ed anonimato nelle transazioni finanziarie.

Attività di riciclaggio sono perpetrate avvalendosi di intermediari che sfruttano il mercato della finanza e prodotti finanziari (come prestiti, assicurazioni, obbligazioni e azioni). Si segnalano, in proposito, l'acquisto dalle banche di crediti deteriorati, il coinvolgimento di fondi di investimento compiacenti e l'acquisizione dei crediti ceduti dalla pubblica amministrazione.

Inoltre, vengono spesso costituite società di comodo all'unico scopo del "*money laundering*", spesso registrate in giurisdizioni *offshore*.

Il ricorso ad articolati meccanismi finanziari illeciti è stato documentato anche per finalità di evasione fiscale oltre che per esigenze di elusione dei presidi antiriciclaggio.

Come holding criminali le cosche tendono a oltrepassare i confini nazionali per ricercare maggiori opportunità di arricchimento, sfruttando a proprio vantaggio le possibilità di scambi e investimenti internazionali offerte dalla globalizzazione, differenze legislative e diverse interpretazioni delle disposizioni antiriciclaggio.

La proiezione transazionale amplifica i profili della minaccia, dal momento che le ingenti risorse illecite che derivano dagli affari gestiti oltreconfine contribuiscono ad alimentare la potenzialità offensiva dei sodalizi, accrescendone la capacità di infiltrazione nel tessuto socio – economico.

Nel 2019, l'azione investigativa ha consentito di concludere numerose operazioni contro la criminalità organizzata di tipo mafioso in Italia, di cui 159 particolarmente rilevanti, con l'arresto di 1.908 persone.

In ambito provinciale è proseguito, presso le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo, il monitoraggio degli appalti da parte dei Gruppi interforze antimafia, operanti in collegamento con la Direzione Investigativa Antimafia, che hanno effettuato un'importante opera di prevenzione. Nel corso del 2019 sono stati effettuati 97 accessi ispettivi che hanno interessato 750 imprese permettendo il controllo di 3.473 persone e di 2.096 mezzi.⁴

Le relazioni diffuse dal Viminale segnalano inoltre come le mafie stiano uscendo dai settori tradizionali quali quello del movimento-terra, dell'edilizia e del commercio di prodotti agroalimentari e cerchino di espandersi in nuovi settori di particolare interesse, sia per volume dei

⁴ Pagg. 4-5 della Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività delle Forze di Polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata anno 2019

guadagni che per la possibilità di riciclarne i proventi, come ad esempio quello dei giochi e delle scommesse, il mercato dei trasporti, della ristorazione, della prestazione di servizi, della finanza nonché a quello legato all'accoglienza ed all'assistenza ai migranti.

La criminalità organizzata si è dimostrata in grado di perseguire progettualità affaristiche di grande rilievo e di esercitare un significativo controllo sul territorio, su aree di influenza progressivamente più estese, interfacciandosi con i referenti locali - capaci di assicurare il collegamento con la società civile - con l'obiettivo di esercitare un concreto potere deliberativo

2.3 EMERGENZA COVID-19

Il primo semestre dell'anno è stato caratterizzato dall'emergenza sanitaria COVID – 19, un evento di portata globale non ancora superato, che ha avuto un impatto notevole con effetti devastanti sul piano sia della salute delle persone, sia della tenuta del sistema economico. La straordinaria situazione ha imposto, a tutti i livelli istituzionali, la necessità di monitorare l'evoluzione degli accadimenti nella consapevolezza che il processo di superamento dell'emergenza, se non adeguatamente gestito, può rappresentare un'ulteriore opportunità di espansione dell'economia criminale. L'analisi dell'andamento della delittuosità riferita al periodo del lockdown ha mostrato che le organizzazioni mafiose, a conferma di quanto previsto, si sono mosse con una strategia tesa a consolidare il controllo del territorio, ritenuto elemento fondamentale per la loro stessa sopravvivenza e condizione imprescindibile per qualsiasi strategia criminale di accumulo di ricchezza. Controllo del territorio e disponibilità di liquidità che potrebbero rivelarsi finalizzati ad incrementare il consenso sociale anche attraverso forme di assistenzialismo a privati e imprese in difficoltà. Si prospetta di conseguenza il rischio che le attività imprenditoriali medio-piccole (ossia quel reticolo sociale e commerciale su cui si regge principalmente l'economia del sistema nazionale) vengano fagocitate nel medio tempo dalla criminalità, diventando strumento per riciclare e reimpiegare capitali illeciti.⁵

La complessa situazione legata all'emergenza epidemiologica da Covid-19 costituisce uno scenario di indubbio interesse per la criminalità organizzata che, nel tempo, ha evidenziato grandi capacità di adattamento ai mutamenti del contesto socio-economico, al fine di cogliere nuove opportunità "di investimento" delle notevoli risorse finanziarie di cui dispone, derivanti dai tradizionali traffici illeciti.

Le Forze di Polizia, pertanto, stanno monitorando con grande impegno i segnali che potrebbero indicare un cambiamento delle strategie da parte dei sodalizi mafiosi per prevenirne le azioni.

Nello specifico, viene rivolta grande attenzione ai comparti economici che non hanno mai interrotto la propria operatività nella fase emergenziale legata alla pandemia, come la **filiera agro-alimentare**, il settore dell'**approvvigionamento di farmaci** e di **materiale medico-sanitario**, il trasporto su gomma, le imprese di pulizia, di sanificazione e di **smaltimento di rifiuti**.

Le indagini degli ultimi anni hanno già evidenziato che i gruppi criminali in tali settori possono riuscire agevolmente a offrire servizi a prezzi concorrenziali in quanto molto spesso le società controllate da questi ultimi non rispettano le prescrizioni normative in materia ambientale, previdenziale e di sicurezza sul lavoro.

Non viene sottovalutato il rischio di **crisi di liquidità** soprattutto per le **piccole e medie imprese** che, in conseguenza della sospensione della loro attività, potrebbero non essere in grado di far fronte ai propri impegni finanziari. Esponenti della criminalità organizzata potrebbero, infatti, sfruttare il momento di difficoltà per insinuarsi nella compagine societaria apportando il denaro

⁵ Pag. 7 della RELAZIONE del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia 2020 - 1° semestre

necessario o proponendo prestiti usurari. Le associazioni criminali potrebbero vedersi riconosciuta, quindi, un'accresciuta sfera di influenza in società in precedenza non infiltrate.

Un ulteriore settore di interesse per i sodalizi mafiosi, in particolare in questo momento storico, è rappresentato dai **flussi di denaro pubblici** (che saranno assicurati dallo Stato italiano e dall'Unione Europea) destinati a rilanciare l'economia che potrebbero risultare molto appetibili da parte delle mafie. Le matrici criminali probabilmente tenteranno di acquisirne la disponibilità ricorrendo anche a pratiche corruttive o a modalità di condizionamento dei processi decisionali nell'ambito dell'iter di aggiudicazione degli **appalti pubblici**.

Grande attenzione viene dedicata da parte delle Forze di polizia ai comparti legati alla **ristorazione** o al **turismo** (alberghi, villaggi turistici, stabilimenti balneari, tour operator, aziende di promozione culturale) che hanno subito gravi perdite e danni in conseguenza dell'emergenza legata alla pandemia.

Si tratta di settori nei quali le mafie hanno già ampiamente investito in Italia e all'estero ed è concreto il rischio che le stesse possano indirizzare nella stessa direzione gli interessi illeciti.

Nello specifico, gli investimenti pubblici che saranno erogati per la realizzazione di infrastrutture e altre opere pubbliche oppure per il **potenziamento**, a titolo esemplificativo, del **sistema sanitario nazionale** potrebbero essere oggetto di interesse da parte dei sodalizi criminali per rafforzare la propria presenza in settori in cui si sono già inseriti da tempo, come quello del ciclo del cemento o nei quali sono comparsi più di recente, come quello della fornitura di beni e servizi per le cure mediche.⁶

Proprio per contrastare le contaminazioni mafiose nell'economia a seguito dell'emergenza COVID-19, i primi giorni di aprile del 2020 il Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza ha istituito, con proprio Decreto, l'Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, struttura chiamata a mettere a sistema tutte le informazioni utili ad anticipare ogni iniziativa di espansione, di alterazione del mercato, di inquinamento del tessuto economico, di condizionamento dei processi decisionali pubblici funzionali all'assegnazione degli appalti da parte della criminalità organizzata.

Un Organismo costituito presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale, a carattere interforze, composto da rappresentanti della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri, della Guardia di finanza, della Polizia penitenziaria, della DIA, della Direzione centrale per i servizi antidroga e del Servizio Polizia Postale.⁷

2.4 APPALTI E TENTATIVI DI INFILTRAZIONE MAFIOSA

Appalti e opere pubbliche sono l'ambito di interesse delle mafie, che attraverso la leva corruttiva e la collusione mirano a consolidare un sistema di relazioni forti. Buona parte dell'espansione del clan passa per gli affidamenti pubblici. Infiltrare le amministrazioni locali, garantendosi l'assegnazione di opere pubbliche, non rappresenta quindi solo un'occasione per generare profitti. Ma contemporaneamente costituisce uno degli strumenti fondamentali per rafforzare il controllo del territorio e acquisire consenso sociale.

Questo è ancora più vero nel contesto economico attuale, condizionato dall'emergenza Covid-19. Infatti, oggi più di prima "l'impresa che risulta affidataria, o che partecipa ad una commessa pubblica, è in grado di generare importanti ricadute sul tessuto sociale". Tutto questo si traduce in

⁶ Pagg. 8-9-10 della Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività delle Forze di Polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata anno 2019

⁷ Pagg. 8-9 della RELAZIONE del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia 2020 - 1° semestre

distribuzione di posti di lavoro, gestione di contratti di noleggi e forniture e quindi nella capacità di “fidelizzare” un numero elevato di persone.

Gli appalti vengono pilotati in vario modo, sfruttando la compiacenza di funzionari pubblici, che risparmiano tempo e inventiva ai clan nel ricorrere a tecniche di manipolazione particolarmente sofisticate. Tra quelle più frequenti ci sono:

1. capitolati redatti in modo da inserire specifiche caratteristiche possedute soltanto dall'impresa che si intende favorire;
2. formazione pilotata delle commissioni aggiudicatrici;
3. offerte concordate tra le ditte che partecipano alla gara;
4. cartelli di imprese basati su un accordo di desistenza, deliberatamente orientato a favorire l'aggiudicazione, a rotazione, nei confronti di una di esse;
5. adozione sistematica di procedure di rinnovo, o anche di procedure negoziate, creandone artatamente i presupposti come, ad esempio, l'assoluta urgenza;
6. varianti in corso d'opera attraverso le quali si rendono remunerative offerte che, in sede di aggiudicazione, erano state aggiudicate grazie a fortissimi ribassi.

L'inedita difficoltà che il sistema produttivo del Paese sta vivendo oggi giorno a causa della grave crisi sanitaria in corso deve essere considerata alla stregua di una grande opportunità per le organizzazioni criminali sempre rivolte ad ampliare i loro affari tanto nei comparti già da tempo infiltrati quanto in quelli afferenti a nuovi campi di attività. Del resto, e per fronteggiare la situazione di emergenza, sarà inevitabile uno snellimento delle procedure d'affidamento degli appalti e dei servizi pubblici. Tutto ciò comporterà seri rischi di infiltrazione mafiosa dell'economia legale, specie nel settore sanitario che rappresenta un polo di interessi di enorme portata e peraltro appetibile anche per il controllo sociale che può offrire. Importanti investimenti criminali sono ipotizzabili nelle società operanti nel c.d. ciclo della sanità, siano esse attive nella costruzione e ristrutturazione di insediamenti ospedalieri, nella produzione e distribuzione di apparati tecnologici, di equipaggiamenti e di prodotti medicali, nonché nello smaltimento di rifiuti speciali, nella sanificazione ambientale e nei servizi cimiteriali e di onoranze funebri a causa della alta mortalità connessa alla pandemia da coronavirus che sta subendo l'Italia ed il mondo. Nel dettaglio bisognerà aver cura di monitorare con massima attenzione eventuali variazioni dell'oggetto sociale, trasformazioni societarie, cessioni o acquisizioni di rami d'azienda, modifiche nelle cariche sociali, trasferimenti di sedi ed altro, di tutte le aziende che vogliono partecipare a bandi pubblici in tale settore verificando che si tratti di dinamiche effettive e “sane” e non finalizzate a celare la possibile evoluzione mafiosa delle imprese. Contestualmente è oltremodo probabile che i sodalizi tentino di intercettare i nuovi canali di finanziamento che saranno posti a disposizione per la realizzazione e il potenziamento di grandi opere e infrastrutture, anche digitali (la rete viaria, le opere di contenimento del rischio idro-geologico, le reti di collegamento telematico, le opere necessarie per una generale riconversione alla green economy, il c.d. “ciclo del cemento etc.). Sul complesso e redditizio ambito degli appalti pubblici dovrà quindi concentrarsi l'attenzione delle Istituzioni per fronteggiare il prevedibile rischio di inquinamento criminale.⁸

Sul piano generale, ed in considerazione della più unica che rara crisi in atto, il ricorso a procedure che rendano più celeri gli affidamenti e le realizzazioni degli appalti e dei servizi pubblici deve essere accompagnato dall'attento e rapido monitoraggio antimafia. In tal modo, si andrà da un lato a favorire la rapida assegnazione delle risorse e la conseguente ultimazione delle opere per

⁸ Pag. 479 della RELAZIONE del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia 2020 1° semestre – Focus “Pandemia e protezione del sistema economico”

alimentare il ciclo virtuoso dell'economia, dall'altro a scongiurare il rischio dell'infiltrazione mafiosa nel settore. In questa biunivoca direzione, la speditezza degli iter dovrà ovviamente muoversi prevedendo la completa digitalizzazione delle gare, che avrà molteplici effetti positivi tra i quali la velocizzazione dei conferimenti, la maggiore trasparenza, la tutela della concorrenza, la garanzia dell'invulnerabilità e della segretezza delle offerte, la tracciabilità delle operazioni di gara, nonché il dinamico e continuo monitoraggio degli appalti strumentale al maggior controllo antimafia. Quest'ultimo, incentrato sul mirato ruolo affidato ai Prefetti, per prevenire l'infiltrazione criminale dovrà necessariamente continuare ad avvalersi, a livello locale, dei Gruppi Interforze Antimafia Provinciali sostenuti, a livello centrale, dal supporto qualificato offerto sia dall'omologo Gruppo Centrale insediato presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale, sia dall'Osservatorio Centrale Appalti Pubblici incardinato nella DIA.

2.5 RAPPORTO ANAC “LA CORRUZIONE IN ITALIA (2016-2019)”

Ulteriori informazioni per comprendere il fenomeno corruttivo in Italia sono fornite dal rapporto “*La corruzione in Italia (2016-2019) – Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*” pubblicato da ANAC nell'ottobre 2019 e basato sull'esame dei provvedimenti emessi dall'Autorità Giudiziaria nel triennio 2016-2019.

ANAC evidenzia che nei 36 mesi considerati sono state 117 le ordinanze di custodia cautelare per corruzione spiccate dall'Autorità giudiziaria in Italia e correlate in qualche modo al settore degli appalti: esemplificando è quindi possibile affermare che sono stati eseguiti arresti ogni 10 giorni circa. Si tratta tra l'altro di una approssimazione per difetto rispetto al totale, poiché ordinanze che *ictu oculi* non rientravano nel perimetro di competenza dell'ANAC non sono state acquisite.

In linea con questa cadenza temporale sono anche i casi di corruzione emersi analizzando i provvedimenti della magistratura: 152, ovvero uno a settimana (solo a considerare quelli scoperti). Ad essere interessate sono tutte le regioni d'Italia, a eccezione del Friuli Venezia Giulia e del Molise; peraltro ciò non implica che queste due regioni siano immuni, ma che semplicemente non vi sono state misure cautelari nel periodo in esame.

Rispetto al dato quantitativo dei fenomeni di corruzione, spicca il dato relativo alla Sicilia, dove nel triennio sono stati registrati 28 episodi (18,4% del totale), quasi quanti se ne sono verificati in tutte le regioni del Nord (29 nel loro insieme). A seguire, il Lazio (con 22 casi), la Campania (20), la Puglia (16) e la Calabria (14).

Quasi i tre quarti delle vicende ha riguardato l'assegnazione di appalti pubblici, a conferma della rilevanza del settore e degli interessi illeciti a esso legati per via dell'ingente volume economico.

Il restante 26% ha interessato ambiti vari (procedimenti amministrativi, concessioni edilizie, corruzione in atti giudiziari, ecc.).

Il settore più a rischio si conferma quello legato ai lavori pubblici, in una accezione ampia che comprende anche interventi di riqualificazione e manutenzione (edifici, strade, messa in sicurezza del territorio): 61 gli episodi di corruzione censiti nel triennio, pari al 40% del totale.

A seguire, il comparto legato al ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, gestione, conferimento in discarica) con 33 casi (22%) e quello sanitario con 19 casi (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali, servizi di lavanderia e pulizia), equivalente al 13%.

I Comuni rappresentano gli enti maggiormente a rischio, come si evince anche dalla disamina delle amministrazioni in cui si sono verificati episodi di corruzione: dei 152 casi censiti, 63 hanno avuto luogo proprio nei municipi (41%), seguiti dalle società partecipate (24 casi, pari al 16%) e dalle Aziende sanitarie (16 casi, ovvero l'11%).

E all'interno della pubblica amministrazione, ad essere principalmente esposto è l'apparato burocratico-amministrativo: i pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio indagati per

corruzione sono stati 207, di cui 46 dirigenti, più o meno altrettanti tra funzionari e dipendenti e 11 RUP (responsabile unico del procedimento).

Rispetto alle fattispecie corruttive tipiche della Prima Repubblica, ancillare risulta invece il ruolo dell'organo politico. I numeri appaiono comunque tutt'altro che trascurabili, dal momento che nel periodo di riferimento sono stati 47 i politici indagati.

Da questo rapporto si trae pertanto conferma di quanto la corruzione, benché all'apparenza scomparsa dal dibattito pubblico, rappresenti un fenomeno radicato e persistente, verso il quale tenere costantemente alta l'attenzione a tutti i livelli.

2.6 REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Il 31 ottobre 2018 si è concluso, dopo ben 195 udienze, il primo grado del processo "Aemilia" che ha visto la condanna di 118 imputati. Tale operazione non ha avuto precedenti in Italia settentrionale, tanto che l'allora procuratore nazionale antimafia, Franco Roberti, parlò di un "intervento storico contro la mafia al Nord". Gli indagati, oltre ad associazione di tipo mafioso, sono stati accusati anche di altri reati, ovvero usura, estorsione, porto e detenzione illegale di armi, reimpiego di capitali di illecita provenienza, intestazione fittizia di beni ed emissione di fatture per operazioni inesistenti. Questo ci spinge a soffermare la nostra analisi sul nostro contesto regionale che presenta tratti molto delicati nella lotta contro l'illegalità.

Il Tavolo Regionale di coordinamento della Rete per l'Integrità e la Trasparenza⁹, costituito dalla Regione Emilia-Romagna, a cui il Comune di Modena, ente socio del Consorzio, ha aderito, ha elaborato un documento di contesto relativo al profilo criminologico del territorio. Il documento evidenzia nella Regione Emilia-Romagna una presenza criminale e mafiosa di lunga data, la cui pericolosità, per diverso tempo, è rimasta confinata nell'ambito dei mercati illeciti (soprattutto nel traffico degli stupefacenti), ma che in tempi recenti sembra esprimere caratteristiche più complesse.¹⁰ Si assiste infatti alla progressione delle attività mafiose nell'economia legale, specie nel settore edile e commerciale, e, parallelamente, allo strutturarsi di un'area grigia formata da attori eterogenei, anche locali, con cui i gruppi criminali hanno stretto relazioni al fine di sfruttare opportunità e risorse del territorio (appalti, concessioni, acquisizioni di immobili o di aziende, ecc.). Non mancano poi i tentativi di controllo mafioso del territorio nel segno della violenza: le minacce ricevute da alcuni operatori economici, esponenti politici, amministratori locali o professionisti dell'informazione, la preoccupante consistenza numerica raggiunta dalle estorsioni, dai danneggiamenti e dagli attentati dinamitardi e incendiari (reati, questi, solitamente correlati fra di loro) ne sono i principali campanelli d'allarme.¹¹

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

Le mafie di origine calabrese e campana sono le organizzazioni criminali maggiormente presenti in regione; tuttavia va detto che esse agiscono in un sistema criminale più articolato di quello

⁹ Per maggiori dettagli si veda pag. 24 Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione della Trasparenza 2021-2023 del Comune di Modena - paragrafo "Adesione alla Rete regionale e alla Rete provinciale in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza".

¹⁰ La fonte dei dati riportata dal documento elaborato dalla Rete per l'Integrità e la Trasparenza è uno studio del Gabinetto del presidente della Giunta Regionale – Settore sicurezza urbana e legalità

¹¹ Dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2021-2023 del Comune di Modena

propriamente mafioso, dove avvengono scambi e accordi reciprocamente vantaggiosi fra diversi attori, sia di natura criminale che economico-legale, al fine di accumulare ricchezza e potere.

Nel decennio esaminato (2010-2019), i dati riportati dal citato documento evidenziano la crescita di reati quali l'usura (mediamente + 17 punti percentuali l'anno e + 33 punti percentuali se si considera soltanto l'ultimo biennio); il riciclaggio (mediamente cresciuto di 12 punti percentuali l'anno e di 38 nell'ultimo biennio); le estorsioni (+ 11 punti l'anno); le truffe, le frodi e i reati di contraffazione (+ 8 punti l'anno); il reato di associazione a delinquere (+ 5 punti l'anno); i reati guardanti gli stupefacenti (oltre 2 punti l'anno).

Sono invece diminuiti nel decennio considerato i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi, i reati di ricettazione e di contrabbando, i furti e le rapine organizzate e lo sfruttamento della prostituzione.

Il documento elaborato dalla Rete per l'Integrità e la Trasparenza riporta anche l'andamento, raffrontato al dato italiano e a quello dell'area del Nord-Est, di tre indici, ottenuti raggruppando i reati afferenti agli ambiti di azione dei gruppi criminali:

1. Controllo del territorio. Vi ricadono una serie di reati-spia come gli omicidi per motivi di mafia, i reati di associazione a delinquere mafiosa, le estorsioni, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari; queste attività criminali generalmente sono consolidate e incidono in misura elevata nelle zone di origine delle mafie, o dove le mafie sono presenti da più tempo.

2. Gestione dei traffici illeciti. Vi ricadono i reati riguardanti gli stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, i furti e le rapine organizzate, i reati di ricettazione. Queste attività criminali risultano tendenzialmente più diffuse, sia nei territori di origine delle mafie che altrove, dove insistono grandi agglomerati urbani.

3. Attività criminali economiche-finanziarie. Vi ricadono i reati di riciclaggio, di usura, le truffe, le frodi e i reati di contraffazione. Queste attività criminali tendono a essere più diffuse nei territori economicamente e finanziariamente ricchi. Spesso coinvolgono una rete di soggetti afferenti al mondo delle professioni, non necessariamente strutturati all'interno delle organizzazioni, ma per le quali offrono prestazioni specialistiche.

La nostra regione mostra un indice di controllo del territorio da parte delle organizzazioni criminali decisamente sotto la media dell'Italia, ma più alta della media del Nord-Est.

Per quanto riguarda invece gli altri due ambiti di attività, gli indici regionali sono leggermente superiori a quelli medi dell'Italia, ma molto più elevati di quelli Nord-Est, soprattutto con riferimento alle attività criminali economiche-finanziarie.

Quest'ultimo dato, relativo ai reati da "colletti bianchi", preoccupa anche perché, come hanno rilevato i giudici del processo Aemilia, i clan mafiosi presenti in Emilia presentano "una strategia di infiltrazione che muove spesso dall'attività di recupero di crediti inesigibili per arrivare a vere e proprie attività predatorie di complessi produttivi fino a creare punti di contatto e di rappresentanza mediatico-istituzionale"¹².

Ciò obbliga le Pubbliche amministrazioni a rafforzare le misure di contrasto e ad attrezzarsi per evitare di collaborare, magari in modo ignaro, al riciclaggio, nell'economia legale, di proventi da attività illecite e quindi all'inquinamento dei rapporti economici, sociali e politici.

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

Misure di rafforzamento ancora più necessarie visto che i dati del Viminale¹³ collocano l'Emilia-Romagna al quarto posto tra le regioni d'Italia per numero di provvedimenti interdittivi emessi dal

¹² Fonte: N. Gratteri e A. Nicaso, in "Ossigeno illegale", pag. 74 (ed. Mondadori, 2020)

¹³ pag. 27 Dossier Viminale – Un anno di attività del Ministero dell'Interno. 1 agosto 2019 – 31 luglio 2020

1 agosto 2019 al 31 luglio 2020. Se il triste podio è ancora appannaggio di Calabria, Campania e Sicilia, la nostra regione con i suoi 228 provvedimenti interdittivi segue a ruota; ma secondo un recente rapporto di Libera¹⁴, nei primi nove mesi del 2020 l'Emilia-Romagna avrebbe scalzato la Sicilia collocandosi per la prima volta al terzo posto e registrando una crescita del +89% dei provvedimenti interdittivi rispetto allo stesso periodo del precedente anno.

Per quanto riguarda i settori dell'economia più vulnerabili all'infiltrazione mafiosa in Emilia-Romagna e dove i processi di corruzione e di condizionamento della criminalità organizzata sono più visibili e consolidati, si conferma il primato dell'edilizia, ma anche il mercato immobiliare regionale registra un notevole attivismo delle cosche mafiose. 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 di capitali illeciti, come riportato in precedenza, si rivela un'attività in forte crescita nel biennio 2018-2019 in Emilia-Romagna e si manifesta attraverso acquisti di attività commerciali, imprese ed immobili.

Il riciclaggio è infatti l'attività terminale per bonificare i capitali provenienti da tutta una serie di attività criminali, 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 (dal 2009 al 2018 il numero di segnalazioni è quasi quintuplicato sia in Regione che in Italia).

¹⁴ pag. 14 "La tempesta perfetta – le mani della criminalità organizzata sulla pandemia". Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie e LaviaLibera. Novembre 2020

Nel rapporto annuale 2019, la UIF posiziona l'Emilia-Romagna come seconda regione per aumento di Segnalazioni Operazioni Sospette rispetto all'anno precedente (quasi mille segnalazioni in più), seconda soltanto alla Sicilia.¹⁵

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. Va precisato che per quasi il 70% si è trattato di violazioni dei doveri d'ufficio e abusi, mentre la restante parte riguardava reati più strettamente collegati ai fenomeni corruttivi.

Dal 2013 al 2019 il numero degli atti intimidatori commessi nella Regione Emilia-Romagna nei confronti degli amministratori locali risultano i seguenti: anno 2013 n. 20; anno 2014 n. 46; anno 2015 n. 30; anno 2016 n. 41, anno 2017 n. 21, anno 2018 n. 23, con un picco mai avuto nel 2019 con n. 53 atti.¹⁶

2.7 PROVINCIA DI MODENA

Nella provincia di Modena è stata accertata la presenza della criminalità organizzata di tipo mafioso nel tessuto economico-imprenditoriale; le inchieste giudiziarie concluse negli ultimi anni hanno dato conto della profonda infiltrazione del sodalizio nel tessuto economico, sociale e amministrativo di molte province emiliane, tra cui Modena.

Le indagini condotte dalla Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.) confermano inoltre la pluriennale presenza della criminalità organizzata campana, infiltrata nel mercato immobiliare e nelle gestioni di impresa per svolgere attività di riciclaggio, con conseguente minaccia al comparto degli appalti pubblici. Sono presenti anche infiltrazioni della criminalità organizzata calabrese e pugliese.

Concrete possibilità di infiltrazione si rilevano nei settori dell'intermediazione nel mercato del lavoro e in quello immobiliare.¹⁷

2.8 ATTIVITÀ DI CONTRASTO SOCIALE E AMMINISTRATIVO

Alla luce dell'analisi sopra riportata, in particolare del contesto regionale, è importante evidenziare anche gli strumenti messi in campo dall'Amministrazione Regionale per fronteggiare il pericolo connesso all'infiltrazione mafiosa nel nostro tessuto sociale, economico ed amministrativo.

Con la Legge n. 18 del 28 ottobre 2016 "*Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili*" (c.d. Testo Unico della Legalità) la Regione ha previsto interventi a 360 gradi, da attuarsi tramite accordi di programma e altre forme di collaborazione con gli enti del territorio, le associazioni, il mondo della ricerca.

La legge prevede interventi in tre ambiti:

¹⁵ Pag. 19 del Rapporto annuale 2019 – Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia

¹⁶ Pag. 102 della Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività delle Forze di Polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata anno 2019

¹⁷ Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2021-2023 del Comune di Modena

- 1) Prevenzione “primaria” ovvero prevenzione del rischio di infiltrazione sul territorio della criminalità organizzata
- 2) Prevenzione “secondaria” cioè il contrasto all’espansione dei fenomeni mafiosi
- 3) Prevenzione “terziaria” vale a dire la riduzione dei danni provocati dall’azione criminale delle mafie

La legge prevede, tra le varie misure: l’avvio di una Rete per l’Integrità e la trasparenza quale luogo di confronto, approfondimento e coordinamento delle azioni di prevenzione e contrasto dell’illegalità nelle pubbliche amministrazioni; la costituzione di un centro di documentazione regionale sui fenomeni mafiosi; accordi di programma per promuovere la nascita e sostenere consulte e osservatori locali che diffondano la cultura della legalità.

La nuova legge urbanistica regionale (L.R. 21 dicembre 2017 n. 24 - Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio), ha introdotto norme ed obblighi specifici di contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell’ambito delle operazioni urbanistiche, in particolare l’obbligo di acquisire l’informazione antimafia sui soggetti privati che propongono alle amministrazioni comunali l’esame e l’approvazione di progetti urbanistici.

Il 9 marzo 2018 è stato siglato 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.

Con la deliberazione di Giunta n. 2032 del 14/11/2019, è stato approvato l’Accordo attuativo del Protocollo d’Intesa, per la presentazione alle Prefetture-UTG, attraverso il sistema informativo regionale SICO, della notifica preliminare dei cantieri pubblici, previsto quale misura di prevenzione e contrasto della criminalità mafiosa dal D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, art. 26. Tale Accordo dà anche attuazione a quanto previsto dagli artt. 30 e 31, della LR. 18/2016, in materia di potenziamento delle attività di controllo e monitoraggio della regolarità dei cantieri.

3. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

Il Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi è stato istituito nel 1974 (allora Consorzio Intercomunale Modenese), attualmente i soci sono 13, i Comuni di Bastiglia, Bomporto, Campogalliano, Camposanto, Castelfranco Emilia, Castelnuovo Rangone, Modena, Nonantola, Novi di Modena, Ravarino, San Cesario sul Panaro, Soliera e Spilamberto. Come recita l’art. 1 dello Statuto “ha per obiettivo il riassetto e lo sviluppo economico del loro territorio, con particolare riguardo alla crescita equilibrata dei settori produttivi, alla attrattività, riuso e valorizzazione delle aree produttive, alla razionalizzazione degli insediamenti attraverso la programmazione e la gestione delle aree produttive, secondo le facoltà previste dall’art. 27 della Legge 865 del 22.10.1971, nonché alla promozione delle iniziative volte ad accrescere la competitività e attrattività del settore produttivo attraverso la realizzazione di azioni coordinate per promuovere lo sviluppo sostenibile e la qualificazione ambientale e valorizzare il significato sociale del lavoro, nel quadro di un più generale equilibrio economico e territoriale della Provincia”.

3.1 FUNZIONI E COMPETENZE DEL CONSORZIO ATTIVITÀ PRODUTTIVE AREE E SERVIZI

Con deliberazione dell’Assemblea Consorziale n. 4 del 27 luglio 2020 è stato approvato il nuovo Statuto del Consorzio. Questa revisione si è resa necessaria per le seguenti ragioni:

- attuare una ricognizione dello Statuto alla luce della recente normativa intervenuta a regolamentare l'attività delle Pubbliche Amministrazioni in generale e degli Enti Locali in particolare;
- implementare le nuove attività svolte e sviluppate dal Consorzio nell'ambito della rigenerazione e riqualificazione delle aree produttive esistenti ma abbandonate o in disuso, e non più solo come attuatore di nuovi comparti P.I.P. in aree agricole;
- definire i meccanismi che regolano il rapporto istituzionale fra l'Ente Consorzio e i Comuni soci nelle fattispecie relative al recesso, esclusione e scioglimento del Consorzio stesso;
- definire e meglio chiarire ruolo e competenze del Presidente del Consiglio di Amministrazione e del Direttore.

Secondo quanto previsto dall'art. 2 del nuovo Statuto il Consorzio si propone:

- a) di assumere il ruolo di coordinamento e raccordo della pianificazione territoriale anche di area vasta, riguardante le aree produttive, collaborando anche alla formulazione ed all'aggiornamento dei Piani per gli Insediamenti Produttivi;
- b) di promuovere studi e analisi sulle dinamiche economiche e sociali al fine di attivare azioni funzionali a rendere più competitivo, attrattivo e solidale il sistema della produzione e del lavoro;
- c) di sostenere politiche e progetti di mobilità sostenibile, di concerto con altri Enti preposti, a supporto della movimentazione e interscambio di merci con intermodalità ferro-gomma e servizi di logistica avanzata per il settore produttivo locale;
- d) di curare l'attuazione dei Piani per gli Insediamenti Produttivi (P.I.P.) per conto dei Comuni del Consorzio e degli altri Enti interessati, oltre alla possibilità d'intervento consortile per le attuazioni dei Piani per l'Edilizia Economica e Popolare (P.E.E.P.), di cui alla legge n. 167 del 18.4.1962, modificata ed integrata dalla legge 865 del 22.10.1971. I P.E.E.P. rappresentano una prima risposta al fabbisogno abitativo rivolto a chi ha più difficoltà di accesso alla casa, strumento che occorre innovare fornendo nuove risposte sia nella offerta abitativa (affitto temporaneo, cohousing, social housing e simili) sia in altri servizi (coworking, nidi, bike sharing e simili);
- e) di dare attuazione ai programmi di sviluppo territoriale derivanti da iniziative regionali, provinciali o locali; prestare assistenza tecnica e servizi alle amministrazioni degli enti locali in tali ambiti; di coordinare e promuovere iniziative per lo sviluppo territoriale degli enti locali consorziati;
- f) di curare la promozione, progettazione e realizzazione di insediamenti produttivi innovativi anche attraverso il recupero e la rigenerazione dell'esistente;
- g) di assumere ogni altra iniziativa, svolgere funzioni ed adottare strategie idonee a realizzare obiettivi ed interventi significativi per lo sviluppo economico equilibrato del territorio, con particolare riferimento all'attività di valorizzazione e riqualificazione delle aree produttive;
- h) di provvedere alla gestione di beni e servizi, concordemente con gli organi amministrativi degli Enti consorziati, tenuto conto delle caratteristiche degli stessi e prevedendo anche l'attuazione di programmi specifici per i quali si ravvisi l'opportunità d'intervento in forma consortile.

Il Consorzio può svolgere le proprie funzioni anche nei confronti d'Enti non consorziati, limitatamente ad attività non principali o connesse ai fini statutari, previa apposita convenzione.

La gestione è improntata ai principi di efficacia, efficienza ed economicità e l'attività finanziaria e contabile (art. 31 dello Statuto) viene uniformata a quella delle aziende speciali secondo le espresse previsioni del Titolo III°, Capi I, II, III e IV del DPR 4.10.1986 n. 902 (allora vigente) con l'obbligo del pareggio economico fra costi e ricavi (art. 23 comma 3 e comma 4 della legge 142/90), come d'altra parte previsto ed applicato in virtù delle statuizioni della legge 865/1971,

pur con le difficoltà riscontrate nell'applicazione di un bilancio e di una gestione finanziaria degli enti locali, in mancanza dei Titoli di spesa e di entrata propri degli enti locali stessi.

3.2 ORGANIZZAZIONE DELL'ENTE

Gli organi del Consorzio sono i seguenti:

- **Assemblea Consorziale (art. 10 Statuto):** è l'organo di indirizzo generale, di programmazione e di controllo politico - amministrativo del Consorzio, composto dai rappresentanti degli Enti consorziati nelle persone dei rispettivi sindaci o dei loro delegati, i quali durano in carica in corrispondenza del mandato del Consiglio Comunale del comune di provenienza;

- **Segretario (art. 18 Statuto):** è nominato dall'Assemblea Consorziale e scelto preferibilmente tra i Segretari dei Comuni consorziati, secondo criteri di comprovata esperienza e professionalità, partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle sedute dell'Assemblea Consorziale e del Consiglio di Amministrazione e ne cura la verbalizzazione; inoltre può rogare tutti i contratti nei quali il Consorzio è parte ed autenticare scritture private;

- **Consiglio di Amministrazione (art. 21-22-23-24 dello Statuto):** è nominato dall'Assemblea consorziale tra i suoi componenti ed è composto da un minimo di tre ad un massimo di cinque membri, compreso il Presidente del Consiglio di Amministrazione. È l'organo di governo che redige e realizza il programma annuale approvato dall'Assemblea Consorziale ai sensi dell'art.16, comma 1 lett. b). I suoi membri (consiglieri) hanno rilevanza esterna al Consorzio collegialmente, quali membri del Consiglio di Amministrazione e individualmente per incarichi speciali conferiti dal Consiglio medesimo.

I Consiglieri non possono prendere parte in nessuna fase a provvedimenti nei quali abbiano interesse personale, oppure l'abbiano il coniuge o i loro parenti ed affini entro il quarto grado. In questo caso sono sempre tenuti ad astenersi dal partecipare alle deliberazioni.

Il Consiglio di Amministrazione resta in carica per lo stesso periodo previsto per i componenti dell'Assemblea Consorziale;

- **Presidente del Consiglio d'Amministrazione (artt. 27-28 Statuto):** è la figura istituzionale preposta a dirigere l'attività generale dell'organo esecutivo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo programmatico ed amministrativo dettato dall'Assemblea Consorziale, promuovendo e coordinando l'attività dei Consiglieri che rispondono nei suoi confronti dei risultati degli incarichi ricevuti. Al Presidente del Consiglio di Amministrazione spetta la rappresentanza istituzionale dell'Ente;

- **Direttore Generale (artt. 29-30 Statuto):** è nominato, su proposta del Presidente del Consiglio di Amministrazione, dal Consiglio di Amministrazione nel rispetto dei criteri generali stabiliti dall'Assemblea Consorziale e dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi.

Le funzioni di Direttore Generale possono essere attribuite a dipendenti di ruolo del Consorzio, in possesso di qualifica dirigenziale, oppure può essere nominato al di fuori della dotazione organica, con contratto a tempo determinato.

In ogni caso la durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del Consiglio di Amministrazione.

Il Direttore Generale, in linea con le previsioni del D.P.R. 4.10.1986 n. 902, ha la responsabilità e la rappresentanza gestionale del Consorzio e sovrintende all'attività tecnica, amministrativa e finanziaria.

Per una maggiore e più dettagliata descrizione delle rispettive funzioni degli organi del Consorzio si rimanda al Titolo II dello Statuto.

- Dipendenti

Il Consorzio è organizzato in due aree, funzionali e complementari tra loro, e precisamente:

- a) Area amministrativa e contabile
- b) Area tecnica

I dipendenti del Consorzio sono attualmente 6, di cui 1 a tempo determinato (Direttore Generale), n. 3 inquadrati in Categoria "D" e 2 inquadrati in Categoria "C".

Nucleo di Valutazione (Organismo Indipendente di Valutazione)

Sulla base delle indicazioni fornite dalla C.I.V.I.T. (Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle pubbliche amministrazioni), questo Consorzio ha ritenuto di istituire il Nucleo di valutazione - organo monocratico cui conferire, per quanto compatibili con l'assetto istituzionale e funzionale del Consorzio stesso, le funzioni correlate alla misurazione e valutazione della performance e tutti gli ulteriori adempimenti disciplinati dalle attuali normative in tema di trasparenza amministrativa, controlli e quant'altro.

Con deliberazione n. 32 del 21/11/2019, il Consiglio di Amministrazione ha rinnovato l'incarico al dott. Marco De Prato, dipendente dell'Unione delle Terre d'Argine, quale Nucleo di Valutazione/organo monocratico per la comprovata professionalità ed esperienza in sistemi organizzativi e tecniche di valutazione.

A tale Organismo, per legge, spettano le seguenti funzioni:

- a) la valutazione della correttezza metodologica dei sistemi di misurazione e valutazione delle attività e delle prestazioni individuali;
- b) la promozione e l'attestazione della trasparenza e dell'integrità dei sistemi di programmazione, valutazione e misurazione delle attività e delle prestazioni organizzative e individuali applicati nell'ente;
- c) il monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni e la presentazione al Consiglio di Amministrazione, per le rispettive competenze, di una relazione annuale sullo stato dello stesso;
- d) le funzioni attribuite agli organismi di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (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) da successive leggi statali.

Anche l'attività amministrativa del Consorzio è stata condizionata dalla diffusione in Italia del virus Covid 19 ed ha dovuto rapidamente adattarsi alle esigenze determinate dall'emergenza epidemiologica: è stato infatti necessario adottare misure emergenziali per garantire la sicurezza dei lavoratori (individuazione dei servizi indifferibili da garantire in presenza, disciplina, nella fase emergenziale, del lavoro agile, misure necessarie a garantire sicurezza al personale addetto alle funzioni da rendere in presenza, definizione di nuove modalità di accesso ai servizi da parte degli utenti). In collaborazione con il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione è stato adottato con determinazione del Direttore Generale n. 47 del 5/5/2020 il "Protocollo aziendale di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro", integrato successivamente con determinazione n. 84 del 25/08/2020 sulla base delle indicazioni pervenute dal Medico Competente incaricato.

In tale contesto il decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18 approvava una serie di misure di semplificazione amministrativa a sostegno dell'economia nazionale al fine di non aggravare ulteriormente lo stato di crisi causata dalla pandemia in atto e, in particolare, l'art. 103 statuiva

una sospensione dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, sino al 15 aprile 2020. In forza di ciò, con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 9 in data 26/3/2020, il Consorzio decideva di sospendere in via generale, per detto periodo, tutti i termini convenzionali e procedurali del Consorzio, prorogato, in seguito al decreto-legge n. 125 in data 7/10/2020, successivamente convertito in legge legato alla seconda ondata di pandemia, con successiva deliberazione n. 33 del 4/12/2020, fino alla data di cessazione dello stato di emergenza.

Anche l'attività degli organi collegiali è stata profondamente modificata. In seguito all'aggravarsi dell'emergenza epidemiologica da covid-19, il Governo ha adottato provvedimenti urgenti che incidono in modo significativo sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. La necessità di mitigare il rischio di contagio e al tempo stesso garantire la continuità dell'azione amministrativa ha richiesto una netta accelerazione della transizione al digitale degli enti.

In particolare, con riferimento al profilo in oggetto, le disposizioni introdotte con il D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. Decreto-Legge "Cura Italia", convertito in legge con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27) hanno interessato l'organizzazione dell'attività delle amministrazioni anche con riferimento all'attività degli organi collegiali. È stato disposto, infatti, che gli organi collegiali degli enti locali (Consiglio di Amministrazione e Assemblea Consorziale) possono svolgere le proprie sedute in videoconferenza anche in assenza di uno specifico regolamento dell'ente (cfr. art. 73 D.L. Cura Italia). Il Consorzio ha già disciplinato tale eventualità all'art. 25, comma 12, del nuovo Statuto disponendo che *"le riunioni si potranno svolgere anche per teleconferenza o videoconferenza, a condizione che ciascuno dei partecipanti possa essere identificato da tutti gli altri e che ciascuno dei partecipanti sia in grado di seguire la discussione e di intervenire in tempo reale durante la trattazione degli argomenti esaminati. Sussistendo queste condizioni, la riunione si considera tenuta nel luogo in cui si trovano il Presidente e il Segretario"*.

I processi di riorganizzazione finalizzati al contenimento del contagio hanno riguardato anche le modalità di svolgimento dell'attività lavorativa da parte dei dipendenti con conseguente evoluzione verso il c.d. "smart working" (o lavoro agile). Con Determinazione del Direttore n. 38 in data 20/4/2020, il Consorzio ha organizzato il funzionamento dei propri uffici facendo ricorso anche al sistema di lavoro agile.

Il processo di transizione verso forme di lavoro agile nelle amministrazioni ha visto una notevole accelerazione, con importanti novità destinate a rimanere anche quando l'emergenza sarà conclusa (al momento in cui si scrive, con il D.L. 14 gennaio 2021, n. 2, lo stato di emergenza è stato prorogato fino al 30 aprile 2021). Tra le novità introdotte nella fase emergenziale, ma destinate a produrre effetti anche a emergenza conclusa, si segnalano alcune disposizioni concernenti il Piano organizzativo del lavoro agile (POLA), adottato dall'Ente con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 1 del 28/01/2021.

A livello organizzativo, il Direttore Generale è direttamente responsabile degli obiettivi a lui assegnati e della capacità di svolgimento e raggiungimento degli stessi da parte dei dipendenti dell'Ente.

Nel periodo di vigenza dello stato di emergenza da Covid-19, l'accesso al lavoro agile è libero e ammesso ai sensi della regolamentazione di urgenza vigente a livello nazionale e locale.

Trascorso il periodo di emergenza suddetto, spetta quindi al Direttore Generale individuare tra i dipendenti del Consorzio, tenendo anche conto delle richieste in tal senso, quelli da adibire alle specifiche attività in smart working anche in base ad eventuali principi di turnazione e rotazione.

3.3 POLITICHE, OBIETTIVI E STRATEGIE

In relazione ad una lettura del contesto interno, riteniamo importante riportare uno stralcio dal Documento Programmatico per la legislatura 2019-2024 che offre un quadro degli obiettivi e delle strategie verso cui è orientata l'attività del Consorzio.

*“La Provincia di Modena, quale parte attiva della Regione, è oggi locomotiva della crescita economica ed esprime una vocazione europea, è oggi chiamata a dare attuazione all’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile del nuovo quadro strategico delle Nazioni Unite fondata sull’integrazione tra le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (ambientale, sociale ed economica): promuovere una **crescita intelligente**, che significa sviluppare un’economia basata sulla conoscenza e l’innovazione; una **crescita sostenibile e resiliente**, che significa promuovere un’economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e resiliente ai cambiamenti climatici e pertanto più competitiva; una **crescita inclusiva**, che significa promuovere una economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione e inclusione sociale e territoriale.*

Per l’area vasta modenese si apre una stagione di dibattito di grande rilievo, all’interno di una competizione sempre più serrata tra sistemi urbani europei, che si gioca sui temi della attrattività e della sostenibilità, al centro della quale ci sono la capacità di offrire lavoro e “qualità della vita”. È una stagione in cui molti dei paradigmi culturali sullo sviluppo devono essere ridisegnati per cogliere la sfida della digitalizzazione, della resilienza ambientale e dell’innovazione dei processi produttivi. È la sfida del disegno strategico di cosa sarà e come sarà il territorio modenese nell’era della quarta rivoluzione industriale.

Il Consorzio Attività Produttive ha vissuto una fase espansiva in parallelo al periodo di sviluppo economico iniziato del secondo dopo guerra e conclusosi nel primo decennio del 2000, diventando un accelerante per il tessuto industriale-artigianale, mettendo a disposizione degli imprenditori locali aree già urbanizzate e a costi contenuti.

Quell’era è finita, siamo di fronte a una modifica strutturale e radicale del tessuto economico e sociale. Le amministrazioni pubbliche sono chiamate a capire le trasformazioni economiche-sociali e facilitarle per mantenere livelli alti di competitività territoriale.

Il CAP deve quindi continuare ad essere uno strumento operativo degli Enti Locali nel settore delle attività produttive, capace di rispondere alle sfide dell’Agenda 2030: pianificazione, progettazione, consulenza, management, innovazione. Il CAP dovrà quindi essere sempre disponibile a dare risposte alle istanze dei soci, con un ruolo attivo nel proporre analisi, progetti e azioni.

Cioè non basta essere un supporto a chiamata degli enti: da una parte la crisi di risorse non solo finanziarie ha depauperato le amministrazioni di personale in grado di svolgere analisi, studi e progetti; dall’altra il Consorzio ha conoscenze, relazioni e quotidiani contatti col settore produttivo da rendere doverosa la trasformazione del Consorzio da braccio meramente operativo a protagonista.

Il CAP, pur nei limiti normativi, ha infatti la possibilità di interagire svolgendo un ruolo sussidiario rispetto agli enti: in particolare il CAP deve assumere un ruolo attivo e propositivo e non meramente di servizio per gli enti, significa diventare protagonista, assumendo iniziative sia nel campo delle analisi che delle proposte.”¹⁸

In questa direzione si collocano i Protocolli d’Intesa/Convenzioni siglati negli ultimi anni dal Consorzio:

- con AESS, Agenzia per l’Energia e lo Sviluppo Sostenibile, in materia di politiche energetiche

¹⁸ Documento programmatico per la legislatura 2019-2024 - <http://www.capmodena.it/documenti>

- con ERVET per i temi legati alla L.R. 14/2014, competitività e attrattività del sistema produttivo
- con il Comune di Modena per lo svolgimento del servizio di supporto per la costruzione dei dati di quadro conoscitivo funzionale alla stesura del nuovo PSC del Comune di Modena relativamente al perfezionamento dell'atlante aree produttive con implementazione delle analisi ambientali
- con CambiaMo per la realizzazione di progetti e programmi di specifico interesse con collaborazioni sinergiche tra le rispettive strutture tecniche ed amministrative.

Si sta inoltre intensificando il rapporto di collaborazione con Fondazione Democenter cui spetta il compito di interfaccia fra le aziende, l'università, i centri di ricerca accreditati e gli altri servizi alle imprese esistenti (ad es. il Quality Center Network del biomedicale), nella promozione, progettazione e realizzazione di insediamenti produttivi innovativi (spin off della ricerca, e aziendali, imprese ad alto contenuto tecnologico) anche attraverso il recupero e la rigenerazione dell'esistente.

Per quanto riguarda in particolare i rapporti con l'Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile, AESS, a seguito della scadenza nel 2018 del relativo "Protocollo di intesa", volto a regolare i reciproci rapporti per lo svolgimento di attività di coordinamento, supporto, assistenza, formazione nella definizione e attuazione di politiche energetiche locali e nella realizzazione ed attivazione di progetti di risparmio energetico per gli enti e per le imprese, con deliberazione n. 2 del 15/04/2019, l'Assemblea Consorziale ha disposto l'adesione del Consorzio in qualità di socio ordinario alla luce dei legami sempre più stringenti fra gli obiettivi e l'attività del Consorzio e l'attività, la conoscenza e la professionalità espresse da AESS.

4. GLI ATTORI DEL SISTEMA DELLA PREVENZIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE

La riduzione del livello di rischio di corruzione all'interno della struttura organizzativa del Consorzio costituisce obiettivo strategico.

La legge 190/2012 precisa che l'attività di elaborazione del Piano nonché delle misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001, **non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione** (art. 1, co. 8), **ma spetta al RPCT**.

Lo scopo della norma è quello di considerare la predisposizione del PTPCT un'attività da svolgere necessariamente da parte di chi opera esclusivamente all'interno dell'amministrazione o dell'ente interessato, sia perché presuppone una profonda conoscenza della struttura organizzativa, di come si configurano i processi decisionali (siano o meno procedimenti amministrativi) e della possibilità di conoscere quali profili di rischio siano coinvolti; sia perché è finalizzato all'individuazione delle misure di prevenzione che più si attagliano alla fisionomia dell'ente e dei singoli uffici e al loro migliore funzionamento.

4.1 IL RESPONSABILE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (RPCT)

La nomina

Il Consorzio, a seguito dell'entrata in vigore della legge 190/2012, si è attivato per dare attuazione agli adempimenti previsti dalla normativa, individuando nella figura del Segretario, il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza in analogia a quanto previsto per gli Enti Locali, come avvenuto, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 34 del 4/12/2020, e come si ritiene di procedere in futuro.

Compiti

I compiti del RPCT sono di seguito elencati, tenendo conto anche di quanto riportato all'allegato 3, "Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)", del PNA 2019:

a. in base a quanto previsto dalla L. 190/2012, il RPCT deve:

- elaborare la proposta di Piano della prevenzione, e sottoporla all'approvazione del Consiglio di Amministrazione (art. 1, comma 8);
- segnalare all'organo di indirizzo e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)/Nucleo di Valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indicare al Direttore, in qualità di soggetto competente all'esercizio dell'azione disciplinare, i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1, comma 7);
- definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, comma 8);
- verificare l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità (art. 1, comma 10, lett. a);
- proporre modifiche al piano in caso di accertamento di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione (art. 1, comma 10, lett. a);
- verificare, d'intesa con il Direttore Generale, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione (art. 1, comma 10, lett. b). Verifica, che alla luce della dimensione e organizzazione del Consorzio, troverà tutte le limitazioni evidenziate al successivo punto 6.1;
- individuare il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità, a partire dai dipendenti chiamati ad operare nei settori in cui è più elevato, sulla base del Piano, il rischio che siano commessi reati di corruzione (art. 1, comma 10, lett. c);
- riferire sulla sua attività all'organo di indirizzo politico se richiesto o se lui stesso lo valuta opportuno (art. 1 c. 14);
- trasmettere annualmente all'Organismo indipendente di valutazione (OIV)/Nucleo di Valutazione e al Consiglio di Amministrazione una relazione, recante i risultati dell'attività svolta, con pubblicazione della stessa nel sito web dell'amministrazione (art. 1 c. 14).

b. in base a quanto previsto dal D.lgs. n. 39/2013, il RPCT in particolare deve:

- vigilare sulla applicazione delle disposizioni in materia di rispetto delle norme sulla inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi di cui al decreto, con il compito di contestare all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconfiribilità o incompatibilità (art. 15, c.1);
- segnalare i casi di possibili violazioni al decreto all'Autorità Nazionale Anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini delle funzioni di cui alla L. 215/2004, nonché alla Corte dei conti per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative (art. 15, c. 2);
- avviare il procedimento sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e della misura interdittiva prevista dall'art. 18 (per le sole inconfiribilità), ai sensi di quanto chiarito da ANAC con propria delibera n. 833 del 3 agosto 2016, richiamata nel sopra menzionato allegato 3 del PNA 2019.

c. in base a quanto previsto dall'art. 15 del DPR 62/2013, rif. delib CdA n. 6 del 9/3/2015 il RPCT deve:

- curare la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione;
- effettuare il monitoraggio annuale sulla loro attuazione;
- provvedere a pubblicare sul sito istituzionale e a comunicare all'Autorità Nazionale Anticorruzione i risultati del monitoraggio.

d. in base a quanto previsto dal D.lgs. n. 33/2013, come modificato e integrato dal D.lgs. n. 97 del 2016, il RPCT in particolare deve, ai sensi dell'art.43:

- svolgere stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente (comma 1);
- assicurare la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (comma 1);
- segnalare al Consiglio di Amministrazione, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV)/Nucleo di Valutazione, all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (comma 1);
- assicurare e controllare la regolare attuazione dell'accesso civico, anche in sede di riesame, sulla base di quanto stabilito dal suddetto decreto, ed in particolare dagli articoli 5 e 5-bis (comma 4).

Responsabilità dirigenziale, disciplinare e amministrativa del RPCT

Il RPCT ha considerevoli responsabilità ai sensi di legge.

Infatti, all'art. 1, comma 12, della stessa l. n. 190/2012 si prevede l'imputazione di una responsabilità dirigenziale, disciplinare ed amministrativa in capo al RPCT nel caso in cui a carico di un soggetto dell'amministrazione vi sia una condanna per un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato.

La responsabilità è esclusa solo se il responsabile della prevenzione prova entrambe le circostanze sotto riportate:

- a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano di prevenzione e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 dello stesso articolo 1 della L.190/2012;
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

Come richiesto dal Piano Nazionale Anticorruzione 2019, si espongono di seguito sinteticamente i compiti dei principali ulteriori soggetti coinvolti **nel sistema di gestione del rischio corruttivo**, concentrandosi esclusivamente sugli aspetti essenziali a garantire una piena effettività dello stesso (cfr. Parte II, PNA 2019, § 4.).

4.2 CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Rifacendosi a quanto previsto dalla delibera n. 15/2013 del 13/03/2013 da C.I.V.I.T. che, per i Comuni, individua nel Sindaco l'organo competente a nominare il responsabile della prevenzione della corruzione, il Consorzio, costituito da tredici Comuni, data la propria autonomia statutaria e sulla base dell'assetto delle competenze attribuite agli organi (Assemblea Consorziale, Consiglio di Amministrazione e Presidente del Consiglio di Amministrazione) ha ritenuto di attribuire la titolarità del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione al Consiglio di Amministrazione.

A quest'organo istituzionale spetta pertanto:

- a) nomina il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività;
- b) definire gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la Prevenzione della corruzione e della Trasparenza;
- c) adottare il Codice di Comportamento;
- d) adottare il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (e i suoi aggiornamenti annuali), su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, entro il 31 gennaio di ogni anno;

- e) ricevere la relazione annuale del RPCT, che dà conto dell'attività svolta, ed eventuali segnalazioni dello stesso RPCT su eventuali disfunzioni riscontrate sull'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza;
- f) dettare indirizzi applicativi in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

4.3 DIRETTORE GENERALE

Nella sua funzione dirigenziale dell'Ente, l'attività del direttore è strettamente connessa alla prevenzione della corruzione e della trasparenza e, più precisamente, è tenuto a svolgere i seguenti compiti:

- a) fornire le necessarie informazioni al RPCT per permettere l'espletamento delle sue funzioni;
- b) partecipare attivamente all'intero processo di elaborazione e gestione del rischio, proponendo in particolare le misure di prevenzione più idonee;
- c) con riferimento al Codice di Comportamento, come disposto nella deliberazione del CdA n. 6/2015, spetta al direttore vigilare sull'osservanza del Codice di comportamento dei dipendenti attivando, in caso di violazione, i conseguenti procedimenti disciplinari;
- d) applica le misure di prevenzione indicate nel Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e gli indirizzi elaborati e diffusi dal RPCT;
- e) rispetta, quale soggetto adottante o quale responsabile di procedimento, le prescrizioni del D.lgs. n. 39 del 2013 in materia di cause di inconfirmità e incompatibilità per le tipologie di incarico ivi previste.

Il ruolo svolto dalla figura del Direttore è di fondamentale importanza per il perseguimento degli obiettivi del presente Piano; i suoi compiti in tale ambito si configurano come sostanziali alla funzione di direzione svolta e strettamente integrati con le relative competenze tecnico-gestionali. La violazione dei compiti di cui sopra è fonte di responsabilità disciplinare, oltre che dirigenziale, e se ne deve tenere conto ai fini della valutazione annuale delle prestazioni dirigenziali.

4.4 DIPENDENTI

Al fini del presente Piano, per "dipendenti" si intendono coloro che sono inquadrati, con qualsiasi qualifica/categoria, nei ruoli previsti dalla pianta organica del Consorzio con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

I dipendenti sono tenuti a:

- a) collaborare al processo di elaborazione e di gestione del rischio, quando coinvolti;
- b) osservare le misure di prevenzione previste dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
- c) adempiere agli obblighi del Codice di Comportamento adottato con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 6/2015;
- d) effettuare le comunicazioni prescritte in materia di conflitto di interessi e di obbligo di astensione, secondo gli indirizzi forniti dal RPCT;
- e) segnalare i possibili illeciti (penali, disciplinari, amministrativo-contabili) di cui vengono a conoscenza seguendo la procedura delineata nel Codice di comportamento all'articolo 7 e, per quanto riguarda la segnalazione di illeciti o di irregolarità da parte dei cosiddetti *whistleblowers* (cfr. paragrafo 6.4).

L'art. 8 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (DPR n. 62/2013) precisa che *"la violazione delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare"*.

Pertanto, il dipendente che non osserva le misure del Piano incorre in un illecito disciplinare.

4.5 COLLABORATORI

Ai fini del Piano per “collaboratori” si intendono coloro che, in forza di rapporti di lavoro autonomo o di altro genere, diversi da quelli che contraddistinguono il rapporto di dipendenza, collaborano, per ragioni professionali, con gli uffici del Consorzio. I collaboratori sono tenuti a:

- a) osservare le misure di prevenzione indicate nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione;
- b) segnalare i possibili illeciti (penali, disciplinari, amministrativo-contabili) di cui vengono a conoscenza, secondo le procedure richiamate al precedente paragrafo.

4.6 ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE (OIV) – NUCLEO DI VALUTAZIONE

Le modifiche apportate alla L. n. 190/2012, dal D.lgs. n. 97/2016, hanno rafforzato il ruolo dell’Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Già nella precedente descrizione dei compiti è evidente questo ruolo significativo.

Ai fini della prevenzione della corruzione il precitato Organismo deve, in particolare:

- a) verificare, che il Piano triennale di prevenzione della corruzione ed ella Trasparenza, e relativi aggiornamenti, sia coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale;
- b) verificare, ai fini della validazione della Relazione sulla *performance*, che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi alla prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- c) elaborare un sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali e del rimanente personale che tenga quindi conto della osservanza o meno del Piano e delle sue misure attuative e degli obblighi delineati dai Codici di comportamento;
- d) esprimere il proprio parere obbligatorio sulla proposta di Codice di comportamento al Consiglio di Amministrazione, e sulle sue modifiche, ai sensi dell’art. 54 c. 5 del D.lgs. n. 165 del 2001;
- e) svolgere i compiti connessi all’attività di prevenzione della corruzione in relazione alla misura generale obbligatoria della trasparenza amministrativa, ai sensi degli artt. 43 e 44 del D.lgs. n. 33 del 2013;
- f) verificare la relazione trasmessa annualmente dal RPCT e chiedere allo stesso informazioni e documenti che ritiene necessari, oltre che effettuare audizioni di dipendenti.

L’Organismo medesimo riferisce all’Autorità nazionale anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

4.7 RESPONSABILE DELL’ANAGRAFE UNICA DELLE STAZIONI APPALTATI (RASA)

In data 22/01/2018 il Consorzio ha nominato il Direttore, arch. Luca Biancucci, quale “Responsabile dell’Anagrafe per la Stazione Appaltante” (RASA), incaricato della compilazione e dell’aggiornamento dell’Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), istituita ai sensi dell’art. 33 della L. 221/2012,

L’inserimento del nominativo del RASA all’interno del Piano è espressamente richiesto, come misura organizzativa di trasparenza in funzione della prevenzione della corruzione, dalla determinazione ANAC n. 831 del 3.8.2016, e risulta confermato dal PNA 2019 (paragrafo 4 della Parte IV).

4.8 RESPONSABILE DELLA PROTEZIONE DEI DATI (DATA PROTECTION OFFICER – DPO)

Il Consiglio di Amministrazione, con delibera n. 12 del 29/05/2018, ha designato il Direttore Arch. Luca Biancucci quale Responsabile della protezione dei dati personali (RPD) per il Consorzio, ai sensi dell’art. 37 del Regolamento UE 2016/679 (RGPD).

Il nominativo e i dati di contatto del RPD così nominato sono stati resi disponibili nel sito internet istituzionale del Consorzio e comunicati al Garante per la protezione dei dati personali; Qualora lo ritenesse opportuno, al fine di meglio adempiere ai compiti previsti dal RGPD, è stata demandata al Direttore la possibilità, con propri atti, di individuare società informatiche o professionisti di comprovata esperienza nella gestione e protezione dei dati informatici, quali supporti tecnico-amministrativi all'adempimento dei propri compiti di RDP. È stata istituita un'apposita casella mail dpo@capmodena.it a cui è possibile accedere nella specifica sezione "Privacy" all'interno della pagina "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale del Consorzio.

5. ATTIVITA' DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE REALIZZATA DAL CONSORZIO ATTIVITA' PRODUTTIVE AREE E SERVIZI NEL CORSO DEL 2020

Questa parte è dedicata alla descrizione dello stato dell'arte in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Oltre alla nomina del RPCT e all'approvazione annuale dei PTCPT già precedentemente descritta, diverse altre azioni sono state adottate.

5.1 ACCORDO CON INTERCENT-ER

L'Ufficio Amministrativo per la propria attività connessa alla stipula di contratti e appalti è in grado di gestire le procedure di gara relative ad appalti di lavori, servizi e forniture, di provvedere alla predisposizione dei relativi contratti dell'Ente da stipularsi in forma pubblica amministrativa o scrittura privata autenticata. Oltre a ricorrere agli strumenti di e-procurement per la semplificazione, digitalizzazione e trasparenza delle procedure di aggiudicazione e gestione dei contratti pubblici messi a disposizione delle pubbliche amministrazioni a livello nazionale e regionale, ha sottoscritto in data 16/07/2020 l'accordo di collaborazione con l'Agenzia Intercent-ER per l'utilizzo della piattaforma SATER che consente la gestione informatica di tutte le procedure di gara dell'Ente.

5.2 TAVOLO DELLA LEGALITÀ

Nell'ambito della già citata L.R. n. 18/2016 e succ. mod. (Testo Unico della Legalità) il Consorzio ha aderito al "Tavolo della Legalità" operante nella realtà modenese è frutto di un accordo di programma: è stato istituito formalmente il 24 gennaio 2018, nell'ambito dell'Accordo regionale "Pubblico e Privato per un territorio di legalità". Si tratta di una consulta a cui aderiscono formalmente enti, istituzioni, associazioni economiche, ordini professionali, associazioni di volontariato, con la finalità di mettere in comune saperi, risorse e strumenti, integrare le esigenze del settore pubblico e del privato, promuovere una conoscenza del territorio nelle sue risorse e nei suoi punti sensibili alle infiltrazioni e al possibile radicamento della criminalità organizzata.

Ad oggi conta 28 soggetti aderenti (tra cui Procura, Tribunale, Ordini professionali, associazionismo economico ecc.). Tra il 2018 e il 2019 sono stati svolti n. 4 incontri plenari di Tavolo Legalità. Nel 2020, anno complicato per l'emergenza sanitaria in atto, il Tavolo è stato convocato due volte, attraverso le modalità on line previste dalla normativa anti-Covid.

Dal confronto con i soggetti aderenti, vengono promosse diverse iniziative info/formative rivolte a professionisti, docenti e cittadinanza.

Per il Consorzio, il Direttore Generale è stato designato come rappresentante dell'Ente e partecipa agli incontri.

5.3 ATTIVITÀ DI FORMAZIONE

Come previsto dalla Legge n. 190/2012 e in accordo con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, nel corso dell'anno 2020 sono state svolte attività di formazione nello specifico attraverso la partecipazione ai corsi svolti dall'Osservatorio Appalti della Provincia di Modena, che sono proseguiti in modalità on line a seguito della pandemia Covid-19.

5.4 CODICE DI COMPORTAMENTO

Con deliberazione n. 6 del 9 marzo 2015 il Consiglio di Amministrazione ha definito il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici del Consorzio. Si valuterà se apportare revisioni al Codice alla luce delle Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche, approvate con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020, tenendo conto delle esigenze del Consorzio e del fatto che non si sono verificate situazioni di "malamministrazione" e che nel corso del 2020 non sono stati avviati procedimenti disciplinari.

5.5 APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INCONFERIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ DI INCARICHI PRESSO LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E PRESSO GLI ENTI PRIVATI DI CONTROLLO PUBBLICO (DLGS. N. 39/2013)

Nel corso del 2020 non sono stati conferiti incarichi dirigenziali e, vista la natura giuridica del Consorzio, non sussistono i presupposti per conferimenti di incarichi negli organismi partecipati, per cui non sono state verificate eventuali situazioni di inconferibilità e incompatibilità in applicazione del Dlgs. 39/2013.

5.6 ADOZIONE ELENCO PROFESSIONISTI

Con determinazione del Direttore Generale n. 59 del 4/06/2020 il Consorzio ha istituito l'Elenco Professionisti, vale a dire un elenco di professionisti con esperienza e competenze adeguate all'affidamento di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e altri servizi tecnico-amministrativi di importo inferiore a 100.000,00 euro, ai sensi degli artt. 31, comma 8 e 36, comma 2 lett. a) e b) D.lgs n. 50/2016, aperto alla partecipazione degli operatori economici di cui agli artt. 45 e 46 del D.Lgs. 50/2016.

Tale elenco, così come previsto all'art. 36 del D.lgs n. 50/2016, è stato suddiviso in due fasce con riferimento all'importo degli incarichi da affidare, la prima entro € 40.000,00 e la seconda entro € 100.000,00. La formazione e l'utilizzo di tale elenco è necessario, salvo particolari e specifiche esigenze, per la scelta degli operatori economici da invitare a ciascun affidamento, in modo da garantire il rispetto dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità di cui all'art. 30 co.1 del D.Lgs 50/2016, nonché di rotazione degli incarichi.

Ciò, ha permesso peraltro alla struttura del Consorzio di applicare con migliore tranquillità e consapevolezza le nuove norme emanate in tema di semplificazione con riferimento all'affidamento degli appalti sotto-soglia, meglio contenute nel decreto n. 76 del 16/7/2020 come convertito con legge 11/9/2020 n. 120.

5.7 APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA DELLA TUTELA DEI DATI PERSONALI (REGOLAMENTO UE 2016/679)

Vista la novità importante in relazione agli obblighi di trasparenza intervenuta nel 2018 con l'applicazione dal 25 maggio 2018 del Regolamento UE 2016/679 e l'adeguamento del Codice in materia di protezione dei dati personali entrato in vigore il 19/09/2018 con D.Lgs. 10 agosto 2018 n. 101. Anche nel 2020 è proseguito per il Consorzio un percorso di formazione in particolare sul diritto di accesso e sulla sicurezza dei sistemi informatici.

6. IL PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA ALLA LUCE DELLE INDICAZIONI CONTENUTE NEI PIANI NAZIONALI ANTICORRUZIONE DELIBERATI DA ANAC

Sulla base delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, il PTPCT a livello locale deve possedere le seguenti caratteristiche e contenuti, tenendo conto anche del contesto di riferimento:

- deve consistere in un programma di attività, con indicazione delle aree a rischio e delle specifiche tipologie di rischio per ogni processo e procedimento, delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi suddetti, dei responsabili per l'applicazione di ogni misura e dei tempi. Il PTPCT, pertanto, non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione e a garanzia della trasparenza;
- deve provvedere all'individuazione delle aree a rischio al fine di consentire l'emersione delle aree nell'ambito dell'attività del Consorzio che devono essere presidiate più di altre mediante l'implementazione di misure di prevenzione.

Il PNA 2019 ha conservato la distinzione, già presente nei precedenti Piani nazionali delle "Aree a rischio corruzione" tra quelle "Generali", in quanto riscontrabili in tutte le pubbliche amministrazioni, e quelle "Specifiche", che le singole Amministrazioni individuano, in base alla tipologia di ente di appartenenza (Ministero, Regione, Comune, ecc.) e in base al contesto, esterno e interno, in cui si trovano ad operare e dei conseguenti rischi correlati.

Il PNA 2019, Allegato n. 1, ha individuato le seguenti "Aree di rischio" per gli enti locali:

AREE DI RISCHIO GENERALI:

- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- Contratti Pubblici (ex affidamento di lavori, servizi e forniture);
- Acquisizione e gestione del personale
- Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- Incarichi e nomine;
- Affari legali e contenzioso.

AREE DI RISCHIO SPECIALI:

- Governo del territorio;
- Gestione dei rifiuti;
- Pianificazione urbanistica

Per ogni area di rischio deve essere effettuata la mappatura dei processi, al fine di realizzare con riferimento agli stessi le attività di valutazione e gestione del rischio. Questa attività è finalizzata alla riduzione delle probabilità che si verifichi un rischio di corruzione.

Sino alla approvazione del PNA 2019, le disposizioni in materia di mappatura dei processi erano contenute nell'Allegato 5 del PNA 2013, che l'ANAC, ora, invita a non più considerare come riferimento metodologico da seguire. Sulla base di quanto disposto dal suddetto allegato, per costruire un sistema di gestione del rischio efficace, il Consorzio ha utilizzato la mappatura già effettuata negli anni passati, riservandosi nel corrente anno di apportare eventuali integrazioni, secondo il principio di gradualità.

Con riferimento alla valutazione del livello di esposizione al rischio, la stima è stata effettuata sulle Aree distinte in sotto aree/processi di cui all'Allegato 1, attraverso indicatori proposti da Anac e riadattati al contesto dell'Ente, suddivisi in "indici di valutazione delle probabilità" e "indici di valutazione dell'impatto", come di seguito esposti:

- Indici di valutazione delle probabilità:

- 1) discrezionalità: maggiore è il grado di discrezionalità del decisore e maggiore è il rischio connesso al processo decisionale;
- 2) rilevanza esterna: se il processo produce effetti diretti all'esterno dell'amministrazione, questo incrementa il livello di rischio;
- 3) complessità del processo: maggiori sono i soggetti/Enti coinvolti in un processo decisionale e maggiore è il grado di rischio di corruzione ad esso connesso;
- 4) valore economico: se la decisione ha un impatto economico esterno ne deriva un incremento nel livello di rischio;
- 5) frazionabilità del processo: quando il risultato finale del processo può essere raggiunto anche effettuando una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, si riduce notevolmente il livello di trasparenza e aumenta il rischio corruttivo;
- 6) controlli: si fa riferimento agli strumenti di controllo adottati dall'Ente per ridurre o neutralizzare il rischio.

- Indici di valutazione dell'impatto:

- 1) impatto organizzativo: quante persone nell'ambito dell'Ente sono coinvolte nel processo;
- 2) impatto economico: si riferisce all'esistenza o meno di sentenze da parte della Corte dei Conti a carico dei dipendenti e/o dirigente;
- 3) impatto reputazionale: si riferisce alla rilevanza sui media di eventi corruttivi accaduti in capo all'Ente
- 4) impatto organizzativo, economico e sull'immagine: si riferisce al livello ricoperto all'interno dell'organizzazione dell'Ente dal soggetto decisionale

Per ciascun indicatore è stato espresso un giudizio numerico, per rendere oggettive valutazioni che potrebbero essere soggettive. A tal fine si è convenuto convenzionalmente che la misurazione del livello di esposizione al rischio per ciascuno degli indicatori è così rappresentata:

- nessun rischio < 3
- attenzione con valori tra 3 e 7
- medio con valori tra 8 e 12
- serio con valori tra 13 e 20
- elevato con valori >20

Partendo dalla misurazione dei suddetti indicatori, il Direttore Generale è arrivato a formulare una valutazione complessiva, contenuta nella colonna "giudizio sintetico di rischio", del livello di esposizione al rischio per ogni processo o attività di esso.

I processi presenti nell'attività dell'ente presentano prevalentemente bassi o poco probabili rischi di fenomeni corruttivi.

Tenuto conto delle disposizioni contenute nel PNA 2019 e della nuova valutazione del livello di esposizione al rischio di tipo **“qualitativo”**, verrà eseguito il monitoraggio sull'adeguatezza degli indicatori di misurazione del rischio contenuti nel presente piano, al fine di valutare un aggiornamento dello stesso.

La fase finale della valutazione del rischio è rappresentata dal trattamento del rischio ossia dalla individuazione delle misure da predisporre per neutralizzare o ridurre il rischio partendo dalle priorità di trattamento stabilite sulla base del livello di rischio, dell'obbligatorietà delle misure e dell'impatto organizzativo e finanziario. Tali misure di prevenzione devono essere tanto più significative nel caso che un determinato processo/procedimento presenti un rischio elevato. Tali misure di prevenzione sono sia di carattere obbligatorio, in quanto già previste dalle leggi o altre disposizioni normative, sia di carattere facoltativo, in quanto consistono in misure introdotte in modo autonomo dalle singole Amministrazioni in base alle proprie caratteristiche. Inoltre tali misure possono essere di tipo specifico per singole strutture organizzative oppure di tipo trasversale a tutto l'ente. Le misure di trattamento sono state specificate nel paragrafo 7 del presente Piano.

6.1 MAPPATURA DELLE ATTIVITÀ A PIÙ ELEVATO RISCHIO DI CORRUZIONE NELL'ENTE

Ai sensi dell'art.1, comma 9, della L.190/2012, per l'attività propria del Consorzio sono individuate quali attività a più elevato rischio di corruzione le seguenti:

- a) Procedimento per la formazione delle graduatorie di assegnazione per la cessione in proprietà e la concessione in diritto di superficie di lotti e per la locazione di immobili in ambito PIP;
- b) Concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n.150 del 2009;
- c) Esercizio del potere di autotutela di atti amministrativi (revoca/annullamento);
- d) Accordi ex-art.11 legge 7 agosto 1990 n.241;
- e) Nomina delle commissioni di concorso e di gara;
- f) Elaborazione bandi di gara e di concorso;
- g) Progettazione di un servizio o di una fornitura;
- h) Indagini di mercato che precedono la progettazione di un'opera o di un servizio;
- i) Proroghe o rinnovi di contratti di appalto di forniture e servizi;
- j) Atti di approvazione di varianti in corso d'opera relativi ad appalti di lavori pubblici;
- k) Affidamento di lavori complementari;
- l) Affidamenti di incarichi professionali in materia di urbanistica e di opere pubbliche;
- m) Affidamenti incarichi ad avvocati per la difesa in giudizio dell'ente;
- n) Affidamenti diretti, senza gara, di lavori, beni e servizi, anche in caso di urgenza;
- o) Autorizzazione al subappalto di opere pubbliche;
- p) Sostituzione del contraente in relazione ad operazioni di cessione di azienda;
- q) Liquidazioni e collaudi di opere, forniture di beni e servizi;
- r) Applicazioni penali in esecuzione del contratto;
- s) Conferimento di incarichi di studio, ricerche e consulenza;
- t) Affidamenti incarichi ex- art.110 del TUEL;
- u) Accordi bonari in corso di esproprio;
- v) Transazioni a chiusura di contenzioso pendente;

- w) Procedimenti sanzionatori;
- x) Pagamenti verso imprese;
- y) Riscossioni;

Gli obiettivi da perseguire in sede di aggiornamento e attuazione delle misure previste nel PTPCT sono stati indicati nella **determinazione dell'ANAC n. 1208/2017**:

- da un lato, la necessaria gestione del rischio e la chiara identificazione delle misure di prevenzione della corruzione anche in termini di definizione di tempi e di responsabilità, dall'altro, l'organizzazione dei flussi informativi per la pubblicazione e i relativi responsabili per l'attuazione della trasparenza. A tal fine, si intende assicurare il regolare funzionamento dei flussi informativi ai fini della pubblicazione dei dati nella sezione "*Amministrazione Trasparente*";
- la necessità di coordinare gli obiettivi di performance e le misure di trasparenza come emerge chiaramente sia dal d.lgs. 33/2013, art. 44, sia dalla legge 190/2012, art. 1, co. 8-bis, introdotto dal d.lgs. 97/2016, ove si ribadisce che gli OIV hanno il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nei documenti di programmazione strategico gestionale e che la valutazione della performance tiene conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

Nella sua **deliberazione n. 1074 del 21 novembre 2018**, "Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione", ANAC ha riservato una Parte generale, che precede gli approfondimenti tematici, ad alcune questioni, oggetto anche di delibere dell'Autorità, allo scopo di fornire a tutti i soggetti destinatari del PNA chiarimenti in merito ai dubbi interpretativi sorti per la corretta applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione.

In particolare, per quanto interessa in questa sezione, è stato affrontato il tema dei rapporti fra trasparenza, intesa come obblighi di pubblicazione, e nuova disciplina della tutela dei dati personali introdotta dal Regolamento UE 2016/679 e il rapporto tra RPCT e Responsabile della protezione dei dati (RPD).

Pur in continuità con i precedenti PNA, l'Autorità ha ritenuto di sviluppare ed aggiornare nel **PNA 2019** le indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo confluite nel documento metodologico, Allegato 1) al Piano stesso, cui si rinvia. Esso costituisce l'unico riferimento metodologico da seguire nella predisposizione del PTPCT per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo e aggiorna, integra e sostituisce le indicazioni metodologiche contenute nel PNA 2013 e nell'Aggiornamento PNA 2015.

Oltre alla valutazione e trattamento del rischio, sempre nell'All. 1 al PNA 2019 vengono fornite indicazioni anche sulla fase del monitoraggio e riesame periodico delle misure anti-corruzione adottate, che costituiscono una fase fondamentale del processo di gestione del rischio attraverso cui verificare l'attuazione e l'adeguatezza delle misure di prevenzione nonché il complessivo funzionamento del processo stesso e consentire in tal modo di apportare tempestivamente le modifiche necessarie.¹⁹

¹⁹ Piano Nazionale Anticorruzione 2019 - Parte II, § 3

Essendo il PTPCT un documento di programmazione, appare evidente che ad esso debba logicamente seguire un adeguato monitoraggio e controllo della corretta e continua attuazione delle misure.

In primo luogo, occorre ribadire che la responsabilità del monitoraggio è del RPCT; la sua azione consiste nel verificare l'osservanza delle misure di prevenzione del rischio previste nel PTPCT da parte delle unità organizzative in cui si articola l'amministrazione.

In ogni caso, per poter realizzare un modello di gestione del rischio corruttivo diffuso nell'organizzazione (c.d. modello di prevenzione a rete), i responsabili degli uffici e i dipendenti tutti, quando richiesto e nelle modalità specificate, hanno il dovere di fornire il supporto necessario al RPCT, dovere che, qualora fosse disatteso, può dar luogo a provvedimenti disciplinari.

Le risultanze del monitoraggio sulle misure di prevenzione della corruzione costituiscono il presupposto della definizione del successivo PTPCT.

Infine, nell'All. 1 al PNA 2019 si ribadisce l'opportunità che il monitoraggio delle misure non si limiti alla sola attuazione delle stesse, ma contempli anche una valutazione della loro idoneità, intesa come effettiva capacità di riduzione del rischio corruttivo, secondo il principio guida della "effettività".

Il riesame periodico è coordinato dal RPCT con il contributo metodologico degli organismi deputati all'attività di valutazione delle performance (OIV e organismi con funzioni analoghe) e/o delle strutture di vigilanza e audit interno.

Oltre a quanto sopra precisato, il PNA 2019 è accompagnato da due ulteriori allegati che intervengono a precisare meglio

- All. 2: La rotazione "ordinaria" del personale

- All. 3: I riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del RPCT meglio richiamati in altri punti del presente Piano.

7. IL PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA DEL CONSORZIO ATTIVITA' PRODUTTIVE AREE E SERVIZI 2021-2023

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ha avviato le attività propedeutiche alla predisposizione del Piano 2021/2023. La prima attività è stata la predisposizione delle schede per la mappatura dei processi, che si allegano al presente Piano (**Allegato 1**), finalizzata ad affrontare gli adempimenti necessari alla gestione del rischio corruzione.

Inoltre, sono stati coinvolti gli Stakeholders con specifica consultazione del PTPCT a mezzo avviso pubblicato sul sito del Consorzio dal 3/03/2021 al 12/03/2021.

Non sono pervenute osservazioni.

Le azioni e le misure di prevenzione della corruzione per il triennio 2021/2023 sono contenute nelle schede di cui all'allegato 1 del presente Piano.

Oltre alle specifiche azioni distinte per tipologia di processo/procedimento e per tipologia di rischio, di seguito vengono riportate ulteriori misure e attività, che hanno riflessi positivi sulla prevenzione della corruzione attenendosi anche alle indicazioni metodologiche per la gestione e la valutazione dei rischi corruttivi di cui all'allegato 1 al PNA 2019. Si tratta di attività che hanno carattere trasversale ed in parte già attuate dal Consorzio.

Nei meccanismi di formazione delle decisioni:

- a) nella trattazione e nell'istruttoria degli atti si redigono gli atti in modo semplice e comprensibile e si rispetta il divieto di aggravio del procedimento;
- b) nella formazione dei provvedimenti, con particolare riferimento agli atti con cui vi sia ampio margine di discrezionalità amministrativa, si motiva adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto più diffuso quanto è ampio il margine di discrezionalità;
- c) per consentire a tutti coloro che vi abbiano titolo o interesse di partecipare e accedere alle attività secondo quanto consentito dalla legge, gli atti dell'ente si riportano, per quanto possibile, ad uno stile comune.
- d) ai sensi dell'art. 6 bis della legge 241/1990, come aggiunto dall'art. 1 della legge 190/2012, il Responsabile del Procedimento competente ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali ed il provvedimento finale si astengono in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.
- e) in un'ottica di ulteriori obblighi di trasparenza, sul sito istituzionale si pubblicano i moduli di presentazione di istanze, richieste dai procedimenti più rilevanti.
- f) nella comunicazione del nominativo del responsabile del procedimento si indica l'indirizzo mail cui rivolgersi;
- g) nell'ambito dell'attività contrattuale:
 - si assicura il confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alle gare e di valutazione delle offerte chiari ed adeguati;
 - si prevedono gli affidamenti diretti solo nei casi ammessi dalle leggi e dai regolamenti consortili e nel rispetto del principio di rotazione di cui alla legge 190/2012 (art. 1, co. 4, lett. e), co. 5, lett. b), co. 10, lett. b));
 - quando il contratto è affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa si definiscono puntualmente, nel bando/lettera d'invito, i criteri di valutazione e loro ponderazione;
 - ricorso motivato alle procedure negoziate e divieto artificioso di frazionamento

Nei meccanismi di attuazione delle decisioni:

- si rilevano i tempi medi di pagamento;
- si vigila sull'esecuzione dei contratti;
- si implementa la digitalizzazione dell'attività amministrativa in modo tale da assicurare trasparenza e tracciabilità.

Nei meccanismi di controllo delle decisioni:

Si attua il rispetto della distinzione dei ruoli di indirizzo politico e gestionale. Al fine di dare completa attuazione agli strumenti di prevenzione della corruzione, l'attività del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può essere affiancata dall'attività delle posizioni organizzative.

7.1 ROTAZIONE

Si premette che il Consorzio è organizzato in due aree, funzionali e complementari tra loro, e precisamente:

- a) Area amministrativa e contabile
- b) Area tecnica

I dipendenti del Consorzio sono attualmente 6, di cui 1 a tempo determinato (Direttore Generale), n. 3 inquadrati in Categoria "D" e 2 inquadrati in Categoria "C".

In merito alla rotazione del personale assunto con contratto a tempo indeterminato, il Consorzio, in ragione delle ridotte dimensioni dell'Ente e del numero limitato di personale esistente al suo interno, ritiene che la rotazione di personale causerebbe inefficienza e inefficacia dell'azione amministrativa. Tra l'altro l'art.1, comma 221, della legge n.208/2015 per gli enti di piccole dimensioni quali il Consorzio ammette tale soluzione laddove afferma *“non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale.”*.

Tutto quanto sopra esposto nella consapevolezza che la riduzione del rischio legato alla mancata possibilità di rotazione dovrà attenersi alle indicazioni *“compensative”* suggerite nell'all. 2 al PNA 2019 *“La rotazione “ordinaria” del personale”*, p. 5.

7.2 ADEMPIMENTI IN MATERIA DI CONFLITTO DI INTERESSI E INCOMPATIBILITÀ

Per consentire una omogenea applicazione della normativa alle attività e procedure del Consorzio in materia di incompatibilità e conflitto di interessi, con particolare riferimento alle aree considerate a maggior rischio corruttivo individuate dalla legge 190/2012, si indicano di seguito una serie di criteri generali a cui attenersi da parte dei dipendenti.

Al fine di prevenire situazioni di conflitto di interesse, come disciplinati dall'art. 6 bis della legge 241/1990 e art. 6 del DPR 62/2013, è necessario effettuare le verifiche necessarie secondo le seguenti indicazioni.

Per tutte le procedure di gara le imprese, enti o cooperative che parteciperanno alle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, dichiareranno in sede di gara, i nominativi dei titolari/legali rappresentanti, amministratori, soci/dipendenti con poteri decisionali riferiti a quel procedimento, al fine di consentire le opportune verifiche di situazioni di conflitto di interessi.

Analoghe dichiarazioni devono essere richieste nelle procedure per l'affidamento di incarichi esterni di lavoro autonomo.

Per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 53 comma 16 ter del Dlgs. 165/2001 e art. 21 del Dlgs. 39/2013, è necessario prevedere che il legale rappresentante dell'impresa che parteciperà alla gara dichiarerà di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo o aver attribuito incarichi a ex dipendenti o incaricati del Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi /nel triennio successivo alla loro cessazione del rapporto/ che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali nei confronti di questa impresa/ente/cooperativa per conto del Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi negli ultimi tre anni di servizio.

Il direttore dovrà disporre l'esclusione dalle procedure di affidamento delle imprese nei cui confronti emerge, a seguito di controlli, il verificarsi della condizione di incompatibilità.

Inoltre nei provvedimenti di aggiudicazione definitiva per l'affidamento di lavori, forniture e servizi (anche in economia) è necessario dare atto dell'effettuazione delle verifiche in materia di conflitto di interessi e delle sue risultanze.

Nei casi di attività contrattuale (o altre attività di conferimento di incarichi di lavoro autonomo a soggetti esterni al Consorzio) che prevedono la costituzione di Commissioni per la scelta del contraente (o dell'incaricato), ai sensi dell'art. 35 bis del Dlgs. 165/2001, i componenti dovranno dichiarare l'insussistenza di precedenti penali.

Per quanto riguarda i provvedimenti amministrativi (concessione, autorizzazione, erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone e enti pubblici e privati) è necessario, nello stesso provvedimento dare atto dell'effettuazione delle verifiche in materia di conflitto di interessi e delle sue risultanze.

Infine al momento dell'insediamento delle commissioni di concorso per l'accesso al pubblico impiego si procederà alla verifica delle cause di incompatibilità.

7.3 FORMAZIONE DEL PERSONALE

Il Consorzio ha formato e continuerà nella formazione specifica rivolta al personale.

7.4 TUTELA DEL DIPENDENTE CHE SEGNALE ILLECITI (CD. WHISTLEBLOWING)

La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti è stata da ultimo disciplinata con la legge n.179/2017 di cui si riportano di seguito alcuni stralci e alla quale si rinvia per la completezza della disciplina.

Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al RPCT di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione (art. Art.54 bis del Dlgs n.165/2001 come sostituito dalla legge n.179/2017).

L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

Le tutele di cui sopra non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

La legge n. 179/2017 citata prevede poi che l'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotti apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

In attesa dell'emanazione delle suddette linee guida, la procedura per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite all'interno dell'ente sarà svolta secondo l'allegato 1° alla determinazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) n. 6 del 28 aprile 2015.

7.5 SISTEMA DI MONITORAGGIO

La responsabilità del monitoraggio spetta al RPCT, ma trattandosi di una figura spesso non presente fisicamente presso il Consorzio viene, per questa specifica azione, supportato dalla P.O. presente, dal Direttore e dal Nucleo di Valutazione che forniranno al RPCT, in qualsiasi momento lo richieda e di norma entro il 15 dicembre, i report relativi allo stato di attuazione del Piano

anticorruzione, al fine di consentire al Responsabile di predisporre la propria relazione, così come previsto dalla legge 190/2012, entro i termini stabiliti.

Questi report sono il frutto di un'azione di monitoraggio sia sull'attuazione delle misure adottate sia sulla loro idoneità. Spetterà al RPCT verificarne la veridicità con gli strumenti a disposizione.

Il RPCT, infine, può tenere conto di segnalazioni provenienti da eventuali portatori di interesse, sufficientemente circostanziate, che evidenzino situazioni di anomalia e configurino la possibilità di un rischio di corruzione.

Essendo il Consorzio un ente di dimensioni molto esigue si ritiene opportuno e funzionale allo scopo, prevedere che il piano di monitoraggio abbia un orizzonte temporale di riferimento annuale.

7.6 CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

Per quanto riguarda la partecipazione del Consorzio in qualità di socio ordinario ad AESS (Agenzia per l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile), il controllo sugli organismi partecipati, ai sensi di quanto disposto dal D.Lgs 19 agosto 2016 n. 175, emanato in attuazione dell'art. 18, legge 7 agosto 2015 n. 124, e che costituisce il nuovo Testo unico in materia di Società a partecipazione Pubblica (T.U.S.P.), rimane circoscritto alla verifica dell'andamento economico-finanziario, al fine di valutarne gli eventuali effetti sugli equilibri finanziari del Consorzio, come da deliberazione dell'Assemblea Consorziale n. 6 del 4/12/2020 "Censimento e revisione periodica delle partecipazioni e dei rappresentanti del Consorzio al 31/12/2019 (art. 20 D.Lgs n. 175/2016 – art. 17 D.L. 90/2014 convertito in Legge n. 114/2014). Per gli organismi in house quale è AESS, il controllo è demandato all'organo deputato al Comitato di Indirizzo e Controllo.

SEZIONE II

TRASPARENZA

1. INTRODUZIONE

1.1 LA TRASPARENZA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Negli ultimi anni la trasparenza amministrativa è stata oggetto di una serie di interventi legislativi mirati a rendere accessibili e fruibili i dati, le informazioni e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

Il principio ispiratore che ha portato ad affermare la necessità di un'accessibilità totale del cittadino all'attività delle pubbliche amministrazioni è quello secondo cui una completa trasparenza dell'azione amministrativa è un mezzo efficace per prevenire la corruzione e le distorsioni alla corretta gestione della "cosa pubblica" che da essa derivano.

Il percorso intrapreso dal nostro legislatore è culminato nell'approvazione del Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"* (c.d. "Decreto Trasparenza"), entrato in vigore il 20 aprile 2013, che ha imposto alle pubbliche amministrazioni una serie di obblighi in materia di trasparenza "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" (articolo 1, comma 1) e ha altresì introdotto il diritto di accesso civico.

Con il Decreto legislativo 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"*, in vigore dal 23 giugno 2016, sono state poi apportate rilevanti modifiche al D.Lgs. n. 33/2013: il nuovo decreto, definito anche *"Freedom Of Information Act (FOIA)"*, ha ampliato ulteriormente gli obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni e, soprattutto, ha potenziato il diritto di accesso civico.

Il pieno rispetto degli obblighi di trasparenza, oltre che costituire livello essenziale delle prestazioni erogate, rappresenta un valido strumento di diffusione e affermazione della cultura delle regole, nonché di prevenzione e di lotta a fenomeni corruttivi. La trasparenza è funzionale al controllo diffuso sulla performance dell'Ente e permette la conoscenza, da parte dei cittadini, dei servizi che possono ottenere, delle loro caratteristiche nonché delle loro modalità di erogazione: diventa perciò non solo uno strumento essenziale per assicurare i valori dell'imparzialità e del buon andamento, favorendo il controllo sociale sull'azione amministrativa, ma contribuisce anche a promuovere la diffusione della cultura della legalità e dell'integrità, con particolare riguardo all'utilizzo delle risorse pubbliche.

Il Decreto Trasparenza, nella sua formulazione originaria, individuava nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) lo strumento attraverso cui ogni amministrazione garantiva ai cittadini:

- un adeguato livello di trasparenza (intesa come "accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività" dell'amministrazione stessa);
- la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Secondo il dettato legislativo il PTTI definiva le misure, i modi e le iniziative per l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure

organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi facenti capo ai dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione (articolo 10, comma 2, ora abrogato).

A seguito dell'entrata in vigore del Decreto legislativo n. 97/2016 e a completamento di quanto già raccomandato dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con la propria determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 è stato eliminato l'obbligo di adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità come documento a sé stante; si è così realizzata la piena integrazione del PTTI nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, dando quindi vita ad un unico ed organico documento programmatico denominato Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), secondo quanto già indicato dall'ANAC nella propria delibera n. 831/2016, riguardante il PNA 2016, e successivamente ribadito nella propria delibera n. 1310/2016 contenente le prime Linee guida sull'attuazione degli obblighi di pubblicazione come modificati dal Decreto legislativo n. 97/2016.

Dunque, in base all'attuale formulazione del Decreto trasparenza (articolo 10, comma 1) ogni amministrazione indica, in un'apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati di cui è previsto l'obbligo di pubblicazione ai sensi del decreto stesso.

La presente sezione individua pertanto le azioni messe in atto dal Consorzio volte a garantire un adeguato livello di trasparenza in attuazione della normativa di riferimento sopra indicata, del Regolamento Generale Protezione Dati (RGDP) 2016/679/UE e secondo le indicazioni fornite negli anni dalle deliberazioni ANAC, in particolare:

- dalle "Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni contenute nel Dlgs. 33/2013, come modificato dal Dlgs n. 97/2016 (delibera ANAC n. 1310/2016);
- dalle "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 comma 2 del Dlgs. N. 33/2013 (delibera ANAC n. 1309/2016);

All'interno di tale quadro di riferimento sono, pertanto, individuate:

- misure e strumenti attuativi degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, anche di natura organizzativa, dirette ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi, ai sensi degli art. 10 e 43 comma 3 del Dlgs. N. 33/2013;
- azioni e strumenti attuativi, anche di natura organizzativa, diretti ad assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico (proprio e generalizzato) ai sensi degli artt. 5 e 43 del Dlgs. N. 33/2013;
- azioni volte a garantire che l'attività di pubblicazione dei dati sul sito web istituzionale avvenga nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del RGDP 2016/679/UE, quali liceità, correttezza e trasparenza, minimizzazione dei dati, esattezza, limitazione della conservazione, integrità e riservatezza, tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento;

e sono inoltre definiti:

- gli obiettivi strategici in materia di trasparenza e le relative azioni attuative
- gli adempimenti a carico dell'Ente per dare attuazione a quanto previsto dal RGPD 2016/679/UE

Si evidenzia che la presente Sezione Trasparenza è elaborata in una logica di efficienza, efficacia ed economicità tesa a superare il mero adempimento, impiantando la "funzione trasparenza" nell'organizzazione e nelle sue modalità operative in modo progressivo, stabile e integrato.

2. LA TRASPARENZA NEL CONSORZIO ATTIVITÀ PRODUTTIVE AREE E SERVIZI

A seguito dell'entrata in vigore del Decreto Trasparenza, è stato nominato il Responsabile per gli adempimenti in materia di Trasparenza, garante della piena applicazione di quanto prescritto dalla normativa in materia di obblighi di pubblicazione. Si è inoltre provveduto ad inserire nel sito web del Consorzio la nuova sezione "Amministrazione trasparente", nella quale i dati e i documenti sono organizzati e pubblicati secondo le prescrizioni di legge.

Con deliberazioni del Consiglio di Amministrazione n. 7 del 9.03.2015 è stato approvato il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2015-2017, n. 2 del 28/01/2016 il Piano per il triennio 2016-2018.

Infine, in conseguenza delle summenzionate modifiche legislative e delle indicazioni fornite dall'ANAC, a partire dall'anno 2017 è stato approvato il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), all'interno del quale le azioni in materia di trasparenza sono indicate in un'apposita sezione.

2.1 GLI OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI TRASPARENZA

Gli obiettivi in materia di trasparenza e accesso civico rientrano sostanzialmente tutti nell'obiettivo di ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione ampliando la trasparenza sull'attività amministrativa come già indicato nella sezione dedicata al piano di prevenzione della corruzione.

Gli obiettivi strategici in materia di trasparenza e accesso civico individuati per la promozione di maggiori livelli di trasparenza, ai sensi di quanto disposto dal novellato art. 10 comma 3 del Dlgs. 33/2013, nel rispetto di quanto previsto dal RGPD 2016/679/UE, per l'anno 2021 sono:

1. la promozione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA);
2. la continuità della pubblicazione delle determinazioni del Direttore Generale;
3. costante miglioramento delle informazioni pubblicate.

Gli obiettivi operativi in materia di trasparenza ed accesso civico sono invece riportati nella mappa degli obblighi e delle responsabilità (Allegato 2), in corrispondenza di ogni singolo obbligo di pubblicazione.

Con riferimento all'accesso civico si rimanda all'apposito paragrafo dedicato.

2.2 PUBBLICAZIONE DELLE DETERMINAZIONI DEL DIRETTORE GENERALE

E' da sempre effettuata dal Consorzio, garantisce la trasparenza come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dal Consorzio, consentendo ai cittadini ed ai soggetti interessati di poter consultare tutte le determinazioni generali in modo da verificare anche nel dettaglio l'attività dell'Ente nel suo complesso, favorendo forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse, oltre che a tutelare eventuali diritti dei cittadini (art. 1 comma 1 del Dlgs. N. 33/2013).

Quanto disposto dall'art. 15 del D.L. 33 del 14/3/2013 in merito agli obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza, trova adempimento grazie alla sezione "Trasparenza" presente nel software di gestione degli atti amministrativi che consente di dare adeguata informazione e pubblicità nell'Albo Pretorio degli incarichi affidati.

2.3 MAPPA DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE E DELLE RESPONSABILITÀ

La mappa degli obblighi di pubblicazione e delle relative responsabilità, riprodotta in **Allegato 2**, è la rappresentazione sintetica della sezione "Trasparenza" del PTPCT per il triennio 2021-2023, del Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi.

La mappa è basata sull'Allegato 1 della delibera ANAC 1310/2016 "Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel Dlgs. 33/2013, come modificato dal Dlgs. N. 97/2016" e riprende l'articolato in sottosezioni e livelli prevista per la sezione Amministrazione Trasparente del portale istituzionale del Consorzio.

La tabella Allegato 2 indica, per ogni singolo obbligo:

- i riferimenti normativi;
- i contenuti di dettaglio dell'obbligo;
- le eventuali azioni previste (aggiornamento, realizzazione ex novo/integrazione, necessarie a corrispondere quanto richiesto);
- il nominativo del responsabile della pubblicazione, che coincide sempre con il Direttore Generale;
- la periodicità prevista per gli aggiornamenti.

2.4 AZIONI IN MATERIA DI TRASPARENZA SVOLTE NEL CORSO DEL 2020

Nel corso di tutto il 2020, nell'ambito dell'attività di coordinamento, vigilanza e controllo delle operazioni di Ente, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ha provveduto ad effettuare il monitoraggio e la vigilanza sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione che ha permesso di fornire al Nucleo di Valutazione tutti gli elementi necessari per la predisposizione dell'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione.

In base a quanto disposto con la delibera dell'ANAC n. 213 del 4 marzo 2020 e successivamente integrato con apposito Comunicato del Presidente dell'ANAC del 12 marzo 2020 che in relazione all'emergenza sanitaria ha prorogato i termini dell'attestazione dei dati e della relativa pubblicazione. Tale attestazione è stata pubblicata il 22.7.2020 nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione di primo livello "Controlli e rilievi sull'amministrazione", sotto-sezione di secondo livello "Nucleo di valutazione/Attestazioni OIV o di struttura analoga".

3. SOGGETTI RESPONSABILI PER L'ADEMPIMENTO DEGLI OBBLIGHI DI TRASPARENZA

3.1 IL RESPONSABILE DELLA TRASPARENZA

L'art. 41, co. 1, lett. f) del D.lgs. n. 97/2016 ha modificato l'art. 1, co. 7, della legge n. 190/2012, prevedendo che vi sia un unico Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) che presiedendo alla predisposizione del PTPCT, in costante coordinamento con la struttura dell'Ente, garantisce la sinergia delle azioni in materia di trasparenza e anticorruzione.

Il Responsabile della trasparenza del Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi coincide con il Responsabile della prevenzione della corruzione ed è individuato, attualmente, nella dott.ssa Esther Melania Carletta, Segretario del Consorzio (deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 34 del 4.12.2020). Il suo nominativo, i suoi recapiti e il provvedimento di designazione sono pubblicati sul sito istituzionale del Consorzio.

Le funzioni attribuite al Responsabile della trasparenza, previste dall'art. 43 del Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sono le seguenti:

- svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'Ente degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnala all'organo di indirizzo politico, all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di

mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione, anche ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare o delle altre forme di responsabilità;

- in collaborazione con i dirigenti responsabili dell'Ente, controlla e assicura la regolare attuazione dell'accesso civico.

3.2 DIRETTORE GENERALE E DIPENDENTI

Il Decreto legislativo n. 33/2013 stabilisce che la responsabilità di assicurare la realizzazione di una "Amministrazione trasparente" è posta in capo, nel caso del Consorzio, al Direttore Generale, il quale, in qualità di dirigente, deve garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare nel rispetto dei termini stabiliti dalla legge (art. 43, comma 3).

Tuttavia, tutto il personale del Consorzio è tenuto a collaborare alla realizzazione di una Amministrazione trasparente, come sancito dall'art. 8 del Codice di comportamento nel quale si stabilisce che il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo al Consorzio secondo le disposizioni normative vigenti e il Piano per la trasparenza adottato e, in ogni caso, il dipendente, per le mansioni affidate, assicura tutte le attività necessarie per dare attuazione agli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente.

L'allegato alla presente Sezione II (Allegato 2) indica, per ciascuna informazione da pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale del Consorzio, l'ufficio responsabile della predisposizione e trasmissione dei dati e documenti, i tempi di pubblicazione e la periodicità dell'aggiornamento.

La pubblicazione dei dati e documenti è effettuata dall'ufficio Segreteria in coordinamento con i rispettivi uffici responsabili dei dati da pubblicare.

3.3 MONITORAGGIO E VIGILANZA

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza effettua, con frequenza almeno semestrale, il monitoraggio sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti nell'allegato alla presente Sezione del Piano.

Al fine di consolidare la piena conoscenza, diffusione e condivisione del principio di trasparenza, il Responsabile stesso, nel caso in cui ravvisi che le informazioni pubblicate non risultano conformi alle indicazioni contenute nel Piano, sollecita – anche informalmente – il Direttore Generale affinché provveda tempestivamente all'adeguamento. Qualora, nonostante il sollecito, il dirigente non provveda, il Responsabile della trasparenza inoltra le segnalazioni previste dall'articolo 43 del decreto legislativo 33/2013 al Nucleo di Valutazione, al Consiglio di Amministrazione, all'Autorità Nazionale Anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, inoltre, fornisce al Nucleo di Valutazione ogni informazione necessaria per le periodiche attestazioni richieste dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

La relazione redatta dal RPCT all'esito del monitoraggio viene pubblicata entro il termine fissato nel portale "Amministrazione Trasparente".

4. ACCESSO CIVICO

Il Dlgs. N. 97/2016 ha introdotto il diritto di accesso civico generalizzato sul modello FOIA (Freedom of Information Act), ai sensi del quale "chiunque" ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela degli interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5 bis del Dlgs. 33/2013.

Questo consente di perseguire la “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” (art. 5 del Dlgs. 33/2013).

Risulta prioritario, in ragione della centralità e strategicità che assume l’istituto nel sistema della trasparenza, definire le misure organizzative “per controllare ed assicurare la regolare attuazione dell’accesso civico” (art. 43 comma 4 del Decreto Trasparenza).

Le citate linee guida ANAC, considerata la notevole innovatività della disciplina dell’accesso civico generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso, suggerivano l’adozione, anche in forma di un regolamento di accesso, di una disciplina organica e coordinata delle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al principio di trasparenza introdotto dal legislatore. In particolare, tale disciplina potrebbe prevedere:

- una prima sezione dedicata alla disciplina dell’accesso documentale;
- una seconda sezione dedicata alla disciplina dell’accesso civico (“semplice”) connesso agli obblighi di pubblicazione di cui al Dlgs. n. 33/2013;
- una terza sezione dedicata alla disciplina dell’accesso generalizzato. Tale sezione dovrebbe:
 - a) rinviare alle esclusioni di cui all’accesso legge 241/1990, disposte in attuazione dei commi 1 e 2 dell’art. 24, dalla prima sezione;
 - b) provvedere ad individuare il Responsabile del procedimento;
 - c) provvedere a disciplinare la procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso.

Le linee guida prevedono anche che presso ogni pubblica amministrazione sia istituito un registro delle richieste di accesso presentate, per tutte le tipologie di accesso.

4.1 L’ACCESSO CIVICO NEL CONSORZIO ATTIVITÀ PRODUTTIVE AREE E SERVIZI

Il Consorzio, in attesa dell’adozione di una disciplina organica e coordinata delle tre tipologie di accesso (Regolamento per gli accessi), ritiene di individuare nel Protocollo il collettore di tutte le richieste di accesso, con il compito di smistare le istanze di accesso ai soggetti competenti a rispondere, a seconda della tipologia di accesso come di seguito indicato:

- Accesso civico con obblighi di pubblicazione (art. 5 comma 1 Dlgs. n. 33/2013) al RPCT (per competenza) e al Direttore Generale del Consorzio;
- Accesso civico generalizzato (art. 5 Dlgs. n. 33/2013) al Direttore Generale, all’Ufficio che detiene i dati e i documenti e al RPCT;
- Accesso documentale (legge 241/1990) al Direttore Generale, all’Ufficio che detiene i dati e i documenti e al RPCT.

Il RPCT e gli uffici competenti, a seconda delle tre tipologie di accesso, curano l’istruttoria e rispondono all’istanza. Si evidenzia, ad ogni buon conto che nel corso del 2020 non sono pervenute istanze di accesso di qualsiasi tipologia.