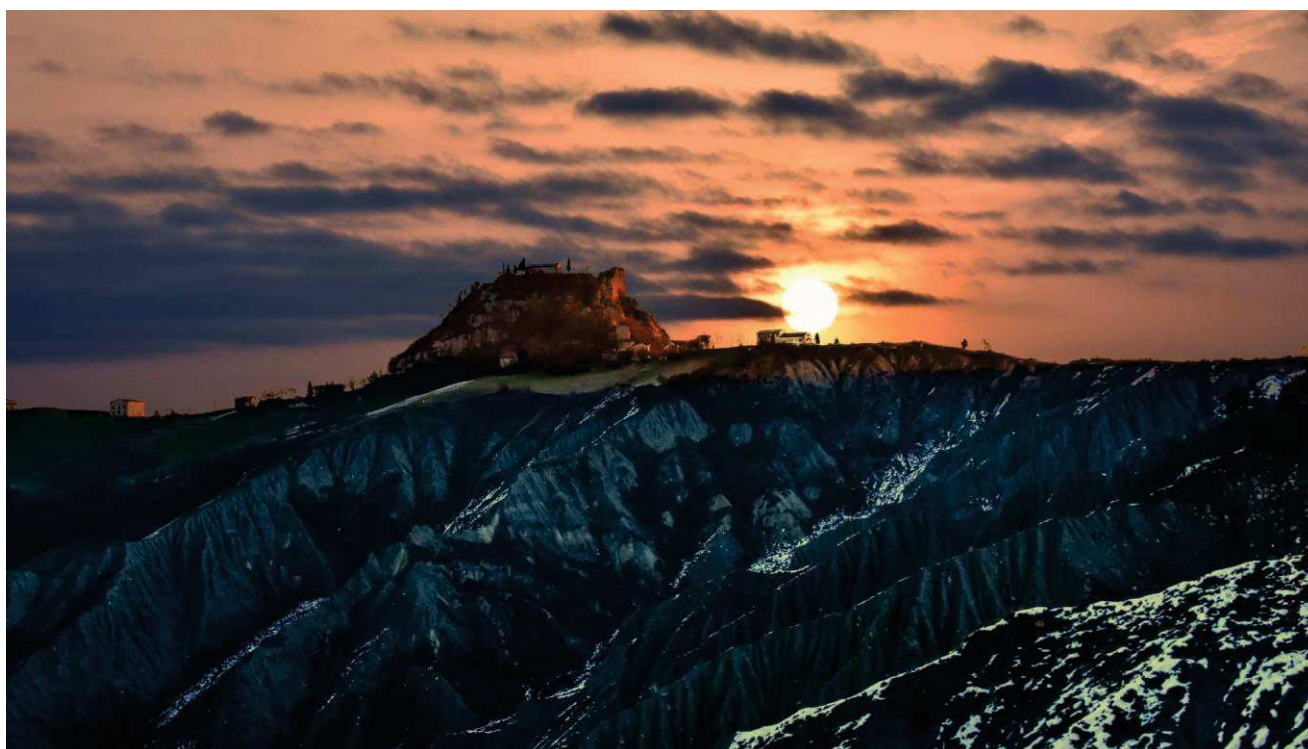




Comune di Canossa

Provincia di Reggio nell'Emilia



(Immagine di Emanuela Rabotti)

PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE SEMPLIFICATO (P.I.A.O.) 2023 – 2025

(art. 6, commi da 1 a 4, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2021, n. 113)

Premessa

Il DECRETO-LEGGE 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2021, n. 113, ha introdotto nell'ordinamento il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), strumento che interessa molte amministrazioni in cui si prevede che la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza costituisca parte integrante, insieme agli strumenti di pianificazione, di un documento di programmazione annuale unitario dell'ente chiamato ad adottarlo; il Piano dovrà essere approvato in forma semplificata per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti.

Il PIAO, che ha durata triennale e viene aggiornato annualmente, è stato dettagliato:

- dal Regolamento di cui al D.P.R. n. 81 del 24 giugno 2022;
- dal D.M. 30 giugno 2022 n. 132, per la definizione dei contenuti.

Le finalità del PIAO sono:

- consentire un maggior coordinamento dell'attività programmatica delle pubbliche amministrazioni e una sua semplificazione;
- assicurare una migliore qualità e trasparenza dell'attività amministrativa e dei servizi ai cittadini e alle imprese.

In esso, gli obiettivi, le azioni e le attività dell'Ente sono ricondotti alle finalità istituzionali e alla mission pubblica complessiva di soddisfacimento dei bisogni della collettività e dei territori.

Si tratta quindi di uno strumento dotato, da un lato, di rilevante valenza strategica e, dall'altro, di un forte valore comunicativo, attraverso il quale l'Ente pubblico comunica alla collettività gli obiettivi e le azioni mediante le quali vengono esercitate le funzioni pubbliche e i risultati che si vogliono ottenere rispetto alle esigenze di valore pubblico da soddisfare.

Analogamente al 2022 il presente documento ha necessariamente un carattere sperimentale: si prosegue dunque il percorso graduale di integrazione progressiva degli strumenti di programmazione dell'Ente anche con l'aggiornamento attuale del PIAO 2023-2025.

Riferimenti normativi

L'art. 6, commi da 1 a 4, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2021, n. 113, ha introdotto nel nostro ordinamento il Piano Integrato di attività e organizzazione (PIAO), che assorbe una serie di piani e programmi già previsti dalla normativa - in particolare: il Piano della performance, il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, il Piano organizzativo del lavoro agile e il Piano triennale dei fabbisogni del personale, quale misura di semplificazione e ottimizzazione della programmazione pubblica nell'ambito del processo di rafforzamento della capacità amministrativa delle PP.AA. funzionale all'attuazione del PNRR.

Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione viene redatto nel rispetto del quadro normativo di riferimento relativo ai Rischi corruttivi e trasparenza (Piano nazionale anticorruzione (PNA) e negli atti di regolazione generali adottati dall'ANAC ai sensi della legge n. 190 del 2012 e del decreto legislativo n. 33 del 2013) e di tutte le ulteriori specifiche normative di riferimento delle altre materie, dallo stesso assorbite, nonché sulla base del "Piano tipo", di cui al Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 30 giugno 2022, concernente la definizione del contenuto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione.

Le amministrazioni con meno di 50 dipendenti sono tenute, altresì, alla predisposizione del Piano integrato di attività e organizzazione limitatamente all'articolo 4, comma 1, lettere a), b) e c), n. 2.

Le pubbliche amministrazioni con meno di 50 dipendenti procedono esclusivamente alle attività di cui all'art. 6 Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 30 giugno 2022 concernente la definizione del contenuto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione.

Sulla base del quadro normativo di riferimento e in una visione di transizione dall'attuale alla nuova programmazione, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2023-2025, ha quindi il compito principale di fornire, una visione d'insieme sui principali strumenti di programmazione operativa e sullo stato di salute dell'Ente al fine di coordinare le diverse azioni contenute nei singoli Piani.

PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE 2023-2025

SEZIONE 1. SCHEDA ANAGRAFICA DELL'AMMINISTRAZIONE

COMUNE DI CANOSSA

INDIRIZZO: PIAZZA G. MATTEOTTI 28 CAP 42026 CANOSSA (RE)

CODICE FISCALE/PARTITA IVA: 00447040353

SINDACO: LUCA BOLONDI

NUMERO DIPENDENTI AL 31 DICEMBRE 2022: 16

NUMERO ABITANTI AL 31 DICEMBRE 2022: 3.783

TELEFONO: 0522248411

SITO WEB: <https://www.comune.canossa.re.it/>

E-MAIL: urp@comune.canossa.re.it

PEC: protocollo.comune.canossa@postecert.it

SEZIONE 2. VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE

1 - Sottosezione di programmazione Valore pubblico

Documento Unico di Programmazione 2023-2025, di cui alla Deliberazione di Consiglio Comunale n. 8 del 26/04/2023

2 - Sottosezione di programmazione Performance

PEG 2023-2025 e Piano della Performance 2023 di cui alla Deliberazione di Giunta Comunale n. 49 del 23/05/2023

Piano delle azioni positive 2021-2023, di cui alla

	Deliberazione di Giunta Comunale n. 121 del 24/11/2020
3 - Sottosezione di programmazione Rischi corruttivi e trasparenza	Sezione contenuta nel seguito presente atto

2.3 - SOTTOSEZIONE RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

Premessa

Il presente documento è strutturato come sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza” del PIAO.

Il Comune di Canossa, anche per il triennio 2023 – 2025 intende proseguire e rafforzare la propria conformità alla normativa di trasparenza e il proprio impegno a porre in essere misure di prevenzione, in conformità ai seguenti obiettivi strategici previsti anche dal DUP 2023-2025:

- a. Migliorare la periodicità di aggiornamento della documentazione pubblicata sul nuovo sito web istituzionale, in corso di migrazione ed adeguamento alle Linee Guida Agld, in particolare in una nuova e rivisitata sezione “Amministrazione trasparente”;
- b. Semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti nonché dei servizi alla cittadinanza (completamento PAGOPA – Introduzione APP IO e gestione servizi ed accessi istanze tramite SPID-CIE-CNS)
- a. Garantire lo svolgimento di un'attività di formazione in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza a tutti i dipendenti

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2022 (PNA) è stato approvato da ANAC con la deliberazione n. 7 del 17 gennaio 2023, della quale è stato dato avviso con comunicazione pubblicata sulla G.U.R.I.n. 24 del 30 gennaio 2023.

Per gli enti locali, la pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza è attualmente svolta mediante il nuovo strumento di programmazione, c.d. PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione), previsto dall'art. 6, comma 1, D.L. n. 80/2021, specificatamente nella sezione 2.3 “Rischi corruttivi e trasparenza”.

Il PNA è un atto di indirizzo per tutti i soggetti tenuti al rispetto della normativa in materia di prevenzione della corruzione, che illustra linee guida e obiettivi per lo sviluppo delle strategie di prevenzione a livello nazionale, nonché fornisce indicazioni e supporto a tali soggetti per la stesura del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) e per la concreta adozione delle necessarie misure di prevenzione.

Il PNA ha durata triennale ed è sottoposto ad aggiornamenti annuali. Secondo l'art. 1, comma 2-bis, Legge n. 190/2012, il PNA:

- costituisce l'atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni ai fini dell'adozione dei propri piani di prevenzione della corruzione;
- individua, in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi;
- contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione.

Nel PNA, ANAC precisa che l'adeguamento agli obiettivi della riforma sul PIAO è necessariamente progressivo, in linea anche con le indicazioni fornite dal Consiglio di Stato nel parere sullo schema di D.P.R. relativo al PIAO (parere n. 506/2022), nel quale è stato chiarito che il processo di

integrazione dei piani confluiti nel PIAO deve avvenire in modo progressivo e graduale anche attraverso strumenti di tipo non normativo, come il monitoraggio e la formazione, e ciò anche al fine di limitare all'essenziale il lavoro "verso l'interno e valorizzare, invece, il lavoro che può produrre risultati utili verso l'esterno, migliorando il servizio delle amministrazioni pubbliche". Secondo ANAC, la necessaria integrazione degli strumenti di programmazione all'interno del PIAO può realizzarsi in diversi modi, avendo tuttavia presente che, in tale percorso, è comunque opportuno mantenere il patrimonio di esperienze maturato nel tempo dalle amministrazioni.

Importanti semplificazioni sono state introdotte per le Amministrazioni o gli Enti con meno di 50 dipendenti, le quali:

- possono, dopo la prima adozione, confermare per le successive due annualità lo strumento programmatico in vigore con apposito atto dell'organo di indirizzo;
- nelle attività di progressiva mappatura dei processi svolti, devono procedere con priorità rispetto:
 - ai processi rilevanti per l'attuazione degli obiettivi del PNRR
 - ai processi direttamente collegati a obiettivi di performance
 - ai processi che coinvolgono la spendita di risorse pubbliche

Nel nuovo PNA, ANAC ha previsto un'unica programmazione per il triennio per tutte le pubbliche amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti, rafforzando al contempo le attività di monitoraggio e stabilendo soluzioni differenziate per le amministrazioni mediante una suddivisione di tale fascia in tre scaglioni distinti (da 1 a 15 dipendenti, da 16 a 30 dipendenti e da 31 a 49 dipendenti). Tali semplificazioni riguardano anche la sottosezione dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza, e alcune di esse erano già state previste da ANAC per certe tipologie di amministrazioni (tra le quali comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti).

Il PNA 2022 ha introdotto inoltre significativi aggiornamenti in merito alle pubblicazioni di dati e documenti nella sottosezione denominata "Bandi di gara e contratti" della sezione "Amministrazione trasparente" o "Società trasparente". Le disposizioni inerenti a tale sottosezione, contenute nell'Allegato n. 9 dello stesso PNA, sostituiscono infatti l'allegato 1) alla delibera ANAC 1310/2016 e l'allegato 1) alla delibera ANAC 1134/2017.

Gli obblighi di pubblicazione così rivisitati si inseriscono infatti nel più ampio quadro di programmazione e monitoraggio degli obiettivi strategici relativi alle misure anticorruzione e alla trasparenza delineato da ANAC e risentono al contempo del mutato contesto normativo, di cui si dirà poco oltre.

Sempre in materia di trasparenza, merita di essere segnalata una decisa sterzata in favore della digitalizzazione dei processi amministrativi, che si inserisce nel ben più ampio ambito consacrato dal Codice dell'Amministrazione Digitale. A supporto dei *Responsabile anticorruzione e trasparenza (RPCT)* e degli *Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV)* – che hanno in carico le responsabilità di gestione e monitoraggio degli adempimenti – ANAC, infatti, suggerisce che "*nei limiti delle risorse a disposizione dell'ente, affinché il monitoraggio sia svolto in modo efficiente, è in primo luogo auspicabile il ricorso a strumenti informatici*", valorizzando in tale maniera sensibilmente il ricorso allo strumento tecnologico.

Relativamente al monitoraggio, il RPCT ha provveduto in data 14/01/2023, come disposto dal Comunicato Del Presidente ANAC del 30 novembre 2022, alla predisposizione e pubblicazione della Relazione annuale che i RPCT sono tenuti ad elaborare ai sensi dell'art. 1, comma 14, della Legge n. 190/2012.

Per la redazione della relazione, i RPCT si avvalgono della Scheda per la relazione annuale del RPCT 2022 appositamente predisposta. Per l'anno 2022 è stata verificata la sostenibilità delle misure previste dal Piano Triennale Anticorruzione vigente, con esito positivo.

Dalla relazione emerge in sintesi quanto segue:

- ✓ nel 2022 non si sono verificati eventi corruttivi all'interno dell'ente; non sono pervenute segnalazioni o denunce per fatti corruttivi da parte di privati cittadini o da dipendenti dell'ente; non sono stati avviati procedimenti disciplinari;
- ✓ le condizioni di particolare difficoltà organizzativa di questo Comune sono dovute a:
 - ridotta dimensione del Comune
 - limitate conoscenze e competenze disponibili
 - inadeguatezza delle risorse disponibili, soprattutto umane;
- ✓ in considerazione sia delle limitate dimensioni dell'Ente che della dotazione organica ridotta ai mini termini (in previsione di diminuzione con difficoltà nelle sostituzioni di personale), non è possibile avere una figura esclusivamente dedicata come RPCT (Segretario Comunale vacante) né un supporto stabile da parte dei vari settori all'attività dell'ufficio del RPCT;
- ✓ nel corso del 2022 sono stati svolti i monitoraggi sulla pubblicazione dei dati da parte del NTV Nucleo tecnico di valutazione sulle sezioni oggetto di monitoraggio annuale indicate da ANAC. Nel 2022 è stato eseguito l'ulteriore monitoraggio previsto al 31/10/2022;

Il PNA 2022 è stato suddiviso in due parti:

- una parte generale, volta a supportare i RPCT e le amministrazioni nella pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza alla luce delle modifiche normative che hanno riguardato tale settore, nella quale vi sono le indicazioni sulla programmazione e sul monitoraggio ai fini della predisposizione dei piani, sulle misure di semplificazione che riguardano le amministrazioni e gli enti con meno di cinquanta dipendenti e sulla corretta applicazione del c.d. pantouflage;
- una parte speciale, dedicata al settore dei contratti pubblici, nel quale viene effettuata una ricognizione dell'ampia disciplina derogatoria in materia (inclusa quella relativa all'attuazione degli interventi finanziati con fondi rientranti nel Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza – PNRR), che portato alla creazione di un quadro normativo frammentario e stratificato, e nella quale sono forniti indirizzi e indicazioni sulla gestione dei conflitti di interesse e della trasparenza, anche con riferimento all'attività dei commissari straordinari per gli interventi infrastrutturali.

Passando poi all'analisi dell'impostazione complessiva del Piano, lo stesso risulta diviso tra una parte generale e una parte speciale. La parte generale fornisce una guida ai RPCT e ai soggetti pubblici nella pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza. L'Autorità ha in particolare dedicato la prima parte del PNA alle indicazioni per la predisposizione della sezione del PIAO relativa alla prevenzione della corruzione e della trasparenza; l'intento è chiaramente quello di ridurre oneri per i soggetti pubblici e al contempo contribuire a migliorare i risultati delle attività amministrative al servizio dei cittadini e delle imprese.

Fra le tematiche particolarmente attenzionate da ANAC in questa prima parte, si segnalano:

- la necessità di uno stretto coordinamento fra disciplina anticorruzione e strategia antiriciclaggio,

- un aggiornamento dello statuto del RPCT e della sua struttura di supporto, a cui viene dedicato l'Allegato 3,
- la questione del *pantouflage* (in merito alla gestione del quale viene anticipata la predisposizione di Linee Guida *ad hoc*)

La parte speciale è invece incentrata sulla disciplina derogatoria in materia di contratti pubblici a cui si è fatto frequente ricorso per far fronte all'emergenza pandemica, oltre che all'urgenza di realizzare interventi infrastrutturali di valore per il Paese. Conseguentemente, i numerosi interventi legislativi in materia hanno creato una stratificazione normativa che ha reso più che mai composito e variegato il quadro legislativo di riferimento.

Il PNA 2022 ha apportato importanti modifiche al quadro normativo in materia di anticorruzione e trasparenza, senza andare in ogni caso a porre in discussione i pilastri della materia. Indubbiamente si impone la centralità degli appalti come area di rischio; ciò avviene sia alla luce del fatto che il PNRR ha riversato ingenti quantità di denaro sul mondo pubblico italiano sia del processo di semplificazione conseguito all'emergenza da Covid-19.

Principio metodologico e di applicazione

L'approccio, come auspicato dall'Autorità Nazionale Anti Corruzione, deve tendere a far prevalere la sostanza sulla forma e la sua approvazione deve essere intesa come una opportunità di continuo miglioramento e di efficientamento della macchina amministrativa.

Per questa ragione, si adotterà un criterio di gradualità nella mappatura del rischio nei processi lavorativi, sottoponendo via via ad analisi quelli che, a giudizio del Responsabile prevenzione corruzione e trasparenza e dei Responsabili di Area, possano sviluppare situazioni di mal amministrazione o, al mutare delle condizioni ambientali, evidenzino possibili lacune o un apparente aumento di rischio.

Contenuti generali

Sulla base delle indicazioni fornite da ANAC, il presente atto non contiene repliche di disposizioni e contenuti normativi e al suo interno si danno per richiamati ruoli e competenze in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza come definiti da ultimo nel PNA 2022.

Il concetto di "corruzione" all'interno della presente sezione è quello richiamato nella definizione enunciata dall'ANAC già dal 2015, che delinea il termine di "*cattiva amministrazione*", intesa come un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari.

Occorre fare riferimento ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

Le situazioni potenzialmente rilevanti sono quindi più ampie della fattispecie descritta dal codice penale (artt. 318, 319 e 319 ter, cod. pen.), e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del Codice Penale, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso della stessa a fini privati.

L'approccio metodologico utilizzato è quello c.d. della gestione del rischio che si sviluppa in quattro fasi:

- Analisi del contesto
- Identificazione e valutazione dei rischi
- Trattamento dei rischi

- Monitoraggio

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza di questo Ente è, data l'assenza del Segretario Comunale per vacanza della sede, la Dott.ssa Maria Elena Vincenzi – Vice Segretario Comunale, designata dal Sindaco con Decreto n.13 del 28/12/2022 Prot. n. 0008691, nonché autorizzata allo svolgimento delle funzioni di Segretario ex art. 16-ter comma 9 e 10 della Legge n. 8/2020 con Decreto Prefettizio della Prefettura di Bologna n. 422 del 25/10/2021. I compiti del Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza sono quelli riportati, aggiornati e dettagliati nell'Allegato 3 del PNA 2022 al quale si rimanda.

Analisi del contesto

Nell'ambito delle attività necessarie per calibrare le misure di prevenzione della corruzione da parte di ciascuna pubblica amministrazione, fondamentale è l'analisi del contesto esterno e del contesto interno, che costituisce presupposto dell'intero processo di pianificazione da utilizzare nella scelta delle strategie capaci di produrre valore pubblico e nella predisposizione delle diverse sottosezioni del PIAO, e che si ritiene fondamentale che le amministrazioni svolgano una sola volta per tutte le diverse sezioni di cui si compone quest'ultimo.

QUADRO CRIMINOLOGICO (Fonte. R.I.T. anno 2022)

I DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UN QUADRO STATISTICO¹

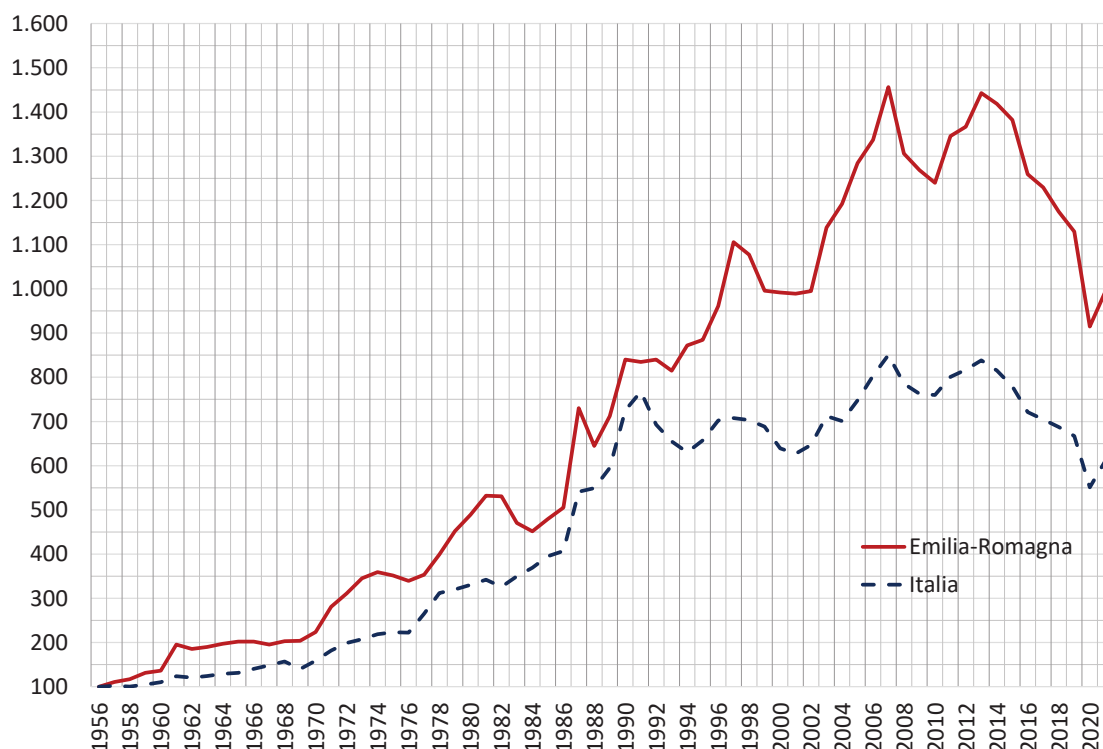
1. Premessa

Dalla seconda metà degli anni Cinquanta del secolo scorso l'Italia e le sue regioni hanno conosciuto una particolare crescita dei reati. Tale fenomeno in Emilia-Romagna ha assunto dei tratti addirittura più marcati rispetto al resto dell'Italia già dalla prima fase in cui ha iniziato a manifestarsi, accentuandosi in maniera considerevole negli anni Novanta e anche oltre (v. grafico 1).

GRAFICO 1:

INSIEME DEI REATI DENUNCIATI ALLE FORZE DI POLIZIA IN EMILIA-ROMAGNA E IN ITALIA. PERIODO 1956-2021 (NUMERI INDICE, BASE MOBILE)

¹ A cura di Eugenio Arcidiacono – Gabinetto della Presidenza della Giunta, Area sicurezza urbana e legalità.



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Il numero globale dei reati denunciati alle forze di polizia nel periodo considerato offre una prima, benché approssimativa² indicazione in proposito: le 18.000 denunce registrate in regione alla metà degli anni Cinquanta sono diventate 36.000 già nel 1961, quindi raddoppiando in soli cinque anni, mentre nel resto dell'Italia ciò avverrà nel 1972, quando l'Emilia-Romagna aveva già raggiunto il triplo dei reati in confronto al 1956; i reati sono diventati 66.000 alla metà degli anni Settanta e quasi 100.000 all'inizio degli Ottanta, 133.000 nel 1987, 153.000 nel 1990, oltre 200.000 nel 1997, 266.000 nel 2007, per scendere a quota 263.000 nel 2013, 224.000 nel 2017, 205.000 nel 2019; nel 2020 i reati sono scesi addirittura a 167.000 - un effetto, questo, senz'altro dovuto alle misure restrittive adottate per contenere la diffusione del Covid -, eguagliando così il livello registrato alla metà degli anni Novanta, mentre nel 2021 sono saliti a 181.000, rimanendo, nonostante ciò, non solo sotto la soglia registrata prima del verificarsi della pandemia, ma uguagliando i livelli registrati agli inizi degli anni Duemila.

La massa dei delitti considerati nel loro insieme offre naturalmente un'indicazione di massima dello stato della criminalità di un territorio o di un periodo storico, le cui specificità possono essere colte soltanto osservando i singoli reati, le loro caratteristiche e gli andamenti nel tempo.

Ai fini della redazione del presente documento, si è scelto di focalizzare l'attenzione sui delitti contro la Pubblica amministrazione e di tralasciare altre forme di criminalità non attinenti - almeno non direttamente - ai temi del documento medesimo, come, ad esempio, la criminalità violenta o predatoria. Considerato lo stretto legame che diversi osservatori hanno riscontrato tra il reato di corruzione - tra i più esecrabili tra tutti quelli commessi ai danni della Pubblica amministrazione - e il riciclaggio, un focus sarà dedicato appunto anche al riciclaggio di capitali illeciti.

Come è noto, appartengono alla categoria dei delitti contro la Pubblica amministrazione una serie di comportamenti particolarmente gravi lesivi dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa. Tali reati sono disciplinati nel Titolo II del Libro II del Codice penale (artt. 314 - 360 c.p.) e si suddividono in due categorie sulla base del soggetto attivo che li commette: da un lato, infatti, vi sono i delitti commessi dai pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio o esercenti di servizio di pubblica utilità nell'ambito delle loro funzioni per un abuso o uso non conforme alla legge del potere riconosciuto dalla legge medesima; dall'altro lato, invece, vi sono i delitti dei privati (cosiddetti reati ordinari), i cui comportamenti tendono ad ostacolare il regolare funzionamento della Pubblica

² Trattandosi infatti delle denunce, il dato non può che essere parziale, in quanto, come è noto, non tutti i reati o gli illeciti commessi sono denunciati dai cittadini o scoperti dalle forze di polizia. A seconda del tipo di reato, esiste pertanto una quota sommersa di reati più o meno rilevante che non viene computata nelle statistiche ufficiali, ma la si può conoscere e stimare mediante apposite indagini di popolazione che prendono il nome di indagini di vittimizzazione.

amministrazione o ne offende il prestigio (per esempio attraverso la violenza o la resistenza all'autorità pubblica, l'oltraggio al pubblico ufficiale, ecc.).

Di questi delitti ne sono stati selezionati alcuni anche in ragione della disponibilità dei dati pubblicati dall'Istituto nazionale di statistica. Si tratta, in particolare, dei delitti commessi da pubblici ufficiali di cui le forze di polizia sono venute a conoscenza. Tali dati, come è possibile immaginare, restituiscono un'immagine parziale del fenomeno della delittuosità ai danni della Pubblica amministrazione, e ciò dipende non solo dal fatto che, come appena detto, si riferiscono a una selezione dei possibili delitti contro l'amministrazione pubblica, ma perché una quota di essi, così come accade per qualsiasi tipo di reato - e nel caso specifico probabilmente più di altre forme di delittuosità - sfugge al controllo delle istituzioni penali perché non viene denunciata o scoperta dagli organi investigativi. All'origine di molti di questi reati - si pensi ad esempio alla corruzione - risiede infatti un'intesa tra una cerchia ristretta di beneficiari, i quali hanno tutto l'interesse a non farsi scoprire dall'autorità pubblica per evitare le ricadute avverse che potrebbero derivare dalla loro condotta illegale sia in termini di riprovazione sociale che di condanna penale. È inutile dire, inoltre, che la misura di tali fenomeni è data anche dalla donazione di risorse - sia materiali che normative - a disposizione degli organi giudiziari e di polizia, dalla capacità investigativa e dalle motivazioni degli inquirenti, oltre che dall'attenzione pubblica riposta su di essi in un determinato momento storico. Per tutte queste ragioni, i dati che si esamineranno qui non rispecchiano l'effettiva diffusione dei delitti commessi contro la Pubblica amministrazione, bensì ne mostrano la grandezza rispetto a quanto è perseguito e scoperto sotto il profilo penale-investigativo limitatamente ai pubblici ufficiali.

I reati oggetto di analisi sono i seguenti: peculato (Art. 314 c.p.); peculato mediante profitto dell'errore altrui (Art. 316 c.p.); malversazione di erogazioni pubbliche (Art. 316-bis c.p.); indebita percezione di erogazioni pubbliche (Art. 316-ter c.p.); concussione (Art. 317 c.p.); corruzione per l'esercizio della funzione (Art. 318 c.p.); corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (Art. 319 c.p.); corruzione in atti giudiziari (Art. 319-ter c.p.); induzione indebita a dare o promettere utilità (Art. 319-quater c.p.); corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (Art. 320 c.p.); pene per il corruttore (Art. 321 c.p.); istigazione alla corruzione (Art. 322 c.p.); peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (Art. 322-bis c.p.); abuso d'ufficio (Art. 323 c.p.); utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio (Art. 325 c.p.); rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (Art. 326 c.p.); rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (Art. 328 c.p.); rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica (Art. 329 c.p.); interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (Art. 331); sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa. (Art. 334 c.p.); violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (Art. 335 c.p.).

Di questi reati si esamineranno gli sviluppi e l'incidenza che hanno avuto in Emilia-Romagna e nelle sue province dal 2008 al 2020, ovvero il primo e l'ultimo anno per cui l'Istituto nazionale di statistica ha reso i dati disponibili.

2. I numeri dei delitti contro la Pubblica amministrazione

Benché una quota sfugga al controllo del sistema penale, i reati commessi ai danni della pubblica amministrazione costituiscono una minima parte della massa complessiva dei delitti denunciati ogni anno nella nostra regione così come nel resto dell'Italia³.

Come infatti si può osservare nella tabella sottostante, negli ultimi tredici anni in Emilia-Romagna ne sono stati denunciati meno di cinquemila - in media 400 ogni anno -, corrispondenti al 4% di quelli denunciati nell'intera Penisola e a quasi la metà di quelli denunciati nel Nord-Est.

TABELLA 1:

³ In media i reati contro la pubblica amministrazione costituiscono meno dello 0,2% delle denunce, mentre ad esempio i furti e le rapine sono quasi il 60%, i danneggiamenti superano il 10% e i reati violenti il 5%. Trattandosi di eventi con bassa numerosità, quando è necessario la grandezza di questi fenomeni sarà espressa con i valori assoluti, evitando pertanto di utilizzare le percentuali per non incorrere in interpretazioni fallaci.

NUMERI ASSOLUTI E PERCENTUALI RIGUARDANTI I DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COMMESSI DAI PUBBLICI UFFICIALI DENUNCIATI DALLE FORZE DI POLIZIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA IN ITALIA, NEL NORD-EST E IN EMILIA-ROMAGNA. PERIODO 2008-2020.

	ITALIA		NORD-EST		EMILIA-ROMAGNA	
	Frequenza	%	Frequenza	%	Frequenza	%
Sottrazione, ecc. cose sottoposte a sequestro	36.311	31,9	3.085	30,3	1.771	35,9
Violazione colposa cose sottoposte a sequestro	28.487	25,0	2.077	20,4	1.232	25,0
Abuso d'ufficio	15.212	13,4	1.422	14,0	568	11,5
Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità	7.828	6,9	666	6,5	306	6,2
Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione	8.553	7,5	701	6,9	279	5,7
Peculato	4.822	4,2	558	5,5	207	4,2
Indebita percezione di erogazioni pubbliche	4.239	3,7	789	7,7	201	4,1
Istigazione alla corruzione	2.287	2,0	294	2,9	129	2,6
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	1.320	1,2	136	1,3	53	1,1
Concussione	1.324	1,2	128	1,3	50	1,0
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	638	0,6	105	1,0	45	0,9
Pene per il corruttore	930	0,8	93	0,9	37	0,8
Induzione indebita a dare o promettere utilità	311	0,3	28	0,3	13	0,3
Malversazione di erogazioni pubbliche	457	0,4	47	0,5	13	0,3
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio	205	0,2	16	0,2	7	0,1
Corruzione per l'esercizio della funzione	333	0,3	22	0,2	7	0,1
Corruzione in atti giudiziari	133	0,1	8	0,1	6	0,1
Peculato mediante profitto dell'errore altrui	298	0,3	8	0,1	2	0,0
Rifiuto di atti d'ufficio (Militare)	25	0,0	4	0,0	2	0,0
Corruzione, ecc. membri Comunità europee	22	0,0	3	0,0	0	0,0
Utilizzazione invenzioni, ecc.	4	0,0	1	0,0	0	0,0
		100,		100,		
TOTALE	113.739	0	10.191	0	4.928	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Osservandone la composizione nei dettagli, si deduce che più di due terzi di essi si riferiscono a violazioni agli articoli 334 e 335 del Codice penale, due delitti, questi, che si concretizzano con la sottrazione o il danneggiamento di cose sottoposte a sequestro da parte di chi ne ha la custodia allo scopo di favorire intenzionalmente il proprietario o che per negligenza ne provoca la distruzione o agevola la sottrazione. Ancora, l'11,5% dei reati in esame riguardano l'abuso d'ufficio, il 6,2% l'interruzione di un servizio pubblico o pubblica necessità, il 5,7% il rifiuto di atti di ufficio, il 4,2% il peculato, il 4,1% l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, il 2,6% l'istigazione alla corruzione, l'1,1% la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, l'1% la concussione, mentre tutti gli altri reati costituiscono complessivamente il 2,6% (132 casi in numero assoluto, di cui 45 riguardano la rivelazione e utilizzazione di segreti di ufficio e 37 il reato previsto all'art. 321 del c.p., ovvero le pene per il corruttore).

La tabella successiva riporta i tassi e la tendenza storica di questi reati dell'Emilia-Romagna, dell'Italia e del Nord-Est. I tassi esprimono il peso o l'incidenza dei reati in questione sulla popolazione di riferimento, mentre la tendenza ne mostra gli sviluppi nel tempo in termini di crescita, diminuzione o stabilità⁴.

Riguardo ai tassi, quelli dell'Emilia-Romagna risultano nettamente sotto la media italiana, ma superano, seppure in misura contenuta, quelli del Nord-Est. Volendo dare una misura complessiva dell'incidenza di questi reati nei tre contesti territoriali, si dirà che l'Emilia-Romagna esprime un tasso generale di delittuosità contro la Pubblica amministrazione di 8,6 reati ogni 100 mila abitanti, l'Italia di 14,6 e il Nord Est di 6,8 ogni 100 mila abitanti. Riguardo invece alla tendenza, si osserva una generale diminuzione dei reati in questione sia in Emilia-Romagna che nel resto dell'Italia e del Nord Est; fanno eccezione alcuni reati corruttivi, i reati di concussione, l'abuso di ufficio, i reati di rifiuto e omissione di atti d'ufficio, il peculato e l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, che, al contrario, nel periodo considerato sono aumentati.

TABELLA 2:

TASSI MEDI SU 100 MILA ABITANTI E TREND DEI DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COMMESSI DAI PUBBLICI UFFICIALI DENUNCIATI DALLE FORZE DI POLIZIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA IN ITALIA, NEL NORD-EST E IN EMILIA-ROMAGNA. PERIODO 2008-2020.

	ITALIA		NORD-EST		EMILIA-ROMAGNA	
	Tendenz		Tendenz			
	Tasso	a	Tasso	a	Tasso	Tendenza
Sottrazione, ecc. cose sottoposte a sequestro	4,7	-	2,1	-	3,1	-
Violazione colposa cose sottoposte a sequestro	3,7	-	1,4	-	2,2	-
Abuso d'ufficio	2,0	+	0,9	+	1,0	+
Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità	1,0	+	0,4	+	0,5	+
Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione	1,1	+	0,5	+	0,5	+
Peculato	0,6	+	0,4	+	0,4	+
Indebita percezione di erogazioni pubbliche	0,5	+	0,5	+	0,4	+
Istigazione alla corruzione	0,3	-	0,2	-	0,2	+
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	0,2	+	0,1	-	0,1	-
Concussione	0,2	-	0,1	-	0,1	+
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	0,1	-	0,1	-	0,1	-
Pene per il corruttore	0,1	+	0,1	+	0,1	-
Induzione indebita a dare o promettere utilità	0,0	+	0,0	+	0,0	+
Malversazione di erogazioni pubbliche	0,1	+	0,0	+	0,0	-
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio	0,0	-	0,0	+	0,0	+
Corruzione per l'esercizio della funzione	0,0	+	0,0	+	0,0	+
Corruzione in atti giudiziari	0,0	+	0,0	+	0,0	+
Peculato mediante profitto dell'errore altrui	0,0	-	0,0	=	0,0	=
Rifiuto di atti d'ufficio (Militare)	0,0	+	0,0	-	0,0	-
Corruzione, ecc. membri Comunità europee	0,0	-	0,0	-	0,0	=
Utilizzazione invenzioni, ecc.	0,0	-	0,0	=	0,0	=
TOTALE	14,6	-	6,8	-	8,6	-

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

⁴ Si tratta di tassi e di una tendenza media poiché sono stati calcolati sull'intero periodo considerato. Va da sé, pertanto, che tali valori possono risultare diversi da un anno all'altro della serie storica. Della tendenza, contrariamente ai tassi, si è preferito riportarne la simbologia in termini di diminuzione (-), crescita (+), stazionarietà (=) perché i valori numerici, a causa della bassa numerosità dei reati, avrebbero indotto a conclusioni fuorvianti.

Una sintesi utile di quanto illustrato finora è riportata nella tavola successiva. Nella tavola, in particolare, sono riportati quattro indici di criminalità ottenuti accorpando le fattispecie esaminate fin qui nel dettaglio, ciascuno dei quali denota una specifica attività criminale contro la Pubblica amministrazione diversa da tutte le altre sia sotto il profilo della gravità che gli viene attribuita dal Codice penale che degli attori coinvolti.

Il primo di questi indici designa l'**abuso di funzione**, il quale è stato ottenuto dall'accorpamento dei reati di abuso d'ufficio, rifiuto e omissione di atti d'ufficio, rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica, rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio, utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio; il secondo indice designa l'**appropriazione indebita** ed è costituito dai reati di peculato, peculato mediante profitto dell'errore altrui, indebita percezione di erogazioni pubbliche, malversazione di erogazioni pubbliche; il terzo indice connota l'**ambito della corruzione** - intesa sia nella forma passiva che attiva - ed è costituito dai reati di concussione, corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio, corruzione in atti giudiziari, corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, induzione indebita a dare o promettere utilità, istigazione alla corruzione, concussione, corruzione di membri e funzionari di organi di Comunità europee o internazionali, pene per il corruttore; l'ultimo indice, infine, è stato ottenuto accorpando i reati di interruzione di servizio pubblico o di pubblica necessità, dalla sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro e dalla violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro e si riferisce perciò a una categoria generica di reati contro la Pubblica amministrazione denominata appunto **altri reati contro la P.A.**

I rilievi più interessanti che emergono dalla tabella si possono così sintetizzare:

- **L'abuso di funzione**⁵ in Emilia-Romagna è un fenomeno che incide meno rispetto alla gran parte delle regioni. In genere i reati che lo connotano sono più diffusi nelle regioni del Centro-Sud, meno in quelle del Nord Italia (v. figura 1 in appendice). Il valore dell'indice di questa fattispecie criminale per l'Emilia-Romagna è infatti pari a 1,6 ogni 100 mila abitanti - un valore, questo, in linea con il resto delle regioni del Nord-Est - mentre quello dell'Italia è di 3,1 ogni 100 mila abitanti. Le province della regione dove questo valore risulta apprezzabilmente più elevato della media regionale sono Parma (2,8 ogni 100 mila abitanti) e Forlì-Cesena (2,2 ogni 100 mila abitanti). In queste due province, inoltre, al pari di quanto è avvenuto a Piacenza, Reggio Emilia, Modena, Ravenna e Rimini, la tendenza di tale forma di criminalità è cresciuta nel tempo, registrando naturalmente valori diversi da un territorio all'altro. Le uniche province dove, al contrario, si è contratta, trainando così la tendenza regionale, sono rispettivamente Bologna e Ferrara.
- **L'appropriazione indebita**⁶ nella nostra regione incide meno che nel resto della Penisola. Solo la Sardegna, infatti, presenta valori dell'indice inferiori a quelli dell'Emilia-Romagna. In termini generali, il valore di questa fattispecie criminale per l'Emilia-Romagna è pari a 0,7 ogni 100 mila abitanti mentre quello dell'Italia è di 1,3 ogni 100 mila abitanti. La provincia dove si registra un valore decisamente superiore alla media regionale è Ravenna, il cui tasso è pari a 2,1 ogni 100 mila abitanti. Fatta eccezione delle province di Ferrara e di Forlì-Cesena, dove tale fenomeno registra una tendenza in flessione, nel resto della regione, invece, nel tempo è aumentato.
- **La corruzione**⁷ in Emilia-Romagna incide meno che in gran parte del resto della Penisola. Il valore dell'indice di questa fattispecie criminale per l'Emilia-Romagna è pari a 0,5 ogni 100 mila abitanti - un valore, questo, in linea con il resto delle regioni del Nord-Est - mentre quello dell'Italia è di 0,9 ogni 100 mila abitanti. Le province della regione dove il valore dell'indice risulta apprezzabilmente più elevato della media regionale sono Ferrara (0,9 ogni 100 mila abitanti) e Rimini (1,0 ogni 100 mila abitanti). Le province di Parma, Reggio Emilia, Modena, Ferrara e Forlì-Cesena registrano una tendenza in crescita di questo fenomeno, tutte le altre una tendenza contraria, trainando in questo modo la tendenza regionale che infatti è in flessione.
- **Gli altri reati contro la P.A.** in Emilia-Romagna incidono meno che nel resto dell'Italia, ma in misura più elevata rispetto alle altre regioni del Nord-Est. Il valore dell'indice di questa fattispecie criminale, infatti, per l'Emilia-Romagna è pari a 5,8 ogni 100 mila abitanti mentre quello

⁵ Tale fenomeno è connotato prevalentemente dal reato di abuso di ufficio, il cui peso in termini numerici assorbe più dei due terzi delle denunce.

⁶ Tale fenomeno è connotato principalmente dal reato di peculato e di indebita percezione di erogazioni pubbliche, il cui peso assorbe, nel primo caso la metà delle denunce e nel secondo poco meno della metà.

⁷ Tale fenomeno è connotato prevalentemente dal reato di istigazione alla corruzione, il cui peso assorbe circa il 40% delle denunce. Tale fenomeno, pertanto, configura in larga parte l'aspetto passivo della corruzione, benché non manchino i casi di corruzione attiva.

dell'Italia è di 9,3 e del Nord-Est di 3,9 ogni 100 mila abitanti. La tendenza di questi reati è in diminuzione in tutti i contesti territoriali presi in esame.

TABELLA 3:

INCIDENZA E TENDENZA DI ALCUNI FENOMENI CRIMINALI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA, NEL NORD-EST, IN EMILIA-ROMAGNA E NELLE SUE PROVINCE. PERIODO 2008-2020. TASSI SU 100 MILA ABITANTI E TENDENZA

	ABUSO DI FUNZIONE			APPROPRIAZIONE INDEBITA			CORRUZIONE			ALTRI REATI CONTRO LA P.A.		
	Frequen za	Tasso tenden za		Frequen za	Tasso tenden za		Frequen za	Tasso tenden za		Frequen za	Tasso tenden za	
Italia	24.432	3,1	-	9.816	1,3	+	6.865	0,9	+	72.626	9,3	-
Nord-est	2.233	1,5	-	1.402	0,9	+	728	0,5	+	5.828	3,9	-
Emilia-Romagna	894	1,6	-	423	0,7	+	302	0,5	-	3.309	5,8	-
Piacenza	41	1,1	+	24	0,6	+	24	0,6	-	142	3,8	-
Parma	158	2,8	+	37	0,6	+	34	0,6	+	220	3,8	-
Reggio Emilia	62	0,9	+	21	0,3	+	29	0,4	+	605	8,9	-
Modena	87	1,0	+	45	0,5	+	37	0,4	+	525	5,8	-
Bologna	214	1,7	-	69	0,5	+	42	0,3	-	932	7,2	-
Ferrara	71	1,6	-	41	0,9	-	43	0,9	+	183	4,0	-
Ravenna	68	1,4	+	106	2,1	+	26	0,5	-	312	6,2	-
Forlì-Cesena	114	2,2	+	50	1,0	-	23	0,5	+	194	3,8	-
Rimini	76	1,8	+	25	0,6	+	42	1,0	-	196	4,6	-

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Come si è visto finora, l'incidenza dei reati ai danni della Pubblica amministrazione è decisamente più bassa nella nostra regione in confronto ad altri contesti⁸. Tale rilievo, benché sia circoscrivibile unicamente ai dati delle denunce, tuttavia trova un riscontro in un'indagine campionaria sul fenomeno della corruzione realizzata dall'Istat qualche anno fa nell'ambito dell'indagine sulla sicurezza dei cittadini. Si tratta di un approfondimento che l'Istat ha realizzato allo scopo di fare luce su tale fenomeno e di stimare il numero di persone coinvolte in dinamiche corruttive o di scambio nel nostro paese, sia in prima persona, sia indirettamente attraverso l'esperienza di parenti, amici, colleghi o conoscenti.

Alle domande se avessero ricevuto richieste di denaro o di favori o se essi stessi, al contrario, avessero offerto denaro o favori in cambio di beni o di servizi pubblici o se conoscessero persone che si sarebbero trovate in situazioni analoghe, solo il 7% degli emiliano romagnoli intervistati ha risposto in modo affermativo al primo quesito e il 10% al secondo, mentre il resto degli italiani sono stati rispettivamente l'8% e il 13%. Poco diffuso tra i cittadini emiliano romagnoli risulta anche lo scambio del voto con favori, denaro o altre utilità, una pratica, questa, tradizionalmente più diffusa nelle regioni del Sud e nelle Isole. Diverso è invece il quadro della regione riguardo alla raccomandazione, una pratica, questa, alla quale i suoi cittadini sembrerebbero più esposti, benché tale pratica, secondo quanto riferito dagli intervistati, riguarderebbe in larga parte il settore privato, ad esempio per ottenere un lavoro o una promozione, e meno per avere dei benefici dal pubblico (per esempio un beneficio assistenziale, la cancellazione di una sanzione, essere favorito in cause giudiziarie, ecc.).

Si tratta di rilievi interessanti, i quali, come appena detto, troverebbero una qualche corrispondenza con la realtà oggettiva dei fenomeni analizzati finora, ma che andrebbero approfonditi con un'indagine di popolazione focalizzata sulla nostra regione per avere stime più robuste di quelle ricavate dal campione dell'Istat perché l'indagine Istat è tarata sul contesto nazionale.

TABELLA 4:

CITTADINI CHE HANNO AVUTO UN'ESPERIENZA DIRETTA O INDIRETTA ALLA CORRUZIONE, AL VOTO DI SCAMBIO E ALLA RACCOMANDAZIONE. ANNO 2016. PER CENTO PERSONE

⁸ Diverso è invece il caso di altre forme di criminalità, come ad esempio la criminalità predatoria, i cui tassi di delittuosità dell'Emilia-Romagna in genere superano decisamente quelli nazionali.

	CORRUZIONE		VOTO DI SCAMBIO		RACCOMANDAZIONE	
	Esperienza diretta	Esperienza indiretta	Esperienza diretta	Esperienza indiretta	Esperienza diretta	Esperienza indiretta
Piemonte	3,7	7,0	1,0	3,0	6,1	19,6
Valle d'Aosta	3,4	7,3	2,9	7,4	5,1	20,0
Lombardia	5,9	8,6	1,4	3,5	7,5	16,8
Bolzano	3,1	5,6	0,5	1,2	6,4	14,7
Trento	2,0	7,5	1,2	1,8	6,0	22,6
Veneto	5,8	7,3	1,8	4,2	10,0	26,7
Friuli-Venezia Giulia	4,4	3,9	0,5	1,1	7,9	22,2
Liguria	8,3	13,6	1,8	3,5	9,5	24,0
Emilia-Romagna	7,2	10,1	1,5	3,5	13,7	29,1
Toscana	5,5	7,0	2,4	4,9	9,6	24,7
Umbria	6,1	14,6	2,5	5,0	11,3	29,6
Marche	4,4	10,2	2,9	6,0	8,6	24,0
Lazio	17,9	21,5	3,7	8,0	13,0	33,7
Abruzzo	11,5	17,5	6,0	13,9	5,7	29,4
Molise	9,1	12,4	3,9	7,6	5,7	27,1
Campania	8,9	14,8	6,7	12,8	5,4	23,5
Puglia	11,0	32,3	7,1	23,7	5,0	41,8
Basilicata	9,4	14,4	9,7	18,5	6,7	36,2
Calabria	7,2	11,5	5,8	11,4	5,7	16,6
Sicilia	7,7	15,4	9,0	16,4	5,9	22,3
Sardegna	8,4	15,0	6,8	12,2	9,1	36,6
ITALIA	7,9	13,1	3,7	8,3	8,3	25,4

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini 2015-2016.

3. I numeri del riciclaggio

La rilevanza del rischio di riciclaggio nel nostro Paese ha posto in evidenza come, tra i reati che producono proventi da riciclare, la corruzione costituisca una minaccia significativa. Un'efficace azione di prevenzione e di contrasto della corruzione può pertanto contribuire a ridurre il rischio di riciclaggio. Per altro verso, l'attività di antiriciclaggio costituisce un modo efficace per combattere la corruzione: ostacolando il reimpiego dei proventi dei reati, essa tende infatti a rendere anche la corruzione meno vantaggiosa.

Poiché la corruzione possa qualificarsi come un reato presupposto del riciclaggio, è lecito in questa sede esaminare i due reati congiuntamente⁹.

Nel corso degli ultimi decenni l'attività di contrasto alla criminalità organizzata e ai corrotti 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 ha costituito 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 col d.lgs. n. 231/2007 (che è la cornice legislativa dell'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 queste informazioni l'UIF effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e ne 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.

⁹ Va detto, che oltre ai corrotti, altri soggetti ricorrono alla pratica del riciclaggio, come ad esempio gli evasori fiscali o i gruppi della criminalità organizzata, i quali, allo stesso modo dei corrotti, tendono a bonificare i capitali accumulati illecitamente mediante dei professionisti disposti a offrire loro servizi e sofisticate operazioni. Il riciclaggio dei capitali illeciti avviene infatti generalmente in più fasi e una molteplicità di canali che si vanno 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 all'investimento in attività lecite a ripulitura avvenuta.

Negli anni 2008-2021 sono giunte all'UIF dall'Emilia-Romagna circa 76 mila segnalazioni di operazioni sospette, corrispondenti al 7% delle segnalazioni arrivate nello stesso periodo da tutta la Penisola. Sia in Emilia-Romagna che nel resto delle regioni il numero di segnalazioni è sensibilmente aumentato nel tempo (in Emilia-Romagna mediamente del 22,5% annuo), un segnale, questo, che può essere interpretato come una crescita di attenzione verso tale fenomeno da parte dei soggetti qualificati a collaborare con l'UIF.

TABELLA 5:

NUMERO DI SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE, INCIDENZA E TENDENZA MEDIA NELLE REGIONI ITALIANE. PERIODO 2008-2021. VALORI ASSOLUTI, TASSI SU 100 MILA ABITANTI E TENDENZA

	Frequenza	%	Tassi	Tendenza
Piemonte	68.737	6,5	112,2	21,5
Valle d'Aosta	2.145	0,2	121,0	37,8
Liguria	27.693	2,6	126,0	23,9
Lombardia	210.461	19,9	153,1	18,1
Veneto	80.291	7,6	117,8	21,9
Trentino-Alto Adige	13.513	1,3	92,6	26,7
Friuli-Venezia Giulia	17.547	1,7	102,9	19,0
Emilia-Romagna	75.670	7,2	123,3	22,5
Toscana	68.516	6,5	142,2	22,7
Marche	27.215	2,6	126,6	30,6
Umbria	9.654	0,9	78,3	22,1
Lazio	124.191	11,7	157,5	20,5
Campania	121.929	11,5	150,5	24,7
Abruzzo	15.635	1,5	84,8	20,0
Molise	4.133	0,4	94,7	29,1
Puglia	55.195	5,2	97,3	24,6
Basilicata	6.563	0,6	81,6	24,7
Calabria	28.591	2,7	104,6	18,9
Sicilia	59.689	5,6	227,2	27,5
Sardegna	15.099	1,4	22,6	24,1
Totale	1.057.010	100,0	126,8	21,2

Fonte: nostra elaborazione su dati UIF, Banca d'Italia.

Le denunce rilevate dalle forze di polizia riguardo ai reati di riciclaggio confermano tale tendenza. Come si può osservare nella tabella sottostante, nel periodo 2008-2021 l'Emilia-Romagna ha riportato circa mille e cinquecento denunce, seguendo l'andamento in crescita riscontrabile nel resto dell'Italia. Più di un terzo delle denunce ha riguardato la sola provincia di Modena, un territorio, questo, dove tale reato ha inciso ed è cresciuto in misura sensibilmente più alta rispetto al resto della Regione. Le altre province, infatti, hanno registrato un tasso di delittuosità inferiore alla media regionale e italiana benché la tendenza, anche in queste province, così come è avvenuto nel resto dell'Italia, sia da diversi anni in crescita.

TABELLA 6:

FREQUENZA, TASSI MEDI SU 100 MILA ABITANTI E TREND DEL REATO DI RICICLAGGIO DI DENARO DENUNCIATO DALLE FORZE DI POLIZIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA IN ITALIA, NEL NORD-EST E IN EMILIA-ROMAGNA. PERIODO 2008-2021 VALORI ASSOLUTI, TASSI SU 100 MILA ABITANTI E TENDENZA

	Frequenza	Tasso	Tendenza
Italia	22.683	2,9	+
Nord-est	3.459	2,3	+
Emilia-Romagna	1.452	2,5	+
Piacenza	71	1,9	+
Parma	99	1,7	+
Reggio nell'Emilia	113	1,7	+
Modena	515	5,7	+
Bologna	256	2,0	+

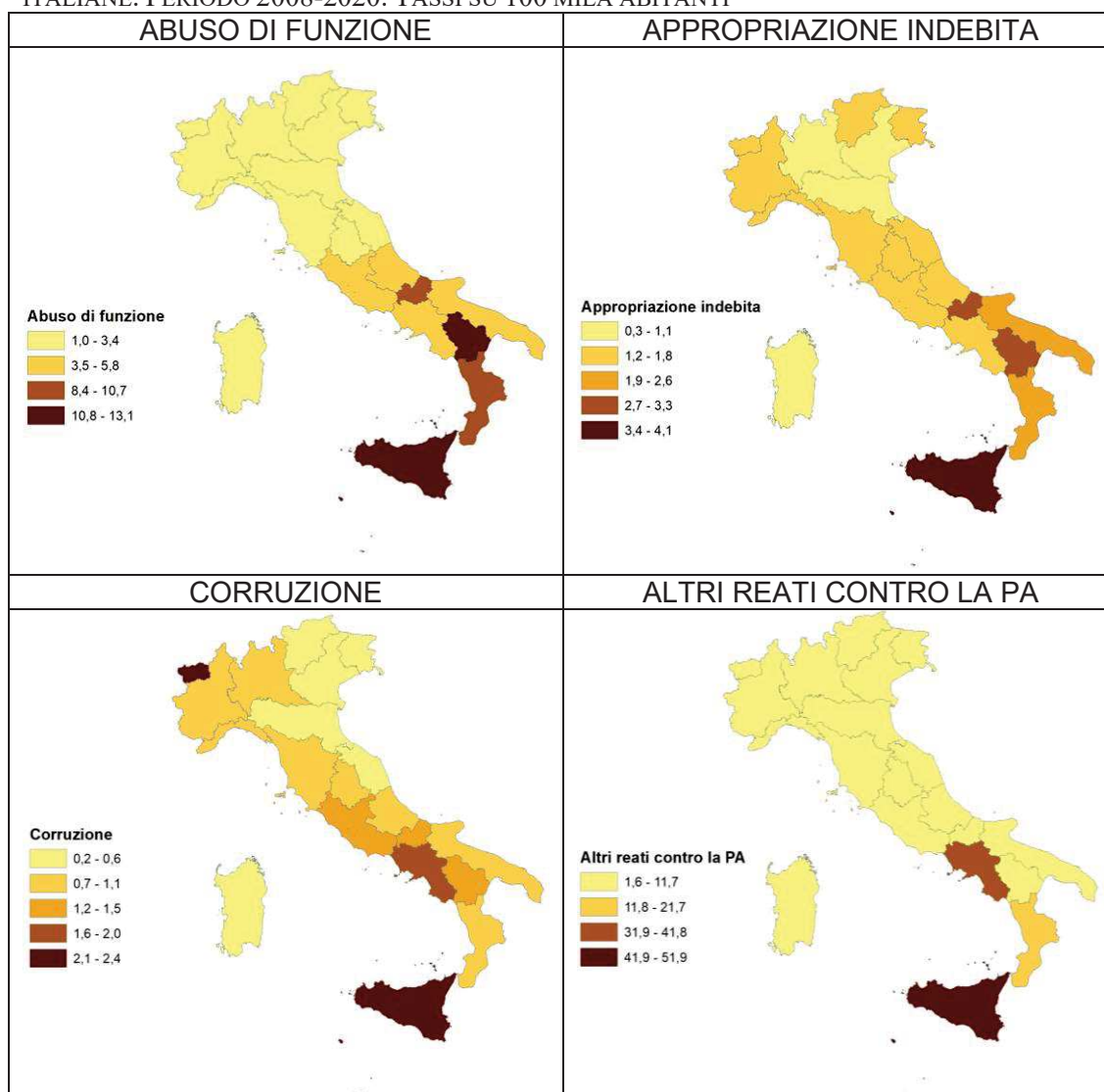
Ferrara	63	1,4	+
Ravenna	135	2,7	+
Forlì-Cesena	83	1,6	+
Rimini	102	2,4	+

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

APPENDICE

FIGURA 1:

INCIDENZA DI ALCUNI FENOMENI CRIMINALI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELLE REGIONI ITALIANE. PERIODO 2008-2020. TASSI SU 100 ABITANTI



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

1.1 Scenario economico-sociale regionale (Fonte dei dati: Unioncamere- Ufficio studi)

Prospettive economiche globali

L'andamento dell'economia mondiale dipende dall'evoluzione del conflitto in Ucraina, dalla pressione dell'inflazione, dall'irrigidimento delle politiche monetarie e dal rallentamento dell'attività in Cina. La guerra in Ucraina ha effetti diretti e indiretti non solo in Europa, ma anche a livello globale con l'aumento dei prezzi e la riduzione della disponibilità di materie prime, in particolare energetiche e alimentari. Gli aumenti degli alimentari e dell'energia colpiranno ovunque le fasce più povere della popolazione. I lock down conseguenti alla gestione dei casi di covid in Cina hanno bloccato alcune filiere produttive mondiali e ulteriormente rallentato l'attività, pesando sul commercio mondiale, inoltre, la crisi del settore immobiliare ha reso più difficile la gestione

dell'indebitamento privato e dei governi locali. L'irrigidimento della politica monetaria della Banca centrale statunitense (Fed), dovuto all'aumento dell'inflazione fino ai massimi da 40 anni, è stato seguito da quasi tutte le banche centrali, ha determinato un'eccezionale rivalutazione del dollaro e ha messo sotto pressione i paesi con squilibri commerciali e quelli con un elevato indebitamento, soprattutto in dollari, ponendo problemi di stabilità finanziaria. I rischi di un errata calibrazione delle politiche monetarie, fiscali e finanziarie sono decisamente aumentati a fronte di una maggiore fragilità dell'economia mondiale e dei mercati finanziari.

A ottobre il Fondo monetario internazionale ha ulteriormente ridotto le stime della crescita globale, che si ridurrà dal 6,0 per cento del 2021 al 3,2 nel 2022 e non andrà oltre il 2,7 per cento nel 2023, ma un terzo dell'economia mondiale sarà in recessione l'anno prossimo. L'inflazione a livello globale salirà dal 4,7 per cento del 2021 al 18,8 per cento per l'anno in corso, per ridursi gradualmente al 6,5 per cento nel 2023, con il rischio di disordini in molti paesi in via di sviluppo. La consistente ripresa del commercio mondiale dello scorso anno (+10,1 per cento) si ridurrà nel 2022 al 4,3 per cento e risulterà ancora più contenuta nel 2023 (+2,5 per cento).

Nelle recenti stime dell'Ocse, dopo una forte ripresa nel 2021 (+5,7 per cento), la crescita negli Stati Uniti proseguirà al di sotto del potenziale nel 2022 (+1,6 per cento) e nel 2023 (+5,7 per cento), per la revisione in senso restrittivo della politica monetaria, il rientro dei sostegni fiscali e a causa delle difficoltà delle catene produttive.

La crescita del prodotto interno lordo cinese, dopo un'accelerazione notevole nel 2021 (+8,1 per cento), subirà gli effetti delle difficoltà del settore immobiliare e delle restrizioni della politica di "zero Covid" con un deciso rallentamento della crescita nel 2022 (+3,2 per cento). Il recupero dell'attività successivo alle restrizioni Covid e un rilevante programma di investimenti infrastrutturali dovrebbero portare il ritmo di crescita al 4,4 per cento nel 2023.

In Giappone nel 2021 si è avuto solo un recupero decisamente parziale (+1,7 per cento), ma grazie anche a una politica monetaria espansiva, che ha indebolito lo yen, la ripresa in corso proseguirà allo stesso ritmo sia nel 2022 (1,7 per cento), sia nel 2023 (1,6 per cento).

L'area dell'euro

Nonostante le conseguenze negative della guerra in Ucraina – interruzioni delle forniture energetiche, aumento dei prezzi dell'energia e degli alimentari, blocchi nelle catene produttive e peggioramento del clima di fiducia - la ripresa dell'inflazione e la revisione in senso restrittivo della politica monetaria, grazie allo slancio della ripresa post pandemia, lo scorso settembre la Banca centrale europea indicava comunque una valida crescita del Pil per l'anno in corso (+3,1 per cento), ma prospettava un deciso rallentamento per il 2023 (+0,9 per cento). L'accelerazione della dinamica dei prezzi, derivata da shock di offerta che hanno fatto esplodere le quotazioni dei prodotti energetici, alimentari e di determinati fattori produttivi, dovrebbe fare salire l'inflazione all'8,1 per cento nel 2022, permettendone solo un contenimento al 5,5 per cento nel 2023. In merito alla politica fiscale, le maggiori entrate frutto della ripresa hanno permesso di limitare l'indebitamento pubblico nel 2021, con un rientro che proseguirà più contenuto anche nel 2022 (-3,8 per cento), a fronte degli interventi di sostegno alla crisi energetica, e anche nel 2023 (-2,9 per cento). Ugualmente proseguirà il rientro del rapporto tra disavanzo pubblico e Pil che scenderà al 92,3 per cento nel 2022, per ridursi ulteriormente nel 2023 (90,7 per cento). Con riferimento ai paesi principali dell'area, secondo il Fondo monetario internazionale in Germania, duramente colpita dalla crisi energetica, la crescita del prodotto interno lordo si ridurrà decisamente nel 2022 (+1,5 per cento) e ulteriormente nel 2023 (+0,3 per cento), forse evitando una recessione. Nonostante la forte crescita economica precedente, anche in Francia la dinamica del Pil non andrà oltre il 2,5 per cento nell'anno corrente e sarà solo di alcuni punti decimali nel 2023 (+0,7 per cento). Infine, dopo un contenuto recupero del Pil nel 2021, in Spagna la crescita non rallenterà molto nel 2022 (+4,5 per cento), sostenuta dagli investimenti e dalla ripresa del turismo, ma cederà alla tendenza generale nel 2023 (+0,8 per cento).

Pil e conto economico in Italia

Dopo la parziale ripresa del Pil del 6,7 per cento nel 2021, sulla spinta della maggiore crescita rilevata nel secondo trimestre, Prometeia a ottobre ha ulteriormente rivisto al rialzo la stima di crescita del Pil per il 2022 al 3,5 per cento, ma ha prospettato per il 2023 un brusco arresto della crescita (+0,1 per cento), a seguito dell'elevata inflazione, dell'aumento dei tassi di interesse e dell'incertezza geopolitica.

La ripresa dei consumi delle famiglie è stata il principale fattore di crescita nella prima metà dell'anno, nonostante la pandemia, l'aumento dei prezzi e il peggioramento del clima di fiducia, grazie alla ripresa del mercato del lavoro e ai sostegni al reddito. Perciò si stima una crescita dei consumi nel 2022 del 3,8 per cento, ma poiché l'inflazione colpirà duramente le fasce della popolazione a basso reddito, per il 2023 se ne prevede un brusco arresto (+0,2 per cento).

La maggiore incertezza, i forti rincari delle materie prime e dei beni strumentali e l'irrigidimento della politica monetaria ridurranno il processo di accumulazione. Nel 2022 la crescita degli investimenti dovrebbe quasi dimezzarsi ma risultare del 6,8 per cento per quelli in macchine, attrezzature e mezzi di trasporto e dell'11,2 per cento per quelli in costruzioni. Gli stessi fattori e una stasi della domanda peseranno però decisamente sull'accumulazione nel 2023, insieme con l'esaurirsi dell'impulso dei bonus, così che gli investimenti in macchine, attrezzature e mezzi di trasporto dovrebbero ridursi dell'1,4 per cento e quelli in costruzioni registrare un aumento in decimali (+0,8 per cento).

La crescita delle esportazioni di merci e servizi risulterà notevole anche nel 2022 (+11,0 per cento), grazie soprattutto alla capacità operativa delle imprese italiane. Ma nel 2023, a causa del netto rallentamento del commercio mondiale e della domanda nei nostri principali mercati di sbocco, alcuni dei quali sperimenteranno una sensibile recessione, la crescita delle esportazioni si ridurrà al 2 per cento. La crescita parallela delle importazioni trainata dagli energetici e sostenuta da limiti di capacità produttiva interna risulterà del 13,7 per cento nel 2022, ma subirà anch'essa una riduzione all'1,7 per cento nel 2023. Quest'anno il saldo conto corrente della bilancia dei pagamenti scenderà in negativo (-1,2 per cento) e il disavanzo si amplierà il prossimo anno fino al 2,1 per cento.

L'inflazione è al centro dell'attenzione a causa dei vorticosi aumenti dei prezzi delle materie prime, in particolare dell'energia e degli alimentari, che si sono trasmessi fino ai prezzi al consumo. L'eccezionale esplosione dell'inflazione è stata proiettata al 7,3 per cento per il 2022 e dovrebbe essere destinata a rientrare solo gradualmente nel 2023 (+4,4 per cento), anche grazie agli effetti del cambiamento di base.

Gli effetti sul mercato del lavoro della pandemia, della ripresa e dell'esplosione dei costi dell'energia sono stati e saranno diseguali per tipologie di lavoratori e tra i settori e si sono riflessi in evidenti problemi di mancato incontro tra domanda e offerta. Nella prima parte del 2022 il mercato del lavoro ha vissuto una fase positiva nel complesso, con il superamento dei livelli delle ore lavorate e degli occupati precedenti alla pandemia e a fine anno la crescita degli occupati risulterà del 4,6 per cento riducendo il tasso di disoccupazione dal 9,5 all'8,2 per cento. Nel 2023, il previsto blocco della crescita dell'attività condurrà a una stasi anche dell'occupazione (+0,1 per cento) e l'aumento dell'offerta sul mercato del lavoro farà risalire la disoccupazione all'8,4 per cento.

Nel 2022, nonostante le spese per i sostegni alle imprese, alle famiglie e a salvaguardia degli investimenti, la crescita delle entrate e il contenimento delle spese permetteranno una riduzione del fabbisogno. Il disavanzo si ridurrà al 5,5 per cento del prodotto interno lordo, ma gli effetti automatici sul bilancio del peggioramento ciclico e la crescita dei tassi di interesse determineranno un aumento del rapporto al 5,9 per cento nel 2023. Quindi, se si stima che nel 2022 il rapporto tra debito pubblico e Pil si ridurrà dal 150,3 al 146,6 per cento, le previsioni ne prospettano un pronto rimbalzo al 149,1 per cento nel 2023. Il debito e il suo rifinanziamento costituiscono i principali rischi per l'economia italiana, in particolare a fronte del venire meno dei massicci acquisti di titoli da parte dell'Eurosistema. L'interconnessione tra l'elevato debito pubblico e il sistema bancario resta il rischio di fondo principale per la finanza nazionale.

Il contesto economico in Emilia – Romagna

Nelle stime la ripresa del prodotto interno lordo prevista per il 2022 è stata nuovamente rivista al rialzo (+3,6 per cento), per quattro decimi in più, in considerazione dell'elevato livello di attività nei primi nove mesi dell'anno e fors'anche nell'aspettativa di un rientro dei prezzi dell'energia, ciò permetterebbe a fine anno di superare il livello del Pil del 2018, il più elevato antecedente alla pandemia. Ma la ripresa dovrebbe bruscamente arrestarsi nel 2023 (+0,2 per cento), a seguito degli elevati costi dell'energia, in una situazione di possibile razionamento, e della pesante riduzione del reddito disponibile, in particolare, per le famiglie a basso reddito, tanto che la stima della crescita è stata ridotta di un punto percentuale e otto decimi. Da uno sguardo al lungo periodo emerge che la crescita è rimasta sostanzialmente ferma da più di 20 anni. Il Pil regionale in termini reali nel 2022 dovrebbe risultare superiore dello 0,8 per cento rispetto al livello massimo toccato nel 2007 e superiore di solo l'11,3 per cento rispetto a quello del 2000.

Nel 2022 la ripresa dell'attività a livello nazionale sarà trainata dal nord ovest, dalla Lombardia in particolare, con l'Emilia-Romagna sul terzo gradino del podio nella classifica delle regioni italiane per ritmo di crescita, dietro il Veneto. Nel 2023 la stagnazione riallineerà la crescita delle regioni italiane, che sarà guidata dal Lazio, seguito dalla Lombardia, ma l'Emilia-Romagna si confermerà al terzo posto.

Anche a causa dell'aumento dei prezzi di beni essenziali, come alimentari ed energia, nel 2022 la crescita dei consumi delle famiglie (+5,5 per cento) supererà la dinamica del Pil imponendo una riduzione dei risparmi. Lo stesso avverrà anche nel 2023 (+0,5 per cento), ma con una dinamica decisamente inferiore a seguito della necessità di effettuare tagli ad altre voci di spesa. Gli effetti sul tenore di vita saranno evidenti. Nel 2022 i consumi privati aggregati risulteranno ancora inferiori del 2,1 per cento rispetto a quelli del 2019 antecedenti la pandemia. Rispetto ad allora, il dato complessivo cela anche un aumento della disegualianza, derivante dalle asimmetrie degli effetti dell'inflazione sul reddito disponibile di specifiche categorie lavorative e settori sociali.

Anche nel 2022, grazie alla ripresa dell'attività produttiva, gli investimenti fissi lordi registreranno una crescita prossima alle due cifre (+9,8 per cento), continuando a trainare la ripresa nonostante l'aumentata incertezza. L'atteso stop del ritmo di crescita dell'attività, in un quadro di notevole incertezza sull'evoluzione futura, bloccherà anche lo sviluppo dell'accumulazione nel 2023 (+0,2 per cento). Nonostante la rapida crescita dei livelli di accumulazione dell'economia per l'anno corrente essi risulteranno superiori del 20 per cento a quelli del 2019, ma ancora inferiori del 7,5 per cento rispetto a quelli del massimo risalente ormai al 2008, prima del declino del settore delle costruzioni.

Il rallentamento dell'attività nei paesi che costituiscono i principali mercati di sbocco delle esportazioni regionali ne conterrà la crescita prevista per quest'anno (+5,4 per cento), che comunque offrirà un sostanziale sostegno alla ripresa. Nonostante un atteso rallentamento della dinamica delle vendite all'estero nel 2023 (+2,3 per cento), le esportazioni continueranno a fornire un contributo positivo alla crescita. Al termine del 2022 il valore reale delle esportazioni regionali dovrebbe risultare superiore del 9,6 per cento rispetto a quello del 2019 e, addirittura, del 40,4 per cento rispetto al livello massimo precedente la lontana crisi finanziaria, toccato nel 2007. Si tratta di un chiaro indicatore dell'importanza assunta dai mercati esteri, ma anche della maggiore dipendenza da questi, nel sostenere l'attività e i redditi regionali a fronte di una minore capacità di produzione di valore aggiunto.

Nel 2022, esaurita la spinta derivante dal recupero dei livelli di attività precedenti, le difficoltà nelle catene di produzione internazionali, l'aumento delle materie prime, ma soprattutto dei costi dell'energia ridurranno decisamente la crescita del valore aggiunto reale prodotto dall'industria in senso stretto regionale allo 0,6 per cento. Il settore non sfuggirà alla recessione nel 2023 subendo una riduzione dell'1,1 per cento del valore aggiunto. Al termine dell'anno corrente, il valore aggiunto reale dell'industria risulterà superiore di solo lo 0,7 per cento rispetto a quello del 2019 e del 6,0 per cento rispetto al massimo del 2007 precedente la crisi finanziaria.

Grazie ai piani di investimento pubblico e alle misure di incentivazione adottate dal governo a sostegno del settore, della sicurezza sismica e della sostenibilità ambientale anche nel 2022, si sta registrando una notevole crescita del valore aggiunto reale delle costruzioni (+13,8 per cento), che

trainerà la crescita complessiva, anche se con una dinamica inferiore a quella dello scorso anno. La tendenza positiva subirà un decisissimo rallentamento nel 2023 (+1,4 per cento), con lo scadere delle misure adottate a sostegno del settore e il rallentamento del complesso dell'attività. Al termine del corrente anno il valore aggiunto delle costruzioni risulterà superiore del 28,8 per cento a quello del 2019. Ciò nonostante, sarà ancora inferiore del 24,5 per cento rispetto agli eccessi del precedente massimo del 2007.

Purtroppo, il modello non permette di osservare in dettaglio i settori dei servizi che hanno attraversato la recessione e la successiva ripresa in modi decisamente diversi. La dinamica dell'inflazione e l'aumentata incertezza hanno posto un freno alla ripresa dei consumi che però conterrà solo leggermente la tendenza positiva dei servizi nel 2022 (+4,1 per cento). Ma nel 2023 il deciso rallentamento della dinamica dei consumi e la variazione della loro composizione a favore di quelli essenziali, soprattutto da parte delle fasce della popolazione a basso reddito, dovrebbero ridurre decisamente il ritmo di crescita del valore aggiunto dei servizi (+0,7 per cento), che solo al termine del prossimo anno recupererà i livelli del 2019 (+0,2 per cento) e risulterà superiore di solo il 3,1 per cento rispetto al massimo antecedente la crisi finanziaria toccato nel 2008, soprattutto per effetto della compressione dei consumi e dell'aumento della disegualianza.

Nel 2022 le forze di lavoro cresceranno solo modestamente (+0,2 per cento) e non potranno ancora compensare il calo subito nel 2020 nemmeno nel 2023, quando la loro crescita accelererà ulteriormente (+0,8 per cento) sotto la spinta della necessità di impiego. Il tasso di attività, calcolato come quota della forza lavoro sulla popolazione presente in età di lavoro, si manterrà al 72,4 per cento nel 2022 e si riprenderà nel 2023 salendo al 72,9 per cento, ma sarà ancora 1,2 punti percentuali al di sotto del livello del 2019.

Nonostante le misure di salvaguardia adottate, la pandemia ha inciso sensibilmente sull'occupazione, colpendo particolarmente i lavoratori non tutelati e con effetti protratti nel tempo. Nell'anno in corso si avrà una leggera accelerazione della crescita dell'occupazione (+0,9 per cento), contenuta dall'aumento delle ore lavorate, ma gli occupati a fine anno rimarranno ancora al di sotto del livello del 2019 di un punto e mezzo percentuale. Nel 2023 si avrà una decelerazione della crescita dell'occupazione (+0,7 per cento), una previsione soggetta a notevoli incertezze. Il tasso di occupazione (calcolato come quota degli occupati sulla popolazione presente in età di lavoro) nel 2022 risalirà al 69,0 per cento, un punto e due decimi al di sotto del livello del 2019, e nel 2023 nonostante la ripresa non dovrebbe risalire oltre il 69,4 per cento un livello ancora inferiore a quello del 2019.

Il tasso di disoccupazione era pari al 2,8 per cento nel 2002, è salito fino all'8,5 per cento nel 2013 per poi gradualmente ridiscendere al 5,5 per cento nel 2019. Le misure di sostegno all'occupazione e l'ampia fuoriuscita dal mercato del lavoro ne hanno contenuto l'aumento nel 2020. Nel 2022, nonostante la crescita dell'attività e dell'occupazione, il progressivo rientro sul mercato del lavoro, evidenziato dall'aumento delle forze di lavoro, conterrà la riduzione del tasso di disoccupazione che dovrebbe scendere al 4,8 per cento. Nel 2023, l'aumento dell'offerta di lavoro e il contenimento della crescita dell'occupazione sosterranno il tasso di disoccupazione che risalirà al 4,9 per cento.

Attività di contrasto sociale e amministrativo

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

La Rete, a cui ha aderito anche il Comune di Canossa con Deliberazione della G.C. n. 29 del 16/04/2019, permette ai relativi Responsabili della prevenzione della corruzione e della Trasparenza di affrontare e approfondire congiuntamente i vari e problematici aspetti della materia, creando azioni coordinate e efficaci, pertanto, di contrasto ai fenomeni corruttivi e di cattiva amministrazione nel nostro territorio.

Con Det. Dir. N. 894 del 20/01/2022 ad oggetto TAVOLO DI COORDINAMENTO DELLA "RETE PER L'INTEGRITÀ E LA TRASPARENZA" DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA: RINNOVO DEI COMPONENTI la Regione ha provveduto alla nomina dei nuovi referenti esperti, di durata triennale.

La Regione ha inoltre recentemente approvato l'aggiornamento dell'Elenco regionale dei prezzi delle opere pubbliche con DGRER n. 462 del 27/03/2023 e ss.mm.ii.. L'efficacia del prezzario 2023 che dalla data della sua pubblicazione sul BURERT (avvenuta il 3 aprile 2023) deve essere applicato da tutte le stazioni appaltanti operanti in Regione per tutte le tipologie di opere pubbliche da realizzare nel territorio regionale, ha validità fino al 31 dicembre 2023 e potrà essere transitoriamente utilizzato fino al 30 giugno 2024, per i progetti a base di gara la cui approvazione sia intervenuta entro tale data.

Con Deliberazione del C.C. n. 6 del 29/01/2020 il Comune di Canossa ha rinnovato la convenzione dell'Ufficio associato di supporto alle attività connesse al "Protocollo di legalità per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dell'edilizia privata e dell'urbanistica, stipulato con la Prefettura di Reggio Emilia" (Ufficio associato legalità, UAL operativo da gennaio del 2018).

Per quanto concerne il nostro territorio dall'ultima analisi effettuata dalla Polizia Municipale Val d'Enza (gestita in forma associata dall'Unione Val d'Enza) ha messo in evidenza inoltre alcuni elementi inerenti l'attività svolta che contribuiscono alla conoscenza del contesto territoriale e che – analizzati anche come trend temporale-possono supportare la messa in evidenza delle priorità di azione in una logica di prevenzione dei fenomeni corruttivi

Dati relativi all'Unione Val d'Enza – (fonte: Polizia Municipale)

FENOMENO	INDICATORE	ANNO 2020	ANNO 2021	ANNO 2022
Edilizia abusiva o inadempimento delle prescrizioni degli uffici; presenza di clandestini	Numero di controlli edilizi (abusì, sicurezza, personale nei cantieri, ecc.)	48	54	69
Illeciti ambientali o inadempimento delle prescrizioni degli uffici	Numero di sanzioni ambientali	63	58	45
	Numero controlli	92	38	37
Abusivismo commerciale: sede fissa, area pubblica, pubblici esercizi, circoli privati.	Numero di controlli	130	62	17
	Numero sanzioni	---	---	---
Autotrasporto e movimento terra	Numero di sanzioni	15	6	2
	Numero di controlli	6	10	8

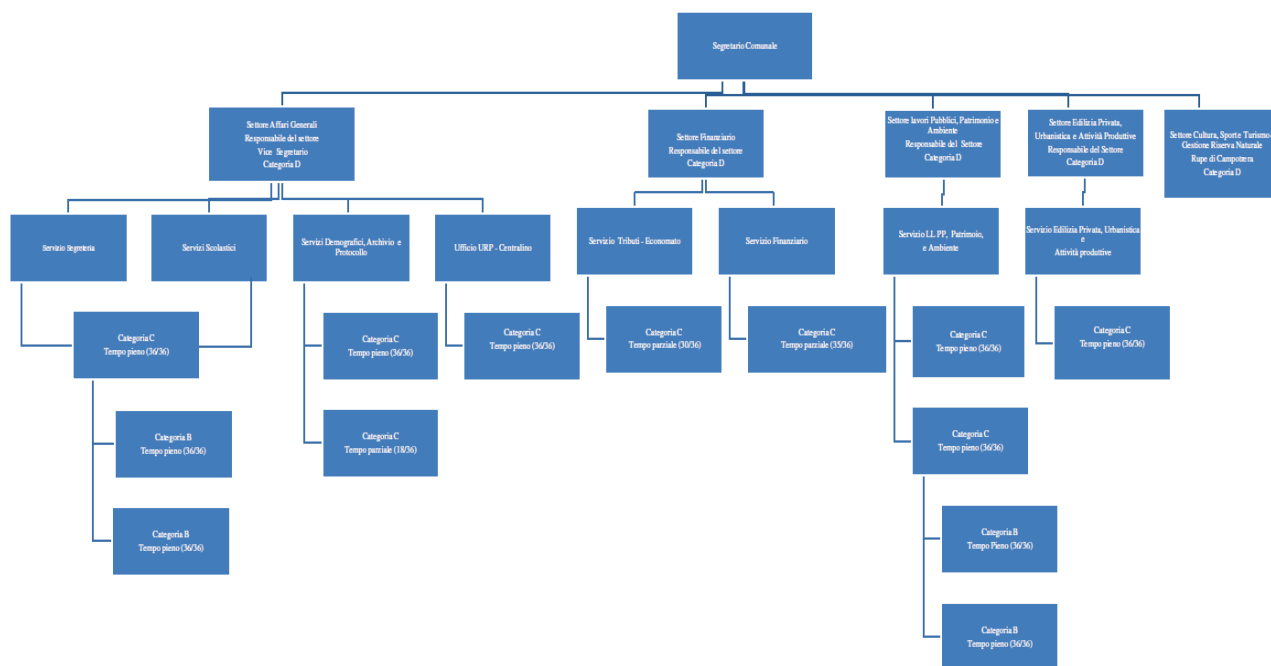
Con Deliberazione del C.C. n. 67 del 30/11/2021 è stato approvato il "Regolamento per la disciplina della Videosorveglianza in uso al Comune di Canossa" utilizzato in particolare per il controllo e sanzionamento dell'abbandono di rifiuti.

Analisi del contesto interno

Si rimanda alla parte prima del DUP 2023-2025 rubricata ANALISI DELLA SITUAZIONE INTERNA ED ESTERNA DELL'ENTE

La struttura organizzativa

La struttura organizzativa dell'ente è stata ridefinita con la Deliberazione della Giunta Comunale n. 89 del 17/09/2022.



La struttura organizzativa dell'Ente dall'01/02/2023 è così composta:

- Vice Segretario Settore Affari generali – Pubblica istruzione - Responsabile Dott.ssa Vincenzi Maria Elena
- Settore economico finanziario - Responsabile Rag. Rossi Mauro
- Settore Patrimonio, LL.PP, Ambiente, Responsabile Arch. Francesca Pisi
- Settore Edilizia Privata –Urbanistica e Sportello Unico – Attività Produttive Responsabile Geom. Montruccoli Simone
- Settore Cultura, Sport e Turismo Riserva di Campotrerà - Responsabile Dott.ssa Ferrari Roberta

Nel Comune di Canossa non esiste una struttura organizzativa elettivamente deputata ai controlli interni né alla programmazione gestionale, né una struttura di supporto al RPCT per lo svolgimento di tutte le attività in materia di prevenzione della corruzione, attività cui provvede fattivamente il ViceSegretario, senza personale dedicato. In questo contesto organizzativo, caratterizzato, peraltro, da un sottodimensionamento rispetto al fabbisogno che interessa alcune Aree, in conseguenza delle dimensioni dell'Ente e di anni di blocco delle politiche di reclutamento, è evidente che non si possono prefigurare soluzioni organizzative dedicate se non di limitata efficacia.

I Responsabili di Settore riuniti nel Comitato dei Responsabili, nell'ambito delle strutture di rispettiva competenza:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- concorrono alla individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio

corruzione e alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti delle strutture cui sono preposti;

- provvedono al monitoraggio delle attività svolte nell'ufficio a cui sono preposti, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva;
- svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile prevenzione della corruzione;
- osservano e fanno osservare le misure contenute nella Sottosezione rischi corruttivi e trasparenza;
- vigilano sull'applicazione del codice di comportamento e ne verificano le ipotesi di violazione, ai fini dei conseguenti procedimenti disciplinari;
- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e, nei casi in cui sia effettivamente possibile, la rotazione del personale;
- adottano la semplificazione delle procedure come misura di snellimento dell'attività organizzativa e di buona amministrazione;

Tutti i dipendenti del Comune:

- partecipano al processo di gestione del rischio, osservano le misure contenute nel presente Piano
- segnalano le situazioni di illecito ed i casi di personale conflitto di interessi.

Il Comune di Canossa gestisce in forma associata tramite l'Unione Val d'Enza i seguenti servizi:

- Polizia municipale
- Protezione civile
- Servizi sociali
- Coordinamento Politiche educative
- Nucleo tecnico di valutazione associato
- Servizio informatico associato
- Centrale unica di committenza
- Controllo di gestione
- Ufficio associato risorse umane
- Pianificazione territoriale

La mappatura dei processi

La mappatura dei processi si articola in 3 fasi: identificazione, descrizione, rappresentazione.

Le Amministrazioni tenute all'adozione del PIAO con meno di 50 dipendenti, procedono alle attività di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), n. 3), per la mappatura dei processi, limitandosi all'aggiornamento di quella esistente all'entrata in vigore del presente decreto considerando, ai sensi dell'articolo 1, comma 16, della legge n. 190 del 2012, quali aree a rischio corruttivo, quelle relative a:

- a) autorizzazione/concessione;
- b) contratti pubblici;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi;
- d) concorsi e prove selettive;
- e) processi, individuati dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) e dai responsabili degli uffici, ritenuti di maggiore rilievo per il raggiungimento degli obiettivi di performance a protezione del valore pubblico.

I processi sono elencati nelle schede allegate, denominate "Mappatura dei processi a catalogo dei rischi" (Allegato A).

Valutazione e trattamento del rischio

Secondo il PNA, la valutazione del rischio è una “macro-fase” del processo di gestione del rischio, nella quale il rischio stesso viene “identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive e preventive (trattamento del rischio)”.

Tale “macro-fase” si compone di tre (sub) fasi: identificazione, analisi e ponderazione.

Identificazione

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i “rischi di corruzione”, intesa nella più ampia accezione della Legge n. 190/2012 e richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione.

I rischi sono identificati:

- attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;
- utilizzando ogni altra fonte informativa ritenuta utile (es. risultanza attività di monitoraggio dell'RPCT , segnalazioni ricevute)
- applicando i criteri descritti nell'Allegato 1 del PNA 2019: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine

Analisi del rischio

L'analisi del rischio ha un duplice obiettivo. Il primo è quello di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione.

Il secondo è quello di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

Analizzare e stimare il livello di esposizione al rischio è importante per individuare i processi e le attività del processo su cui concentrare l'attenzione sia per la progettazione o per il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio, sia per l'attività di monitoraggio da parte del RPCT.

L'analisi del livello di esposizione deve adottare un criterio di prudenza per evitare di sottostimare il rischio.

Ai fini dell'analisi del livello di esposizione al rischio si è proceduto:

- a) scegliendo l'approccio valutativo,
- b) individuando i criteri di valutazione (indicatori di rischio)
- c) rilevando i dati e le informazioni;
- d) formulando un giudizio sintetico, adeguatamente motivato

Il “Gruppo di lavoro”, coordinato dal RPCT, composto dai funzionari dell'ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative, ha fatto uso dei suddetti indicatori:

1. livello di interesse “esterno”: la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;
2. grado di discrezionalità del decisore interno: un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
3. manifestazione di eventi corruttivi in passato: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha caratteristiche che rendono praticabile il malaffare;
4. trasparenza/opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;
5. livello di trasversalità/coinvolgimento di più uffici/amministrazioni;
6. manifestazione di eventi corruttivi in passato.

I risultati dell'analisi sono stati riportati nell'Allegato A.

Misurazione del rischio

In questa fase, per ogni oggetto di analisi si procede alla misurazione degli indicatori di rischio.

L'ANAC sostiene che sarebbe "opportuno privilegiare un'analisi di tipo qualitativo, accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un'impostazione quantitativa che prevede l'attribuzione di punteggi".

Attraverso la misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire alla valutazione complessiva del livello di rischio. Il valore complessivo ha lo scopo di fornire una "misurazione sintetica" e, anche in questo caso, potrà essere usata la scala di misurazione ordinale (basso, medio, alto).

Livello di rischio	valore
basso	1
medio	2
alto	3
Non applicabile	0

I risultati della misurazione sono riportati nell'allegato A unitamente alla mappatura dei processi: per ogni processo sono stati valutati ed analizzati i rischi e attribuito un punteggio.

La ponderazione

La ponderazione del rischio è l'ultima delle fasi che compongono la macro-fase di valutazione del rischio. Nella fase di ponderazione si stabiliscono: le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio; le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Per quanto concerne le azioni, al termine della valutazione del rischio, devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l'esposizione di processi e attività alla corruzione. "La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti".

Per quanto concerne la definizione delle priorità di trattamento, nell'impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio e "procedere in ordine via via decrescente", iniziando dalle attività che presentano un'esposizione più elevata fino ad arrivare al trattamento di quelle con un rischio più contenuto.

Trattamento del rischio

Il trattamento del rischio è la fase finalizzata ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

In tale fase, si progetta l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili.

La fase di individuazione delle misure deve quindi essere impostata avendo cura di temperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle misure stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

Le misure possono essere "generali" o "specifiche". Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; le misure specifiche agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano dunque per l'incidenza su problemi specifici.

In conclusione, il trattamento del rischio rappresenta la fase in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta (fase 1) e si programmano le modalità della loro attuazione (fase 2).

Principali misure generali obbligatorie

1. Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi anche solo potenziale (art. 6bis della Legge 241/1990 e artt. 5 e 7 del D.P.R. 62/2013). Al momento dell'assunzione in servizio, ad ogni dipendente è consegnato il codice di comportamento; rafforzare il controllo sulla prevenzione del conflitto di interesse, prevedendo che ad ogni dipendente al momento dell'assunzione sia comunicato espressamente l'obbligo di comunicazione di incarichi esterni.
2. Applicazione corretta del Codice di comportamento (D.P.R. 62/2013) e del Codice di Comportamento dell'ente approvato con Delibera di Giunta n. 4 del 28.01.2014 e relativa "Appendice recante norme di comportamento finalizzate alla protezione dei dati personali" approvata con delibera di Giunta n. 111 del 27.11.2018;
3. Adozione integrazioni al Codice di Comportamento dell'ente approvato con delibera di Giunta n. 4 del 28.01.2014;
4. Rispetto degli obblighi previsti dal D.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, in materia di pubblicazione sul sito dell'Ente, con particolare riferimento agli atti la cui pubblicazione è requisito di efficacia (Contributi, incarichi, atti di pianificazione);
5. Rispetto dei termini procedurali di cui alla Legge n. 241/1990 e monitoraggio sul rispetto dei termini previsti dalla legge per la conclusione dei procedimenti amministrativi.
6. Formazione specifica per il personale che svolge la propria attività nelle aree più a rischio;
7. verifica a campione delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese ai sensi degli artt. 46-49 del D.P.R. n. 445/2000, anche tramite promozione di accordi con enti e autorità per l'accesso alle banche dati;
8. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)
9. Applicazione dei protocolli di legalità e Patti di integrità;
10. Rotazione degli incarichi dei Responsabili di procedimento e degli Istruttori, delle aree maggiormente esposti a rischio, individuati dal rispettivo Responsabile in base a criteri di natura organizzativa e solo laddove sia possibile. Per le attività a più elevato rischio di corruzione, ove possibile, tenuto conto delle professionalità coperte nella dotazione organica del Comune ed effettivamente in servizio, si favorisce la rotazione del personale. In particolare, ai fini di cui al precedente comma:
 - i Responsabili di servizio, previa verifica della possibilità di individuare figure fungibili, riferiscono in merito al Responsabile della prevenzione della corruzione;
 - il Responsabile della prevenzione della corruzione verifica, di concerto con il Sindaco, entro i 30 giorni antecedenti la scadenza degli incarichi di P.O., la possibilità di attuare la rotazione nell'ambito di detti incarichi con riferimento ai settori nei quali è più elevato il rischio di corruzione, compatibilmente con la specifica professionalità richiesta per i medesimi.
11. Divieto di *Pantouflage* ex art. 53 del D.Lgs. 165/2001, così come modificato dalla L. n. 190/2012, i dipendenti dell'Ente che nel corso degli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'amministrazione, non possono svolgere nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale (rapporto di lavoro autonomo o subordinato) presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'Ente svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli; i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferiti incarichi in violazione del divieto non potranno contrattare con l'amministrazione pubblica nei tre anni successivi
12. Aggiornamento dei Regolamenti che disciplinano il conferimento degli incarichi, con particolare riferimento agli incarichi extra ufficio (art. 53 del D.lgs. 165/2001; art. 4, c. 6, D.P.R. 62/2013 e delibere ANAC);

13. Segnalazione alla UIF-Banca d'Italia delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo di cui al D.M.Interno 25/09/2015;
14. Ogni altra misura organizzativa ritenuta idonea e necessaria a prevenire qualsiasi tentativo anche solo sospetto di corruzione del contesto esterno nei riguardi del Comune di Canossa.

I Responsabili di Settore/Servizio applicano le seguenti misure generali:

1. strutturazione di canali di ascolto dell'utenza e delle categorie al fine di raccogliere suggerimenti, proposte e segnalazioni di illecito, utilizzando strumenti telematici;
2. svolgimento di incontri periodici tra dipendenti per finalità di aggiornamento sull'attività, circolazione delle informazioni e confronto sulle soluzioni gestionali;
3. regolazione dell'istruttoria dei procedimenti amministrativi e dei processi mediante circolari e direttive interne;
4. Definizione e adozione di modalità organizzative dirette a mappare anche erogazioni di vantaggi economici indiretti a soggetti pubblici e privati;
5. attivazione di controlli specifici, anche ex post, su processi lavorativi critici ed esposti a rischio corruzione
6. aggiornamento della mappa dei procedimenti con pubblicazione sul sito delle informazioni e della modulistica necessari;
7. rispetto dell'ordine cronologico di protocollo delle istanze, dando disposizioni in merito;
8. redazione degli atti in modo chiaro e comprensibile con un linguaggio semplice, dando disposizioni in merito;

Le misure specifiche sono state puntualmente indicate e descritte nell'allegato A.

Programmazione delle misure

La seconda fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, comma 5 lett. a) della legge 190/2012.

La programmazione delle misure consente, inoltre, di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto alla definizione e attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a se stessa.

Secondo il PNA, la programmazione delle misure deve essere realizzata considerando i seguenti elementi descrittivi:

fasi o modalità di attuazione della misura: laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura;

tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi: la misura deve essere scadenzata nel tempo; ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarla, così come ai soggetti chiamati a verificarne l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;

responsabilità connesse all'attuazione della misura: in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell'attuazione della misura, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;

indicatori di monitoraggio e valori attesi: al fine di poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

Secondo l'ANAC, tenuto conto dell'impatto organizzativo, l'identificazione e la programmazione delle misure devono avvenire con il più ampio coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità della loro attuazione, anche al fine di individuare le modalità più adeguate in tal senso. In questa fase, il "Gruppo di lavoro" coordinato dal RPCT, dopo aver individuato misure generali e misure specifiche ha provveduto alla programmazione temporale delle medesime, fissando le modalità di attuazione. Il tutto è descritto per ciascun oggetto all'Allegato A.

Trasparenza

La trasparenza è la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012. Secondo l'art. 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016:

“La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.” La trasparenza è attuata principalmente attraverso la pubblicazione dei dati e delle informazioni elencate dalla legge sul sito web nella sezione "Amministrazione trasparente".

L'Allegato 4 del PNA 2022 stabilisce la Ricognizione delle semplificazioni vigenti in particolare per i piccoli Comuni

L'Amministrazione, con il supporto del Data Protection Officer (DPO), presta particolare attenzione a contemperare le finalità di trasparenza con quelle di protezione dei dati personali, valutando la legittimità delle pubblicazioni e dando attuazione ai principi di necessità e proporzionalità, senza che siano diffusi dati personali eccedenti, non pertinenti, o che possano generare un rischio elevato per i diritti e le identità degli interessati.

L'Allegato 2.1 alla delibera ANAC n. 201/2022 contiene la griglia di rilevazione degli obblighi di pubblicazione e trasparenza. L'Allegato 6.1 contiene la griglia di monitoraggio degli obblighi di pubblicazione e trasparenza.

A norma del d.lgs. 33/2013 in “Amministrazione trasparente” sono pubblicati:

- le modalità per l'esercizio dell'accesso civico;
- il nominativo del responsabile della trasparenza al quale presentare la richiesta d'accesso civico;
- il nominativo del titolare del potere sostitutivo, con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;

L'Allegato n. 1, della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 n. 1310 ha rinnovato la disciplina e la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni adeguandola alle novità introdotte dal d.lgs. 97/2016.

L'Allegato N. 9) al PNA 2022 ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE DELLA SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" SOTTO SEZIONE 1° LIVELLO - BANDI DI GARA E CONTRATTI è sostitutivo degli obblighi elencati per la medesima sottosezione dell'Allegato 1) alla delibera ANAC 1310/2016 e dell'ALLEGATO 1) alla delibera ANAC 1134/2017

L "ALLEGATO B - Misure di trasparenza" ripropone l'Allegato n. 1 della Determinazione ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310; Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016. Per le modifiche sopracitate si rinvia all'Allegato 9 del PNA 2022.

Formazione

Viene garantito il livello di formazione obbligatoria a tutti i dipendenti, con cadenza annuale. RIT (Rete Integrità e Trasparenza) si occupa anche di formazione in materia. Il tavolo tecnico continua la formazione in e-learning, con l'obiettivo di un ulteriore incremento del numero dei dipendenti di enti della Rete. Per il 2023 sono in programma nuovi corsi nell'ottica di tendere a favorire la

consapevolezza sui rischi corruttivi, valorizzare i contenuti del presente Piano e indurre abitudini corrette di comportamento come prioritarie misure di buona amministrazione.

Codice di comportamento

In attuazione dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001 e smi, è stato emanato il DPR 62/2013, Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Il comma 3 dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento. Il Codice di comportamento è stato approvato con Deliberazione della G.C n. 4 in data 28/01/2014.

La predisposizione di schemi tipo di incarico, contratto, bando, deve includere la condizione dell'osservanza del Codici di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codici.

Clausola tipo:

La consegna all'affidatario dei presenti lavori/servizi/forniture avviene mediante comunicazione dell'indirizzo url del sito web del Comune di Canossa ove è pubblicato e reperibile, all'interno della sezione "Amministrazione trasparente", il "Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Canossa approvato con Deliberazione della G.C. n. 4 del 28/01/2014 e successiva integrazione con Deliberazione della G.C. n. 111 del 27/11/2018 in conformità a quanto disposto dal D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62, recante principi e obblighi la cui violazione costituisce causa di risoluzione del rapporto contrattuale con il fornitore, così come stabilito dall'art. 2, comma 3 del citato D.P.R.: <https://www.comune.canossa.re.it/amministrazione-trasparente/altri-contenuti-prevenzione-della-corruzione/codice-di-comportamento-dei-dipendenti>;

Criteri di rotazione del personale

L'ente intende adeguare il proprio ordinamento alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, lett. I-quater), del d.lgs. 165/2001, in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata.

La dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione. Non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

La legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede quanto segue: "(...) *non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'art. 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale*". In sostanza, la legge consente di evitare la rotazione dei dirigenti/funzionari negli enti dove ciò non sia possibile per *sostanziale infungibilità* delle figure presenti in dotazione organica. In ogni caso l'amministrazione attiverà ogni iniziativa utile e possibile (gestioni associate, mobilità, comando, ecc.) per assicurare l'attuazione della misura.

Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti

Si applica la disciplina del d.lgs. 39/2013, dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 60 del DPR 3/1957. L'ente intraprende adeguate iniziative per dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse, attraverso il rafforzamento della misura di prevenzione generale.

Attribuzione degli incarichi dirigenziali

Si applica la disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del d.lgs. 165/2001 e smi. e le disposizioni del d.lgs. 39/2013 ed in particolare l'art. 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*.

Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro

All'atto della stipulazione dei contratti di appalto e con la firma dello stesso, l'appaltatore dichiara, ai sensi del DPR 445/2000, l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e smi.

Whistleblower

I riferimenti importanti in materia sono rappresentati dalla Legge 179/2017 e dalle Linee guida approvate da ANAC con la delibera n. 469 del 09/2021. Con il termine *whistleblower* si intende il dipendente pubblico che segnala illeciti nell'interesse generale, dei quali sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, in base a quanto previsto dall'art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001 così come modificato dalla legge 30 novembre 2017, n. 179.

Protocolli di legalità

Delibera di Giunta n. 63 del 13.06.2016

Adesione al "Protocollo di legalità per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dell'edilizia privata e dell'urbanistica", sottoscritto dalla Prefettura e dal Comune di Reggio Emilia in data 19/11/2015.

Deliberazione della Giunta Comunale n. 100 del 23/10/2021

Approvazione dell'«Addendum ai protocolli di legalità per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dell'edilizia privata e dell'urbanistica sottoscritti dai comuni della Provincia di Reggio Emilia con la Prefettura di Reggio Emilia in data 19 novembre 2015 e 22 giugno 2016 » avente efficacia dal 01/01/2022”

Tali atti sono pubblicati al link <https://www.comune.canossa.re.it/amministrazione-trasparente/altri-contenuti-prevenzione-della-corrruzione/regolamenti-per-la-prevenzione-e-la-repressione-della-corrruzione-e-dellillegalita-1/protocollo-legalita-edilizia-privata-e-urbanistica>

Deliberazione della Giunta Comunale n. 32 del 04/04/2023

Adesione all'Addendum ai protocolli di intesa per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore delle concessioni e degli appalti pubblici sottoscritto in data 28/03/2023 tra la Prefettura, la Provincia e il Comune di Reggio Emilia.

Tali atti sono pubblicati al link <https://www.comune.canossa.re.it/amministrazione-trasparente/altri-contenuti-prevenzione-della-corrruzione/regolamenti-per-la-prevenzione-e-la-repressione-della-corrruzione-e-dellillegalita-1/protocollo-legalita-appalti-2023>

Monitoraggio

Il monitoraggio è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione ma ai fini del monitoraggio i responsabili sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

Allegati:

- A- Mappatura dei processi e Catalogo dei rischi;
- B- Misure di trasparenza

SEZIONE 3. ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO	
1 - Sottosezione di programmazione Struttura organizzativa	Struttura organizzativa di cui alla Deliberazione di Giunta Comunale n. 89 del 17/09/2022 Graduazione delle posizioni organizzative di cui alla Deliberazione della G.C. n. 127 del 20/12/2022 Il Comune di Canossa fa parte dell'Unione Val d'Enza alla quale sono conferite le seguenti funzioni: • Polizia municipale • Protezione civile • Servizi sociali • Coordinamento Politiche educative • Nucleo tecnico di valutazione associato • Servizio informatico associato • Centrale unica di committenza • Controllo di gestione • Ufficio associato risorse umane • Pianificazione territoriale
2 - Sottosezione di programmazione Organizzazione del lavoro agile	Piano di Organizzazione del Lavoro Agile (POLA) A decorrere dal 01 novembre 2021 (rif.to circolare Prot. n. 128078 del 22/10/2021 e Deliberazione di Giunta dell'Unione n.90 del 05/11/2021), l'applicazione del lavoro agile all'interno dell'Unione e dei Comuni aderenti è avvenuta sulla base di un accordo individuale (di cui all'art. 18, comma 1, della legge 22 maggio 2017, n. 81) sottoscritto tra il singolo dipendente ed il proprio responsabile di riferimento. L'Unione Val d'Enza, alla quale il Comune di Canossa ha conferito, tra l'altro, il Servizio risorse umane, tenuto conto dell'evoluzione normativa nazionale, non ha approvato il POLA, in considerazione del fatto che è stata sottoscritta la Preintesa del nuovo CCNL in data 04/08/2022, contenente un'apposita sezione sulla Disciplina del Lavoro Agile, nelle more dell'approvazione del nuovo CCNL che contiene la regolamentazione del lavoro agile e disciplinerà a regime l'istituto per gli aspetti non riservati alla fonte unilaterale (avvenuta in data 16/11/2022)
3 - Sottosezione di programmazione Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale	Sezione contenuta nel seguito presente atto Formazione del personale Analogamente a quanto previsto in materia di lavoro agile, in considerazione del trasferimento da parte dei Comuni aderenti l'Unione della funzione relativa alla gestione delle risorse umane, è in fase di elaborazione il Piano della Formazione tra tutti i

3.3 SOTTOSEZIONE PIANO TRIENNALE DEI FABBISOGNI DI PERSONALE

3.3.1 EVOLUZIONE NORMATIVA.

L'art. 39 della L. n. 449/1997 ha stabilito che, al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla L. n. 482/1968.

A norma dell'art. 91 del D. Lgs. n. 267/2000 gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale di fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla L. n. 68/1999, finalizzata alla riduzione programmata delle spese di personale.

L'art. 6 del D. Lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 4 del D.lgs. n. 75/2017 disciplina l'organizzazione degli uffici ed il piano triennale dei fabbisogni di personale, da adottare annualmente in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi del successivo art. 6-ter, nel rispetto delle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente e tenuto conto della consistenza della dotazione organica del personale in servizio, nonché della relativa spesa.

A norma dell'art. 1, comma 102, della L. n. 311/2004, le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, e all'art. 70, comma 4, del D. Lgs. n. 165/2001 e successive modificazioni, non ricomprese nell'elenco 1 allegato alla stessa legge, adeguano le proprie politiche di reclutamento di personale al principio del contenimento della spesa in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica.

Ai sensi dell'art. 19, comma 8, della L. n. 448/2001 (L. Finanziaria per l'anno 2002), a decorrere dall'anno 2002 gli organi di revisione contabile degli Enti Locali, accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno del personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'art. 39 della L. n. 449/1997 e s.m.i.

I commi 557, 557-bis, 557-ter, 557-quater dell'art. 1 Legge 27.12.2006 n. 296 (legge finanziaria 2007), nel testo vigente, prevedono:

- "557. Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

(comma così sostituito dall'art. 14, comma 7, legge n. 122 del 2010)

a) *(lettera abrogata dall'art. 16, comma 1, legge n. 160 del 2016);*

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;

c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali;

- 557-bis. Ai fini dell'applicazione della presente norma, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione continuata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente. *(comma introdotto dall'art. 14, comma 7, legge n. 122 del 2010);*

- 557-ter. In caso di mancato rispetto della presente norma, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. *(comma introdotto dall'art. 14, comma 7, legge n. 122 del 2010)*;
- 557-quater. Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione. *(comma introdotto dall'art. 3, comma 5-bis, legge n. 114 del 2014)*”.

Le linee guida ministeriali per la pianificazione dei fabbisogni, di cui all'art.6 ter del D.lgs. n. 165/2001 e s.m.i. e art.22, comma 1, del D. Lgs. n.75/2017 sono state emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica in data 8 maggio 2018 e pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 173 del 27 luglio 2018. Le predette linee guida costituiscono una metodologia operativa di orientamento cui le Amministrazioni devono adeguarsi e, in particolare, gli enti territoriali sono legittimati ad operare nell'ambito dell'autonomia organizzativa ad essi riconosciuta dalle fonti normative, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica (paragrafo 1, ultimo capoverso, delle linee guida).

Il Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP) si sviluppa, come previsto dall'art. 6 del D.lgs. n. 165/2001, in prospettiva triennale e annualmente può essere modificato in relazione alle mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo e funzionale; inoltre possono essere apportate modifiche in corso d'anno a fronte di situazioni nuove e non prevedibili, con atto adeguatamente motivato (paragrafo 2, capoverso “Visione triennale del PTFP e cadenza annuale” delle linee guida”).

L'art. 16 della Legge 12 novembre 2011 n. 183 (Legge di stabilità per l'anno 2012), modificativo dell'art. 33 D. Lgs. N. 165/2001, nel rafforzare il vincolo tra dotazione organica ed esercizio dei compiti istituzionali, ha imposto alle pubbliche amministrazioni di provvedere annualmente alla ricognizione delle eventuali eccedenze di personale in servizio da valutarsi alla luce di esigenze funzionali o connesse alla situazione finanziaria.

L'inosservanza di tale obbligo ricognitivo comporta sanzioni quali l'impossibilità per l'amministrazione inadempiente di procedere ad assunzioni o ad instaurare qualsivoglia rapporto di lavoro pena la nullità degli atti, oltre che la responsabilità disciplinare per il dirigente che non attivi le procedure previste.

3.3.2 ITER PROCEDIMENTALE.

Al fine di ottemperare all'adempimento normativo sopra citato, prendere atto di eventuali situazioni di soprannumero di unità o eccedenze di personale presso gli Uffici, sono state acquisite le dichiarazioni dei Responsabili dei Servizi del Comune di Canossa, conservate agli atti, che, con riferimento alle funzioni ai medesimi attribuite, agli obiettivi assegnati ed ai servizi annessi, hanno attestato l'assenza di eccedenze di unità nell'ambito dei Settori/servizi dagli stessi diretti.

Riepilogo Atti di programmazione fabbisogno del personale precedenti:

Con Deliberazione di G.C. n. 5 del 08/02/2022 è stata approvata la Programmazione annuale del fabbisogno di personale 2022/2024.

Con Deliberazione di G.C. n. 77 del 30/08/2022 è stata approvata la prima integrazione alla Programmazione annuale del fabbisogno di personale 2022/2024.

Con Deliberazione di G.C. n. 98 del 01/10/2022 è stata approvata la seconda integrazione alla Programmazione annuale del fabbisogno di personale 2022-2024.

Stima del trend delle cessazioni:

Alla luce della normativa vigente e delle informazioni disponibili, si prevedono le seguenti cessazioni di personale nel triennio oggetto della presente programmazione:

- ANNO 2023: nessuna cessazione prevista
- ANNO 2024: nessuna cessazione prevista
- ANNO 2025: nessuna cessazione prevista

3.3.3 VERIFICHE

I vincoli di finanza pubblica per l'anno 2022 sono stati rispettati e saranno rispettati nel 2023.

L'ente non versa nelle situazioni strutturalmente deficitarie di cui all'art. 242 del D.lgs. n. 267/2000
- Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali e successive modificazioni;

La programmazione delle assunzioni a tempo indeterminato degli enti locali soggetti a patto di stabilità (ora pareggio di bilancio) è subordinata ai seguenti vincoli:

1. vincoli finanziari:
 - aver rispettato il vincolo di finanza pubblica;
 - avere rispettato il tetto della spesa del personale, che non deve avere superato quella media del triennio 2011/2013
2. vincoli procedurali:
 - le assunzioni devono essere inserite nella programmazione annuale e triennale del fabbisogno del personale;
 - l'ente deve attestare l'assenza di personale in sovrannumero e/o in eccedenza;
 - l'ente deve avere adottato il programma delle azioni positive;
 - approvazione del bilancio di previsione, del rendiconto di gestione, del bilancio consolidato ed invio dei dati relativi a questi documenti alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (DL n. 113/2016);

Ad oggi, il Comune di CANOSSA rispetta il principio di riduzione della spesa di personale rispetto al valore medio della spesa di personale del triennio 2011 - 2013, come previsto dalle disposizioni vigenti.

L'art.33, comma 2 del D.L.n.34/2019, come convertito nella L.n.58/2019 prevede che:

1. A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, ((della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati)), considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città' ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del predetto valore soglia. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e ((la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati)) risulta superiore al valore soglia di cui al primo periodo adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento.

A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia. Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del ((decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75,)) è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018".

Per l'attuazione di tale disposizione, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17/03/2020, pubblicato nella G.U. n. 108 del 27/04/2020, sono state stabilite le nuove misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei Comuni, entrate in vigore dal 20/04/2020.

Si richiama inoltre la circolare del Ministro per la Pubblica Amministrazione di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro dell'Interno, in attuazione dell'art.33, comma 2 del decreto legge 30 aprile 2019, n.34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n.58 in materia di assunzioni da parte dei Comuni emanata in data 08/06/2020 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale in data 11/09/2020.

Con il D.M. sopra richiamato sono state stabilite le nuove misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei Comuni, entrate in vigore dal 20/04/2020.

Per il Comune di CANOSSA i valori soglia in base ai quali definire le facoltà assunzionali sono i seguenti:

Individuazione dei valori soglia - art. 4, comma 1 e art. 6, D.M. 17/03/2020 - tabelle 1 e 3:

POPOLAZIONE (al 31/12/2022)	3.759
FASCIA	D
VALORE SOGLIA PIU' BASSO	27,20%
VALORE SOGLIA PIU' ALTO	31,20 %

In base quanto specificato dal D.M. 17 marzo 2020, per determinare le capacità assunzionali dell'ente occorre calcolare il rapporto tra spese di personale sulla media delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti approvati, al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità relativo all'ultima annualità considerata.

La circolare esplicativa, al punto 1.2 *Specificazione degli elementi che contribuiscono alla determinazione del rapporto spese/entrate*, in riferimento al suddetto D.M. chiarisce che "l'articolo 2 contiene la definizione delle voci da inserire al numeratore e al denominatore del rapporto ai fini della determinazione del valore di riferimento per ciascuna amministrazione.

Al fine di determinare, nel rispetto della disposizione normativa di riferimento e con certezza ed uniformità di indirizzo, gli impegni di competenza riguardanti la spesa complessiva del personale da considerare, sono quelli relativi alle voci riportati nel macroaggregato BDAP: U.1.01.00.00.000, nonché i codici di spesa U1.03.02.12.001, U1.03.02.12.002, U1.03.02.12.003, U1.03.02.12.999.

Per "entrate correnti" si intende la media degli accertamenti di competenza riferiti ai primi tre titoli delle entrate, relativi agli ultimi tre rendiconti approvati, considerati al netto del FCDE stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata, da intendersi rispetto alle tre annualità che concorrono alla media.

Deve essere, altresì, evidenziato che il FCDE è quello stanziato nel bilancio di previsione, eventualmente assestato, con riferimento alla parte corrente del bilancio stesso.

Al fine di determinare, nel rispetto della disposizione normativa di riferimento e con certezza ed uniformità di indirizzo, le entrate correnti da considerare appare opportuno richiamare gli estremi identificativi di tali entrate, come riportati negli allegati BDAP accertamenti, delle entrate correnti

relativi ai titoli I, II e III: 01 Entrate titolo I, 02 Entrate titolo II, 03 Entrate titolo III, Rendiconto della gestione accertamenti;"

Come indicato, all'art.3, comma 1 lett.a) del D.M. nella spesa di personale va ricompresa la spesa *"per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato"*.

Si è ritenuto, pertanto, di ricomprendere nel conteggio delle spese di personale la quota di spesa di personale relativa al personale trasferito all'Unione Val d'Enza alla quale il Comune di CANOSSA partecipa.

Si è ritenuto, inoltre, al fine di rendere omogeneo il calcolo della percentuale della spesa di personale sulle entrate correnti, di includere al denominatore la quota della media delle entrate correnti dell'ultimo triennio dell'Unione Val d'Enza, al netto del FCDE nella percentuale di partecipazione del Comune di CANOSSA.

Sono stati acquisiti i dati dall'Unione Val d'Enza relativi al rendiconto della gestione 2021 approvato dal Consiglio dell'Unione con deliberazione n.19 del 02/05/2022, in particolare, l'allegato 2), parte integrante e sostanziale della presente Piano relativo al prospetto di calcolo dei suddetti dati relativi all'Unione Val d'Enza.

I dati relativi al Rendiconto della Gestione approvato con deliberazione C.C. n. 17 del 27/04/2022, il rapporto spesa personale su entrate correnti risulta essere pari al 19,06% sono evidenziati nel prospetto di calcolo di cui all'allegato 3), parte integrante del presente Piano;

Vengono raffrontati la predetta percentuale con i valori soglia di cui alle tabelle 1 e 3 del D.P.C.M. 17/03/2020, emerge che il Comune di CANOSSA si colloca al di sotto del valore soglia *"più basso per la fascia demografica di appartenenza; questo significa che, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del medesimo decreto, può incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti non superiore al 27,20%;*

A seguito di tali verifiche:

- i Comuni che si collocano al di sotto del valore soglia possono incrementare annualmente per assunzioni a tempo indeterminato la spesa di personale registrata nel 2018 in misura non superiore al valore percentuale indicato nell'art. 5 del D. L. 34/2019 che, per il comune di CANOSSA, per l'anno 2023, è pari al 27% della spesa del personale 2018, come evidenziato nell'allegato 4) al presente Piano;
- il valore così determinato per il comune di CANOSSA risulta pari a € 826.124,03 (consuntivo 2018 +27%), con la conseguente possibilità di incremento della spesa del personale per nuove assunzioni, per l'anno 2023, fino alla concorrenza di tale cifra che si colloca al di sotto del valore soglia su indicato;

Le previsioni di assunzione di personale a tempo indeterminato di cui al presente atto, trattandosi tra l'altro di sostituzioni di personale già in servizio, si attestano al di sotto dei valori soglia sopra indicati.

3.3.4 PROGRAMMAZIONE LAVORO FLESSIBILE

Per quanto riguarda il lavoro flessibile (assunzioni a tempo determinato, contratti di formazione lavoro, cantieri di lavoro, tirocini formativi, collaborazioni coordinate e continuative, ecc.), l'art. 11, comma 4-bis, del d.l. 90/2014 dispone *"4-bis. All'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, dopo le parole: "articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n.*

276." è inserito il seguente periodo: "Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente".

La deliberazione n. 2/SEZAUT/2015/QMIG della Corte dei Conti, sezione Autonomie, ha chiarito che "Le limitazioni dettate dai primi sei periodi dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, in materia di assunzioni per il lavoro flessibile, alla luce dell'art. 11, comma 4-bis, del d.l. 90/2014 (che ha introdotto il settimo periodo del citato comma 28), non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1, l. n. 296/2006, ferma restando la vigenza del limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, ai sensi del successivo ottavo periodo dello stesso comma 28."

Ai sensi del vigente art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge 122/2010, come modificato, da ultimo, dall'art. 11, comma 4-bis, del d.l. 90/2014, si ritiene di rispettare il tetto complessivo della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

VISTO il comma 1-quater del D.L. 113/2016, convertito nella legge 7 agosto 2016, n. 160 che prevede l'esclusione dalle limitazioni di lavoro flessibile di cui all'art. 9, comma 28 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 degli incarichi ex art. 110, comma 1, TUEL;

VISTA la seguente tabella riassuntiva:

	Importo
Spese lavoro flessibile anno 2009:	
Personale a tempo determinato	10.604,07
COCOCO	24.021,80
Quota ceduta Prov. RE per ufficio sismica (prot. 7804/2018)	-1.636,07
Limite spesa per lavoro flessibile anno 2023	32.989,80

Per sopraggiunte necessità dell'ente, nei limiti delle capacità assunzionali dell'Ente e del tetto di spesa di personale, si potrà procedere, inoltre, nell'anno 2023, secondo i seguenti ambiti di intervento:

- eventuale attivazione di assunzioni a tempo determinato per esigenze di carattere straordinario o per sostituzioni d'urgenza;
- eventuale attivazione di convenzioni per utilizzo congiunto di personale di altri enti per sopperire eventuali esigenze urgenti di sostituzione di personale e/o potenziamento uffici e servizi.

Il Comune di Canossa si avvale della possibilità, disciplinata dall'art.14 del CCNL 22/01/2004, di ricoprire il posto vacante di Funzionario amministrativo contabile - Responsabile del Servizio Finanziario mediante convenzione stipulata con il Comune di Quattro Castella, con Deliberazione G.C. n.122 del 06/12/2022, fino al 31/12/2024.

3.3.5 PROGRAMMAZIONE ASSUNZIONALE 2023-2024-2025.

Per il triennio 2023/2025 si prevedono le seguenti assunzioni:

ANNO 2023				
AREA	PROFILO PROFESSIONALE	SETTORE	MODALITA' DI SELEZIONE	N. POSTI

ISTRUTTORI	Istruttore tecnico	3 ° Settore – Lavori Pubblici – Patrimonio e Ambiente	Concorso pubblico Assunzione già prevista nei precedenti atti di programmazione	1
ISTRUTTORI	Istruttore tecnico	3 ° Settore – Lavori Pubblici – Patrimonio e Ambiente	Utilizzo graduatoria concorsuale/ Concorso pubblico Assunzione da prevedere a seguito richiesta di trasferimento per mobilità presso altro ente da parte di un dipendente in caso di rilascio del relativo nulla osta	1

ANNO 2024

Nessuna assunzione prevista - La possibilità di nuove assunzioni sarà valutata a seguito delle eventuali cessazioni di personale verificatesi e dell'analisi delle capacità di spesa valutata ai sensi delle disposizioni vigenti

ANNO 2025

AREA	PROFILO PROFESSIONALE	SETTORE	MODALITA' DI SELEZIONE	N.POSTI
Funzionari	Funzionario amministrativo contabile	2° Settore - Finanziario	Concorso pubblico/Utilizzo graduatoria concorsuale/Mobilità esterna	1

La spesa derivante dal presente atto di programmazione è prevista negli stanziamenti del Bilancio di previsione 2023/2025 relativi ai capitoli di spesa di personale.

La spesa per la dotazione organica prevista, tenuto conto della presente programmazione, ammonta ad € 562.783,26 come da Allegato 1), spesa che è prevista nelle previsioni di bilancio 2023/2025.

Allegato 1

DOTAZIONE ORGANICA COMUNE DI CANOSSA		valore unitario	spesa totale
NUMERO	AREA		
5	Funzionari	33.045,11 €	165.225,55 €
9	Istruttori	30.424,47 €	273.820,23 €
	Istruttori - figura professionale		
1	part time 18 ore sett.li	30.424,47 €	15.212,24 €
4	Operatori esperti	27.131,31 €	108.525,24 €
		totale	562.783,26 €

CALCOLO SPAZI ASSUNZIONALI

RAPPORTO SPESA DI PERSONALE/ENTRATE CORRENTI	19,06%
INCREMENTO MASSIMO SPESA DI PERSONALE (AD INVARIANZA ENTRATE)	282.827,95
SPESA PERSONALE ANNO 2018	650.491,36

TABELLA 2 - D.M. 17 MARZO 2020

Percentuali massime di incremento spesa per assunzioni di personale su spesa 2018

	2020	2021	2022	2023	2024
Comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	19%	24%	26%	27%	28%
Comune di Canossa	123.593,36	156.117,93	169.127,75	175.632,67	182.137,58

I valori percentuali riportati in tabella rappresentano un incremento rispetto alla "spesa di personale 2018" per cui la percentuale individuata in ciascuna annualità successiva ingloba la percentuale degli anni precedenti