



COMUNE DI CERVIA

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA 2026- 2028

Allegati:

- A – Programma delle attività (A1 - misure generali e A2 - “nuove misure specifiche” da attuare nel triennio);*
- B – Schema responsabilità inerenti l’attuazione degli obblighi legati alla trasparenza;*
- C – Codice di Comportamento comunale e relativa relazione illustrativa;*
- D – Piano di formazione in tema di anticorruzione;*
- E – Tabelle esplicative della nuova metodologia di mappatura dei processi e di valutazione del grado di rischio;*
- F – Documenti di sintesi aggiornati nel 2026 relativi ai processi analizzati scaturiti all’esito dell’analisi dei rischi condotta nel 2025 su tutti i processi dell’Ente: F1 - Elenco processi – F2 Registro eventi rischiosi – F3 Misure specifiche permanenti.*

SEZIONE PRIMA INTRODUZIONE GENERALE

1. Informazioni generali – percorso intrapreso.
2. Struttura del PTPC e processo di redazione ed approvazione del PTPCT
3. Sistema di *Governance*

SEZIONE SECONDA IL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA

1. Finalità
2. Gli obiettivi strategici: l'indirizzo politico
3. Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi
 - 3.1 Analisi del contesto esterno
 - 3.2. Analisi del contesto interno
 - 3.2.1 La struttura organizzativa
 - 3.2.2 La mappatura dei processi
 - 3.3 La valutazione dei rischi.
 - 3.4 Trattamento del rischio – le misure di prevenzione.
 - 3.5 Sistema di monitoraggio e controllo.
- 3.6 Sistema dei controlli successivi - art. 147 bis del TUEL
4. Integrazione con il ciclo della performance
5. Norme finali e pubblicità

SEZIONE TERZA MISURE GENERALI DI TIPO TRASVERSALE

1. Il codice di comportamento.
2. Conflitto d'interessi
 - 2.1 Astensione in caso di conflitto di interessi (art. 7 del DPR 62/2013 e art. 6-bis della Legge n. 241/1990)
 - 2.2 Divieto di *Pantoufle* - (art. 53, comma 16ter, del D.lgs. 165/01)
 - 2.3 Conflitto di interessi nella conclusione di contratti (art. 14 comma 2 D.P.R. 62/2013).
 - 2.4 Autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extra-istituzionali (art. 53 del d.lgs. 165/2001)
 - 2.5 Inconferibilità di incarichi dirigenziali e incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali (d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39)
 3. Formazione sui temi dell'etica e della legalità, con particolare riferimento alla materia dei contratti pubblici.
4. Standardizzazione della sequenza procedimentale seguita nell'emanazione degli atti di competenza - Rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti - Implementazione dell'utilizzo di strumenti telematici.
5. Rotazione del personale ordinaria e straordinaria.
 - 5.1) Rotazione ordinaria
 - 5.2) Rotazione straordinaria
6. Tutela del *whistleblower*
7. Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione
8. Società controllate o sottoposte a controllo analogo congiunto: vigilanza sull'adozione di misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza e promozione dell'adozione delle misure

SEZIONE QUARTA TRASPARENZA E ACCESSO CIVICO

1. Obiettivi strategici, organizzazione dei flussi informativi e criteri di pubblicazione e aggiornamento dei dati
 - 1.1 Obiettivi strategici
 - 1.2 Organizzazione dei flussi informativi
 - 1.3 Criteri generali di pubblicazione dei dati
 - 1.4 Criteri generali di aggiornamento dei dati
 - 1.5 Formato dei documenti
 - 1.6 Rapporto tra trasparenza e tutela dei dati personali
2. Tipologie di accesso civico: "semplice" e "generalizzato"
 - 2.1 Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'Accesso civico
 - 2.2 Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'Accesso civico "generalizzato"

SEZIONE QUINTA AMBITI SPECIALI

1. Misure di prevenzione in materia di "Appalti pubblici - Contratti pubblici": misure attuate e da attuare.

SEZIONE PRIMA

INTRODUZIONE GENERALE

1. Informazioni generali – percorso intrapreso

La legge **6 novembre 2012, n. 190**, recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*, ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico una prima organica disciplina normativa volta ad attuare una strategia di prevenzione della corruzione.

A livello “nazionale”, sulla base delle linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale, il Dipartimento della Funzione pubblica ha predisposto il **primo Piano Nazionale Anticorruzione (di seguito PNA 2013)** approvato con Delibera CiVIT (ora A.N.A.C.) n. 72 del 11/09/2013.

A livello “decentralizzato”, ogni Amministrazione pubblica ha definito il proprio Piano triennale di prevenzione, effettuando l’analisi e la valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente individuando le misure di prevenzione volte a prevenirli.

Il Comune di Cervia, sulla base del PNA 2013, ha approvato ed attuato il **primo Piano di prevenzione della corruzione del Comune di Cervia** (Deliberazione di G.C. n. 6 del 28 gennaio 2014) **per il triennio 2014-2016** (di seguito PTPC). Al PTPC **sono indicate** le schede e i documenti di sintesi relativi ai processi analizzati, scaturite all’esito dell’analisi dei rischi effettuata nel 2013.

Il Decreto legge n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha successivamente ridisegnato l’ambito dei soggetti e dei ruoli della strategia anticorruzione a livello nazionale, incentrando sull’Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC) il sistema della regolazione e di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione.

L’ANAC, con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, ha approvato l’**”Aggiornamento 2015 al PNA”** fornendo importanti nuove indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del PNA 2013. In particolare, l’ANAC ha sottolineato la necessità di implementare le misure di prevenzione nell’area di rischio degli appalti pubblici (definiti dall’Autorità area di rischi “Contratti pubblici”, evidenziando, con uno specifico approfondimento sul tema, le anomalie del sistema di gestione delle procedure di gara da cui possono scaturire eventi criminosi e le conseguenti possibili misure di prevenzione “specifiche” da attivare). L’Autorità ha inoltre imposto alle amministrazioni l’analisi non solo del contesto interno (analisi dei fattori di rischio legati ai procedimenti “interni” di competenza dell’Ente da effettuare inderogabilmente entro il 2017), ma anche del contesto esterno, inteso come dinamiche socio-territoriali che possono favorire il verificarsi di eventi corruttivi all’interno dell’Amministrazione.

Il Comune di Cervia, con il **PTPC 2016-2018** (deliberazione di G.C. n. 8 del 26 gennaio 2016), nel recepire le indicazioni dell’ANAC, stante i tempi ristretti, ha dato attuazione ad alcune misure di prevenzione appartenenti all’area di rischio “appalti pubblici”, promuovendo, in particolare, anche alla luce dell’approvazione del nuovo “Codice degli appalti”, diversi momenti di formazione interna sul tema; infatti, in tale materia”, molti dei “malfunzionamenti” derivano dalla “assenza di conoscenza” o comunque dalla mancanza di “regole chiare” applicate in modo univoco dai dipendenti dell’Ente.

Il **Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97**, *“Recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”* (di seguito D.lgs. 97/2016) ha chiarito la natura, i contenuti ed il procedimento di approvazione del Piano di prevenzione della corruzione ed, in materia di trasparenza, ha rivisto gli obblighi di pubblicazione e disciplinato il nuovo diritto di “accesso civico generalizzato” ad atti, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria. Ha altresì previsto tra i contenuti necessari del PTPC gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza (art 1, comma 8, come novellato dall’art. 41 del D.lgs. 97/2016) individuati dal Consiglio Comunale: *“L’organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico – gestionale e del Piano triennale di prevenzione della corruzione.”*

Il suddetto decreto inoltre ha previsto il forte coinvolgimento degli organi di indirizzo politico nella formazione e attuazione dei PTPC e rafforzato il ruolo (ed i poteri) dei Responsabili della prevenzione e del Nucleo di valutazione. In particolare:

- alla Giunta spetta la decisione in ordine all’introduzione di modifiche organizzative per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività (art. 41, co. 1 lett. f) d.lgs. 97/2016);

- il Nucleo di valutazione è chiamato a promuovere il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici.

La nuova disciplina persegue anche l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nella materia, unificando in un solo strumento il PTPC e il PTTI (Programma triennale della trasparenza e dell'integrità): la soppressione del riferimento esplicito al PTTI, comporta che l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non sia oggetto di un separato atto, ma sia parte integrante del PTPC come "apposita sezione" che pertanto assume la denominazione di Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza (PTPCT).

Il nuovo **PNA 2016** approvato dall'ANAC, con Delibera n. 831 del 03/08/2016 ha ribadito le indicazioni fornite con il PNA 2013 (e con il suo aggiornamento) e con il D.lgs n. 97/2016, approfondendo i rischi connaturati ad aree di rischio specifiche ed evidenziando le possibili misure di prevenzione da attuare: es. in materia di "Governo del territorio" (l'ANAC si riferisce ai processi che regolano la tutela, l'uso e la trasformazione del territorio, ascrivibili principalmente ai settori dell'urbanistica e dell'edilizia).

Il **PTPCT 2017-2019** (approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 21 del 31 gennaio 2017), sulla base delle novità normative in materia di prevenzione della corruzione e di quelle introdotte dall'ANAC con l'"Aggiornamento 2015 al PNA" e con il PNA 2016, ha rivisto completamente la struttura del PTPC per il triennio 2017-2019 valutando in particolare:

- l'esaurirsi dell'efficacia di un percorso triennale attivato a seguito dell'approvazione del primo **PTPC (2013)**, soprattutto con riferimento alle misure di prevenzione "ulteriori - specifiche" previste per singoli processi/procedimenti;
- le profonde modifiche organizzative che ha subito la struttura comunale che hanno comportato mutamenti anche rispetto ai processi/procedimenti di competenza dell'Ente;
- l'esigenza di una semplificazione del sistema di prevenzione come definito nel 2013, per renderlo più efficace e comprensibile dall'intera struttura comunale;
- la necessità di fotografare l'attività realizzata fino ad ora in termini di prevenzione della corruzione, per ripartire con nuove misure di prevenzione sulla base dei risultati ottenuti e delle criticità rilevate;

Il PTPCT 2017-2019 ha dunque sostituito completamente quello approvato nel 2014 dando avvio ad un nuovo percorso in termini di prevenzione della corruzione. **Il "Programma" ad esso allegato ha fotografato, il percorso realizzato in tema di prevenzione della corruzione negli anni 2014 – 2015 – 2016;** per il 2017, in attesa della conclusione della procedura di rivalutazione dei rischi insiti in tutti i processi dell'Ente (come detto una prima valutazione era avvenuta nel 2013 ai fini dell'approvazione del primo PTPCT) e quindi della definizione di "nuove misure", ha individuato ed in parte attivato una serie di misure "transitorie" di tipo "organizzativo generale" tali da incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione in maniera trasversale sull'intera Amministrazione. Dette misure sono state individuate in base alla necessità di dare attuazione alla normativa in materia di appalti e all'analisi del "contesto interno" quale era emersa dai controlli successivi effettuati nel corso degli anni.

Il PTPCT 2018-2020 approvato (con deliberazione di Giunta Comunale n. 23 del 20/01/2018), **a seguito dell'analisi dei rischi del contesto interno** (procedimenti/processi di competenza dell'Ente) ed esterno (relazioni con portatori di interessi esterni che possono favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi all'interno dell'Amministrazione) **effettuata nel 2017**, ha individuato nuove misure di prevenzione sia di tipo "generale" che "ulteriori/specifiche" (queste ultime legate a particolari procedimenti/processi), recependo gli indirizzi contenuti nell'**aggiornamento 2017 al PNA 2016** approvato con Delibera dell'ANAC n. 1208 del 22/11/2017.

Al PTPCT 2018-2020 sono state **allegate le schede e i documenti di sintesi relativi ai procedimenti analizzati scaturite all'esito dell'analisi dei rischi condotta su tutti i processi dell'Ente e non solo su quelli inerenti alle aree e sotto aree comuni e obbligatorie previste dal PNA.**

Il **PTPCT 2019-2021** (approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 18 del 29/01/2019), ha aggiornato il precedente, tenendo conto dell'aggiornamento 2018 al PNA 2016 approvato con Delibera n. 1074 del 21/11/2018 dell'ANAC.

Il **PNA 2019** approvato dall'ANAC con Delibera n. 1064 del 13/11/2019 dell'ANAC, **ha rivisto e consolidato in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi agli Enti locali** e che sono stati oggetto di specifici provvedimenti di regolamentazione o indirizzo. In virtù di quanto affermato dall'ANAC, quindi, il

PNA 2019, assorbe e supera tutte le parti generali dei precedenti Piani e relativi aggiornamenti, lasciando invece in vigore tutte le parti speciali che si sono succedute nel tempo.

Il PNA 2019, inoltre, consta di 3 Allegati:

1. Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi; 2. La rotazione “ordinaria” del personale;
3. Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

In particolare, l'Allegato 1 contiene nuove indicazioni metodologiche per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del sistema di gestione del rischio corruttivo e per la conseguente predisposizione della relativa parte del PTPCT fornendo nuovi indicatori per la costruzione delle aree a rischio. Con il nuovo PNA, l'ANAC individua un “approccio di tipo qualitativo”, che dà ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantisca la massima trasparenza, in luogo dell'approccio quantitativo utilizzato dalla maggior parte delle pubbliche amministrazioni. L'ANAC stabilisce che, nel caso cui il singolo Ente abbia già predisposto il PTPCT utilizzando il precedente metodo quantitativo, ANAC ritiene che il nuovo approccio di tipo qualitativo introdotto dall'Allegato 1 possa essere applicato in modo graduale, in ogni caso non oltre l'adozione del PTPCT 2021-2023 (v. nota 11 pag. 20 PNA 2019 - allegato 1 al PNA, pag.3).

Il **PTPCT 2020-2022** (approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 26 del 28 gennaio 2020), tenuto conto delle “indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi derivanti dal PNA 2019” del metodo qualitativo già utilizzato nella mappatura dei processi del 2017, ha previsto di individuare nel corso del 2020 una nuova metodologia da utilizzare per la “rimappatura di tutti i processi/attività di competenza dell'Ente e per l'analisi del contesto esterno” da effettuare nel corso del 2021.

Il PTPCT valido per l'arco temporale 2021-2023 introduce la nuova metodologia da utilizzare per la “rimappatura di tutti i processi/attività di competenza dell'Ente **da effettuarsi nel 2021. Il “Programma” allegato a detto PTPCT fotografa il percorso triennale realizzato in tema di prevenzione della corruzione negli anni 2018 – 2019– 2020 a seguito della seconda mappatura avvenuta nel 2017.** Il PTPC, a seguito della verifica della sostenibilità delle misure di prevenzione individuate nel “Programma” ed in particolare di quelle “generali”, per il 2021 dà attuazione alle misure “generali” e alle misure “ulteriori riferite al triennio di riferimento” non ancora attuate, in attesa della “rimappatura dei processi”.

In particolare, nel 2021 si prevedeva l'attuazione alla nuova circolare in materia di conflitto di interessi emanata dal RPCT e la definizione dei contenuti della circolare in materia di rotazione ordinaria del personale.

Il **PTPCT 2022-2024**, a seguito dell'analisi dei rischi del contesto interno (processi di competenza dell'Ente) ed esterno (relazioni con portatori di interessi esterni che possono favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi all'interno dell'Amministrazione) condotta nel 2021, **individua le misure di prevenzione sia di tipo “GENERALE” che “SPECIFICO”** (queste ultime legate a singoli processi).

Al **PTPCT 2022-2024** sono allegati i **documenti di sintesi relativi ai processi analizzati**, scaturiti all'esito dell'analisi dei rischi condotta nel 2021 su tutti i processi dell'Ente.

Con il **PTPCT 2022-2024** si modifica in modo significativo la **procedura di gestione dei rischi corruttivi** (si veda SEZIONE SECONDA - paragrafo 3).

Al **PTPCT 2022-2024** è allegato il **Programma delle attività per il triennio** (di seguito “**Programma**”) che assume una struttura diversa dai precedenti.

Il **PTPCT 2025-2027** ha concluso l'iter intrapreso con la mappatura del 2021 da cui è nato il PTPCT 2022-2024. Nell'anno 2025, infatti, si è proceduto ad un **riesame della funzionalità complessiva del sistema anticorruzione** a conclusione dell'iter di attuazione delle misure di prevenzione indicate nel PTPCT 2022-2024, nonché alla **rimappatura dei processi e del rischio corruttivo** in base al metodo di analisi già codificato nel PTPCT 2021-2023 e all'individuazione di eventuali nuove misure di prevenzione della corruzione. La rinnovata mappatura dei processi è coincisa con la **modifica/aggiornamento del “Programma dei controlli successivi” approvato con nota prot. 44416 del 30/06/2025** e con l'approvazione di **apposita microstruttura (UCI) dedicata all'attività di controllo formalizzata con Determinazione a firma del RPCT n. 810 del 30/06/2025**.

In relazione al nuovo PTPCT 2026-2028 si è quindi provveduto:

- all'inserimento di misure specifiche “nuove” per il triennio 2026-2028 nel “Programma delle attività” (allegato A2 al PTPCT) e alla rendicontazione per quelle attuale nel triennio precedente;

- per le **misure specifiche “permanenti”** già esistenti e rilevate in sede di mappatura (**allegato F3 al PTPCT**) al loro eventuale aggiornamento/implementazione, poiché sono state fatte confluire le misure specifiche “nuove” attuate nel triennio concluso 2023-2025.

L'RPCT e la Direzione Operativa hanno altresì disposto l'aggiornamento delle **misure permanenti “generali”** (o all'eventuale nuova individuazione) inserite nel “Programma delle attività” (**allegato A1 al PTPCT**) e in considerazione della loro importanza le stesse verranno eventualmente inserite nel PEG come obiettivi straordinari e di progetto.

In particolare, si vedano le seguenti misure di prevenzione previste per il 2026:

- **conclusione iter di approvazione nuovo Codice di comportamento;**
- **approvazione circolari/atti equivalenti del RPCT (conflitto di interessi/rotazione/trasparenza);**
- **Processo di standardizzazione degli atti in materia di appalti/contratti**

Il PTPCT 2026-2028 confluiscce nel PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE (P.I.A.O.) del Comune di Cervia, ai sensi del D.L. 80/2021, che raccoglie e integra gli atti di pianificazione già assunti dal Comune di Cervia in attuazione di norme che regolano l'ordinamento degli Enti Locali.

2. Struttura del PTPCT e processo di redazione ed approvazione del PTPCT

AL PTPCT sono allegati come parti integranti i seguenti documenti:

➤ **Allegato A - il Programma delle attività per il triennio, documento aggiornato annualmente** nel quale sono declinate in modo analitico:

- **Allegato A1 - LE MISURE GENERALI:** le misure organizzative trasversali di tipo permanente attivate/da attivare in conseguenza di obblighi normativi, derivanti dal PNA o dai suoi allegati, scaturenti dalla “mappatura triennale dei processi” o dalla risultanze dei controlli successivi; in questa sezione del “Programma” rimangono evidenziate le misure attivate nel corso del tempo dall'Ente per stigmatizzarne l'importanza e nello stesso tempo per evidenziare il percorso tracciato dal Comune di Cervia fin dall'approvazione del primo PTPCT;

- **Allegato A2 - LE NUOVE MISURE SPECIFICHE:** le misure nuove più rilevanti da attivare nel triennio di riferimento (**a partire dal PTPCT 2022-2024 relative ai processi definiti in sede di mappatura a rischio ALTO o CRITICO**) applicate in maniera trasversale a tutto l'Ente (es. nell'area contratti pubblici) o riguardanti singoli processi emerse in sede di mappatura e di analisi e valutazione dei rischi (**allegato al PTPCT 2026-2028 in quanto elaborate in sede di rimappatura effettuata nel 2025; le misure attuate nel triennio precedente 2023-2025 confluiranno nell'allegato F3 – “misure specifiche permanenti”**).

Per il percorso tracciato dall'Ente in relazione alla “misure specifiche” si vedano i “Programmi” allegati ai **PTPCT 2017/2019 e 2021/2023, per l'area “CONTRATTI PUBBLICI” - la sezione terza – paragrafo 8 del presente PTPCT (nonché in sintesi il file “misure permanenti” allegato – F3)**.

Le nuove misure “specifiche” più rilevanti da attivare nel triennio di riferimento contenute nel “Programma”:

- sono inserite quali obiettivi Straordinari e/o di progetto nella programmazione operativa (PEG) e monitorati sull'applicativo informatico dell'Ente utilizzato per il controllo di gestione;

- o monitorate tramite il sistema dei controlli successivi.

Per ogni misura sono indicati i responsabili, le tempistiche di attuazione, le modalità di verifica dell'attuazione, lo stato di attuazione **a partire dal 2023**.

➤ **Allegato B - lo Schema responsabilità inerenti l'attuazione degli obblighi legati alla trasparenza (aggiornato nel 2022);**

➤ **Allegato C - il nuovo Codice di Comportamento comunale e relativa relazione illustrativa – approvato con G.C. n. 272 del 29/11/2022 (Prot. 84683 del 15/12/2022).**

➤ **Allegato D - il “Piano di formazione” in tema di prevenzione della corruzione:** aggiornato ogni anno in base alle esigenze scaturite nel corso dell'anno precedente che confluiscce nel piano formativo generale;

➤ **Allegato E – Tabelle esplicative della nuova metodologia di mappatura dei processi e di valutazione del grado di rischio;**

➤ **Allegato F – Documenti di sintesi relativi ai processi analizzati scaturiti all'esito dell'analisi dei rischi condotta nel 2021 su tutti i processi dell'Ente: F1 - Elenco processi – F2 Registro eventi rischiosi – F3 Misure specifiche permanenti.**

Tale allegato è l'esito sintetico della mappatura effettuata nel 2021 e nel 2025.

In particolare, da tale documentazione emergono: le misure specifiche di tipo permanente esistenti per i diversi processi e tuttora vigenti; gli eventuali auto vincoli interni (spazi lasciati vuoti dalla normativa) che limitano la discrezionalità degli attori del processo/attività; le forme di controllo da parte di altri servizi/organi/soggetti esterni.

Redazione: si rinvia al paragrafo 3 della presente sezione e alla sezione II del presente PTPCT.

Consultazione: prima della sua approvazione definitiva **a seguito dell'adozione in prima lettura**, viene svolta una consultazione pubblica aperta attraverso la **pubblicazione per 10 giorni** di apposito avviso nell'apposita sezione dell'”Amministrazione Trasparente”. Eventuali osservazioni o proposte di modifica possono essere inviate attraverso un modulo on-line presente nella Sezione “Amministrazione Trasparente” denominato **“Esprimi la tua opinione sulla Sezione amministrazione Trasparente”**. Tale modalità costituisce, già dal 2015, uno strumento di ascolto stabile per acquisire indicazioni al fine di correggere comportamenti e/o condotte non coerenti con i principi del PTPCT stesso.

Approvazione: il Piano è quindi approvato in via definitiva dalla Giunta Comunale su proposta del RPCT quale sezione del P.I.A.O. 2026/2028.

Pubblicazione: l'adozione del PTPC ed i suoi aggiornamenti sono adeguatamente pubblicizzati dall'Amministrazione (entro trenta giorni dall'adozione) nell'apposita sezione dell'Amministrazione Trasparente” unitamente alla nomina del **RPCT**.

Diffusione: l'Amministrazione ha la facoltà di organizzare le Giornate della Trasparenza quale occasione per illustrare agli *stakeholders* il PTPCT e quale ulteriore momento di condivisione e di raccolta di indicazioni e suggerimenti dai quali trarre spunti e considerazioni per migliorarne il contenuto.

Aggiornamento: il PTPCT è aggiornato o rivisto annualmente entro il 31 Gennaio (salve le proroghe concesse dall'ANAC).

L'esigenza di aggiornamento annuale del “Programma” consegue in via esemplificativa a fronte:

- della mancata attivazione per l'anno di riferimento delle misure di prevenzione previste;
- della necessità di modifica/integrazione delle misure previste a seguito dell'attività di monitoraggio/aggiornamento mappatura;
- dell'emersione attraverso il sistema dei controlli successivi di rischi non considerati in fase di analisi del contesto interno od esterno;
- di incontri e/o segnalazioni da parte di cittadini, organizzazioni economiche, sociali e sindacali, personale dell'Ente da cui scaturiscono contributi rilevanti per individuare altre aree di intervento e conseguenti misure di prevenzione;
- della rimappatura e/o ampliamento delle aree di rischio/processi da sottoporre a trattamento;
- della riduzione del livello di rischio in relazione a specifiche aree di rischio/processi a seguito di adozione delle misure introdotte, constatato attraverso l'attività di monitoraggio/controllo;
- della introduzione di normative che impongono ulteriori adempimenti;
- degli intervenuti mutamenti organizzativi dell'Amministrazione;
- dei nuovi indirizzi o direttive contenuti nel PNA e sue successive modifiche e aggiornamenti.

3. Sistema di Governance

La redazione del PTPCT e l'attuazione delle misure di prevenzione ivi previste si fonda sulla costante collaborazione e comunicazione bidirezionale tra il RPCT, i referenti, i dirigenti, gli incaricati di posizioni organizzative, i responsabili di servizio ed i restanti dipendenti dell'Ente.

Anche se la normativa prevede compiti e responsabilità (art. 1, commi 12, 13, 14 L. n. 190/2012) in capo al RPCT, ciascun dipendente delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa deve mantenere il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti. Anche i collaboratori dell'Amministrazione (a qualsiasi titolo) devono osservare le misure contenute nel PTPCT e segnalare le situazioni di illecito (art. 8 Codice di Comportamento).

Tutti i dipendenti dell'Amministrazione partecipano, pertanto, al processo di gestione del rischio sia nella fase di analisi che in quella di trattamento del rischio e devono, pertanto, osservare le misure contenute nel PTPCT, la cui violazione costituisce illecito disciplinare. In particolare, devono segnalare le situazioni di illecito al proprio dirigente o all'ufficio associato interprovinciale per la prevenzione e la risoluzione delle patologie del rapporto di lavoro del personale dipendente (art. 54 bis del d.lgs. n. 165 del 2001) e i casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis l. n. 241 del 1990; artt. 6 e 7 Codice di Comportamento).

Il RPCT svolge i seguenti compiti specifici (per quanto non previsto si rimanda all'allegato 3 alla Delibera ANAC Delibera n. 1064/2019 - Piano nazionale Anticorruzione 2019):

- entro il 15/12 di ogni anno elabora la relazione annuale sull'attività svolta e ne assicura la pubblicazione (art. 1, comma 14, L. 6 novembre 2012, n. 190); salvo diverso termine comunicato dall'ANAC;
- propone alla Giunta Comunale il PTPCT e i suoi aggiornamenti da approvare entro il 31 Gennaio di ogni anno (art. 1 comma 10 lett. a) della L. n. 190/2012);
- redige il Piano annuale di formazione dei dipendenti (art. 1 comma 10 lett. c) della L. n. 190/2012);
- segnala alla Giunta e al Nucleo di valutazione le eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione del "Programma" e indica all'Ufficio associato interprovinciale per la prevenzione e la risoluzione delle patologie del rapporto di lavoro del personale dipendente i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1 comma 7 della L. n. 190/2012);
- verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici a maggior rischio di corruzione (art. 1 comma 10 lett. b) della L. n. 190/2012);
- verifica l'efficace attuazione del PTPCT e la sua idoneità e propone la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione(art. 1 comma 10 lett. a) della L. n. 190/2012);
- cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, la verifica annuale sulla loro attuazione, ai sensi dell'articolo 54, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'ANAC, dei risultati del monitoraggio;
- collabora con l'ANAC al fine di favorire la corretta attuazione della disciplina sulla trasparenza;
- indica agli uffici della pubblica amministrazione competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- segnala alla Giunta e al Nucleo di valutazione «le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza».

Il ruolo di RPCT, nel nostro Ente, è affidato al Segretario Generale, in base a quanto previsto dall'art.1, comma 7 della L. 190/2012. Con Decreto del Sindaco n. 32 del 12/08/2024 si è stabilito di nominare, con decorrenza dal 12/08/2024, quale nuovo Responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza ai sensi dell'art. 1 comma 7 della Legge n. 190 del 06/11/2012 il Segretario Generale dell'Ente **Dott.ssa Morelli Margherita**. Il Segretario Generale ha assunto con il medesimo decreto anche il ruolo di responsabile dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della Stazione appaltante – Comune di Cervia (di seguito **RASA**). L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Tenuto conto che la Dott.ssa Morelli Margherita dal 01/01/2026 non è più in servizio presso il Comune di Cervia, le funzioni suddette sono state temporaneamente assunte dal Dott. Guglielmo Senni, in qualità di Vicesegretario Generale (rif. Decreto del Sindaco n. 20 prot. gen. n. 42825 del 12/06/2024 e Decreto del Sindaco n. 51 prot. gen. n. 88010 del 30/12/2024) di conferimento degli incarichi di sostituzione tra Dirigenti;), e saranno dallo stesso esercitate fino alla nomina del nuovo Segretario Generale.

Con Decreto del Sindaco n. 28 del 29/12/2023 si è stabilito di nominare quale "Gestore delle segnalazioni in materia di antiriciclaggio e finanziamento del terrorismo" e soggetto delegato a valutare e trasmettere le segnalazioni all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, il Dirigente del Settore Risorse e Vicesegretario **Dott. Guglielmo Senni**.

Il RPCT è coadiuvato da un gruppo di lavoro costituito dai **REFERENTI DI SETTORE** individuati dallo stesso RPCT d'intesa con i dirigenti; i referenti svolgono la proprio funzione in posizione di staff al RPCT.

Attualmente i referenti sono: Tosi Leonardo, Bernacci Fabrizio, Di Napoli Nicola, Forti Fabio, Ghedini Cristina, Giordano Alessandra, Tricoli Emilio, Medini Silvia, Andrea Nanni, Milanesi Gaia, Stella Alessandro, Trombetta Giuseppe, Valtieri Alberto, Rossi Francesca, Zaccarelli Verusca, Delorenzi Marco, Gorini Romina, Della Bartola Romina, Savini Fabio.

Il RPCT si avvale dei referenti nell'attività di analisi/valutazione dei processi/procedimenti interni, di verifica del contesto esterno, di trattamento dei rischi e implementazione del PTPC. I referenti curano la trasmissione e lo scambio bidirezionale di informazioni fra settore e RPCT, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'Amministrazione, e assicurano il costante monitoraggio sull'attività svolta nei settori di competenza, anche con riferimento agli obblighi di rotazione del personale.

Il RPCT si avvale, inoltre, in fase di progettazione ed attuazione degli piani, del Servizio Appalti-Contratti per quanto riguarda la prevenzione della corruzione e del Servizio Pianificazione Strategica – Partecipate - Trasparenza per quanto riguarda la trasparenza.

Dal 2018 (a seguito dell'approvazione del nuovo Regolamento per la disciplina dei controlli interni con Deliberazione di C. C. n. 10 del 24/01/2018) è stata approvata anche una nuova microstruttura denominata **“UNITÀ CONTROLLO INTERNO, TRASPARENZA, INTEGRITÀ E SEMPLIFICAZIONE (di seguito UCI) in STAFF al Sindaco**, formata da diverse professionalità trasversali appartenenti all'Ente (si veda **Determinazione n. 1917 del 28/12/2018**); tale microstruttura è stata aggiornata con **Determinazione n. 810 del 30/06/2025**, anche al fine di migliorare l'attività di controllo successivo.

In particolare all'UCI, per quanto qui interessa, sono attribuite le seguenti funzioni:

- “a) supporto al Segretario generale e al Servizio Appalti-Contratti-Anticorruzione-Controlli per lo svolgimento dei controlli successivi di regolarità amministrativa secondo le disposizioni contenute nel “Programma annuale dei controlli successivi”;
- “b) supporto e consulenza al Segretario generale e alla Direzione operativa nella fase di formazione dei regolamenti, degli atti generali e più in generale degli atti nel caso in cui venga richiesto un controllo secondo le circolari del Segretario Generale (art. 4 comma 3 e 4 del Regolamento);
- “c) supporto alle attività di verifica da parte del RPCT su segnalazioni da parte di cittadini e dipendenti nel rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia.
- “d) raccordo tra le strutture dell'Ente, assicurando omogeneità dei criteri e delle metodologie in uso nell'Amministrazione, attraverso compiti di supporto tecnico e metodologico al Segretario generale, alla direzione operativa ed ai servizi specialistici nelle seguenti materie:
 - progetti di razionalizzazione della spesa, informatizzazione e semplificazione delle attività;
 - coordinamento e raccordo delle varie forme di controllo ed implementazione di progetti ed interventi di miglioramento in materia di controllo strategico, controllo di gestione, controllo sulle società partecipate non quotate, controllo sulla qualità dei servizi erogati, valutazione della performance organizzativa e individuale, prevenzione della corruzione, trasparenza e accesso;”

Il RPCT si relaziona costantemente per l'esercizio della sua funzione anche con i **dirigenti** per il settore di rispettiva competenza, i quali:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono le misure di prevenzione (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001);
- assicurano l'osservanza del Codice di Comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale (artt. 16 e 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);
- monitorano il rispetto dei termini dei procedimenti e assumono le necessarie misure organizzative per la eliminazione delle anomalie;
- dispongono la rotazione degli incarichi dei dipendenti che svolgono le attività a rischio di corruzione;
- svolgono attività informativa nei confronti del responsabile, dei referenti e dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 D.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.).

Dal D.lgs. 97/2016 emerge l'intento di creare un maggior scambio di informazioni tra il RPCT e il **Nucleo di valutazione** (svolge le funzioni dell'OIV non istituito nel Comune di Cervia), al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione. In tal senso, si prevede, da un lato, che il Nucleo di valutazione abbia la facoltà di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza (art. 41, co. 1 lett. h), d.lgs. 97/2016), dall'altro che riceva la relazione annuale del RPCT, recante i risultati dell'attività svolta da pubblicare nel sito web dell'amministrazione (art. 41, comma 1, lett. l), d.lgs. 97/2016).

Il Nucleo di valutazione, in particolare (artt. 43 d.lgs. n. 33 del 2013 e art. 1 comma 8-bis della L. 90/2012): - verifica che il PTPCT sia coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico - gestionale e, altresì, che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza;

- in rapporto agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza verifica i contenuti della relazione recante i risultati dell'attività svolta. Nell'ambito di tale verifica ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari ed effettuare audizioni di dipendenti (art. 1, comma 8-bis, l. 190/2012);
- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001).

L'Ufficio associato interprovinciale per la prevenzione e la risoluzione delle patologie del rapporto di lavoro del personale dipendente (ai sensi della convenzione sottoscritta con il Comune di Cervia): svolge funzioni di gestione dei procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza e relativo contenzioso; svolge funzioni di gestione del contenzioso del lavoro non derivante da procedimenti disciplinari; provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 d.P.R. n.

3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.); propone l'aggiornamento del Codice di comportamento; gestisce l'attività del Servizio ispettivo sui dipendenti.

SEZIONE SECONDA

IL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA

1. Finalità

La finalità principale del **PTPCT** del Comune di Cervia è quella di fornire una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e di indicare gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio.

Il **PTPCT**, attraverso l'innalzamento dei livelli di trasparenza, di controllo e di monitoraggio, ha come obiettivi principali quello di ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione, di aumentare la capacità di scoprirla, di creare un contesto sfavorevole alla corruzione; costituisce anche una forma di rendicontazione dell'azione pubblica verso i cittadini, le imprese e la collettività sotto il profilo del rispetto dei principi di legalità e imparzialità della pubblica amministrazione. Si propone, in particolare, di far emergere con più facilità segnali di eventuali rischi di fatti corruttivi e rendere più stretti i legami tra lavoro, etica e legalità; vuol essere strumento strategico di prevenzione e di repressione di fenomeni corruttivi consentendo agli amministratori e a tutta la struttura dell'Ente di essere più consapevoli dei rischi della corruzione.

L'adozione del PTPCT si aggiunge alle misure organizzative e regolamentari di cui l'Ente è già dotato, che esplicano una funzione di presidio della legalità da valorizzare, coordinare e sistematizzare nel piano stesso.

Il **PTPCT** rappresenta un documento programmatico della strategia di prevenzione che individua obiettivi concreti (e conseguenti responsabili, misure, tempistica, indicatori) finalizzati alla riduzione dei rischi di corruzione nel Comune di Cervia. È uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da monitorare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione, in coerenza con i principi generali e i sistemi di programmazione degli Enti locali previsti dal D.lgs n. 267 del 18/08/2000 (TUEL).

2. Gli obiettivi strategici: l'indirizzo politico.

Il presente **PTPCT** si propone, all'interno di dinamiche organizzative orientate all'efficacia e alla qualità dei servizi, di attuare le disposizioni previste dalla L. n. 190/2012 e dai decreti attuativi (come riviste ed aggiornate a seguito delle precipitate modifiche normative) secondo le indicazioni contenute nel PNA 2013 e dei suoi aggiornamenti ed in particolare nel PNA 2019.

In particolare il PNA 2019 detta il principio strategico del coinvolgimento degli organi di indirizzo politico-amministrativo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo, da realizzarsi, con riferimento agli Enti Locali mediante l'adozione, da parte del Consiglio Comunale, precedentemente all'adozione definitiva del PTPCT ad opera della Giunta, di un documento contenente gli obiettivi strategici dell'Ente in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza. In merito alla definizione delle strategie per la prevenzione della corruzione, il PNA 2019- 2021, precisa che qualora l'Autorità riscontri l'assenza di obiettivi strategici, avvia un procedimento di vigilanza volto all'emanazione di un provvedimento d'ordine ai sensi del Regolamento del 29 marzo 2017 «sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33»;.

Il Comune di Cervia già da tempo inserisce all'interno del proprio **Documento Unico di Programmazione (DUP)** Obiettivi Strategici e Obiettivi Operativi in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza tra loro connessi.

In particolare il tema della prevenzione della corruzione e della trasparenza è sviluppato all'interno dell'**indirizzo STRATEGICO N. 4 – UN PASSO NUOVO PER L'ORGANIZZAZIONE**.

All'interno del DUP del Comune di Cervia gli Indirizzi Strategici sono esplicitati in Obiettivi Strategici e, a cascata, declinati in Obiettivi Operativi.

Più in dettaglio, nel DUP **2026-2028** lo sviluppo dei temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza avviene nel seguente ambito:

OBIETTIVO STRATEGICO 4.4: Attività di supporto allo sviluppo degli obiettivi e delle azioni del Mandato
--

OBIETTIVO OPERATIVO 4.4.2: Garantire il corretto funzionamento della macchina
--

comunale, contribuendo alla razionalizzazione e semplificazione delle procedure dell'Ente, al mantenimento degli equilibri di bilancio, alla tempestività dei pagamenti, al monitoraggio e controllo della gestione dell'Ente e degli organismi partecipati, alla dematerializzazione di dati e informazioni. Garantire la fornitura di beni e la prestazione di servizi rivolgendosi al mercato, per ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo. Garantire la redazione e l'integrazione fra loro dei vari documenti di programmazione e rendicontazione dell'Ente. Contribuire a creare un contesto sfavorevole alla corruzione alimentando la trasparenza e curando l'aggiornamento e l'attuazione dei documenti di prevenzione della corruzione, della trasparenza e dei controlli interni. Implementare strumenti di coordinamento, integrazione e digitalizzazione per assicurare soluzioni innovative e di semplificazione alle problematiche complesse.

Le misure in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza sono poi collegate, all'interno del Piano della Performance, a specifici Obiettivi Straordinari e/o di Progetto affidati annualmente ai Dirigenti. Il raggiungimento di tali obiettivi da parte dei responsabili viene accertato attraverso i vigenti sistemi di valutazione e misurazione della performance.

Gli OBIETTIVI STRATEGICI si sono trasformati in obiettivi concreti di tipo trasversale nel “Programma delle attività” seguendo le seguenti direttive dettate dalla Giunta:

- A. fotografare le “disposizioni da rispettare” in atti interni, semplici, chiari e trasparenti, che consentano agli utenti di conoscere le procedure di competenza dell'Ente in tutti i suoi aspetti e ai dipendenti di agire con la sicurezza di aver rispettato il principio della “parità di trattamento”;**
- B. rendere più trasparenti e tracciabili i procedimenti di competenza dell'Ente migliorando continuamente gli strumenti di diffusione delle informazioni a stakeholders e cittadini;**
- C. promuovere una conoscenza diffusa in prevenzione della corruzione, con particolare riguardo alla materia di appalti pubblici in modo che tutti i dipendenti siano consci delle “regole” da applicare;**
- D. creare sempre più uno stretto collegamento tra il sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione e i sistemi di controllo interno.**

Tali direttive devono guidare l'analisi dei responsabili di servizio anche nella fase di mappatura dei processi.

3. Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi

Il presente paragrafo del PTPCT, dando attuazione alle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione previste dalla normativa e dal PNA (**in applicazione di quanto previsto dall'allegato 1 al PNA 2019**), definisce il processo di gestione del rischio di corruzione nel Comune di Cervia.

Il processo di gestione del rischio di corruzione si articola nelle fasi di seguito elencate:

3.1 - ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO;

3.2 - ANALISI DEL CONTESTO INTERNO - MAPPATURA DEI PROCESSI

3.2.1 Descrizione della struttura organizzativa.

3.2.2 Identificazione dei processi;

3.2.3 Descrizione dei processi e delle fasi dei processi più complessi;

3.3 VALUTAZIONE DEL RISCHIO

3.3.1 Identificazione del rischio;

3.3.2 Analisi del rischio;

3.3.3 Ponderazione del rischioso;

3.4. TRATTAMENTO DEL RISCHIO – LE MISURE DI PREVENZIONE

3.4.1 Identificazione delle misure;

3.4.2 Programmazione delle misure;

3.5 SISTEMA DI MONITORAGGIO E CONTROLLO;

3.6 SISTEMA DEI CONTROLLI SUCCESSIVI - ART. 147 BIS DEL TUEL

3.1 ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno ha come duplice obiettivo quello di **evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente** nel quale il Comune di Cervia si trova ad operare **possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi** e, al tempo stesso, **condizionare la valutazione del rischio corruttivo (in sede di analisi del contesto interno)** e il monitoraggio dell'idoneità **delle misure di prevenzione** (allegato 1 al PNA – Pag. 10).

Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un piano anticorruzione contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

Si rimanda al DUP 2026 – 2028 (sezione 2° - paragrafo 3) per la descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio cerveso nonché delle relazioni esistenti con gli stakeholders.

Di seguito il contesto economico e criminologico dell'Emilia Romagna.

CONTESTO ECONOMICO

L'economia mondiale.

Secondo il Fondo monetario internazionale (World Economic Outlook, ottobre 2024), nonostante permangano pressioni sui prezzi in alcuni paesi, a livello globale, l'inflazione è stata messa sotto controllo e l'economia reale ha evitato una recessione globale, nonostante il passato brusco irrigidimento delle politiche monetarie. Il successivo allentamento delle politiche monetarie in corso dallo scorso giugno ridarà fiato all'economia globale. La crescita faciliterà un aggiustamento delle politiche fiscali necessario per stabilizzare la dinamica del debito pubblico. Per il FMI la crescita globale si manterrà stabile al 3,2 nel 2024 e nel 2025 e la dinamica del commercio mondiale, dopo la ripresa di quest'anno (+3,1 per cento), dovrebbe accelerare ulteriormente (+3,4 per cento) nel 2025. Una serie di fattori di rischio potrebbe incidere negativamente su questo scenario, tra questi l'acuirsi dei conflitti regionali in corso, un'eccessiva gradualità nell'allentamento delle politiche monetarie, un rallentamento ulteriore dell'economia cinese, un avvitamento di politiche protezionistiche e l'avvio di una fase di instabilità dei mercati finanziari a seguito di un'eccesiva crescita del debito sovrano. Negli Stati Uniti la rapida crescita del prodotto interno lordo dello scorso anno proseguirà anche nel 2024 (+2,8 per cento), trainata ampiamente dalla domanda interna. Ci si aspetta che la dinamica della crescita rallenti nel 2025 (+2,2 per cento), con il raffreddamento delle condizioni del mercato del lavoro e una politica fiscale meno espansiva. Sulle prospettive dell'andamento economico del prossimo anno incide decisamente l'incertezza relativa alle politiche della prossima amministrazione, che potrebbero condurre a una politica fiscale più espansiva, a una maggiore dinamica dei prezzi e a tassi di interesse più elevati. In Cina le prospettive economiche mostrano segnali di debolezza in quanto un ridotto livello di fiducia, una crescita salariale lenta e la perdurante crisi del settore delle costruzioni comprimono le possibilità di crescita. Il governo cinese ha adottato recentemente un importante pacchetto di misure di stimolo economico di politica monetaria e fiscale, che hanno avuto un riscontro positivo sui mercati, ma di cui resta da vedere il risultato sull'economia reale. Dopo l'ulteriore rallentamento della crescita stimato per il 2024 (+4,8 per cento), si prospetta un'ulteriore decelerazione anche per il 2025 (+4,5 per cento) a fronte della necessità di ribilanciare i fattori di crescita a favore dei consumi interni. In Giappone ci si attende che l'attività economica risulti stagnante nel 2024 (+0,3 per cento), dopo l'exploit dello scorso anno, contenuta dalla domanda interna. Le previsioni sono però orientate verso una ripresa della crescita nel 2025 (+1,1 per cento), grazie al supporto all'aumento dei consumi dato da una sostenuta crescita dei salari. Ciò nonostante, l'inflazione dovrebbe rientrare al di sotto del 2 per cento. L'elevato deficit pubblico aumenterà ulteriormente quest'anno, anche per un netto aumento delle spese militari, e riprenderà a ridursi dal 2025.

L'Unione europea

Secondo le previsioni economiche di autunno della Commissione europea, la crescita del prodotto interno lordo dell'Unione europea dovrebbe riprendere nel 2024 (+0,9 per cento) e aumentare ancora nel 2025 (+1,5 per cento), grazie a un'accelerazione dei consumi e a una ripresa degli investimenti, dopo la contrazione che questi subiranno nel 2024.

Nonostante alcune oscillazioni il processo di rientro dell'inflazione ha progredito decisamente nel corso del

2024 (+2,6 per cento), quando si ridurrà a meno della metà rispetto al 6,4 dell'anno precedente, e proseguirà gradualmente nel 2025 (+2,4 per cento).

In ottobre la Banca centrale europea ha ridotto il tasso di intervento per la terza volta dopo l'avvio nello scorso maggio della fase di allentamento e le banche centrali dei paesi dell'Unione non facenti parte dell'area dell'euro stanno allentando la politica monetaria.

L'occupazione continua ad aumentare, anche se con una dinamica in rallentamento, e il tasso di disoccupazione si ridurrà ulteriormente nell'Unione fino al 5,9 per cento nel 2025 e più rapidamente nei paesi dell'area dell'euro, dove resterà però più elevato (6,3 per cento).

L'aumento del reddito disponibile reale renderà possibile alle famiglie di ridurre il tasso di risparmio e sosterrà una lieve accelerazione della crescita dei consumi fino all'1,2 per cento nel 2024 e all'1,4 per cento nel 2025. I buoni bilanci delle imprese, la ripresa dei profitti, il miglioramento delle condizioni creditizie e l'impulso del Recovery and Resilience Facility permetteranno il recupero degli investimenti nel 2025 (+2,1 per cento), dopo la contrazione che subiranno nel 2024 (-1,6 per cento).

Una moderata crescita globale e un'accelerazione del commercio mondiale sosterranno la domanda estera che porterà ad un aumento delle esportazioni dell'1,4 per cento quest'anno e del 2,2 per cento nel 2025, quando con la ripresa dell'attività anche la dinamica delle importazioni salirà al 2,6 per cento.

Ci si attende una diminuzione del disavanzo pubblico generale al 3,1 per cento del prodotto interno lordo quest'anno, ma nel 2025 l'ulteriore diminuzione risulterà marginale, facendo scendere il rapporto solo al 3,0 per cento. Nelle proiezioni il rapporto tra debito lordo delle pubbliche amministrazioni e pil tenderà ad aumentare leggermente passando dall'82,1 per cento del 2023 all'83,0 per cento nel 2025 per effetto del permanere di deficit elevati che non sono controbilanciati da una rapida crescita dell'attività e aggravati dall'impatto sulla spesa per interessi di tassi ancora elevati.

Il prodotto interno lordo in Germania dovrebbe ridursi anche nel 2024 (-0,1 per cento), dopo la flessione dello scorso anno, ma dovrebbe riprendere a crescere nel 2025 (+0,7 per cento), pur senza uscire dalle difficoltà del suo modello di sviluppo. Al contrario l'attività dovrebbe avere accelerato leggermente in Francia nel 2024 (+1,1 per cento), sostenuta dalla spesa pubblica (con un deficit pari al 6,2 per cento del Pil) e dal commercio estero, ma le esigenze dell'aggiustamento fiscale ne rallenteranno la dinamica nel 2025 (+0,8 per cento). Il prodotto interno lordo spagnolo dovrebbe crescere decisamente nel 2024 (+3,0 per cento), sostenuto dai consumi e dagli investimenti, ma la sua dinamica dovrebbe rallentare nel 2025 (+2,3 per cento), frenata dal riequilibrio del bilancio pubblico.

L'Italia

Il rallentamento dell'attività economica nella seconda metà dell'anno, secondo Prometeia, limiterà la crescita del prodotto interno lordo nel 2024 allo 0,5 per cento, frenata dalla stasi dei consumi, dalla flessione degli investimenti industriali a seguito dell'incertezza e della caduta della produzione, dal contenimento degli incentivi pubblici al settore delle costruzioni e dalle esigenze di riequilibrio del bilancio pubblico. Una lieve ripresa dei consumi e una ripartenza più sostenuta degli investimenti industriali e delle esportazioni, oltre all'apporto degli investimenti pubblici in infrastrutture, controbilanceranno il peso della caduta degli investimenti in abitazioni dovuto alla riduzione dei "superbonus" e permetteranno una lieve accelerazione della crescita del Pil nel 2025 (+0,7 per cento).

I consumi delle famiglie dovrebbero restare invariati nel 2024, mentre le famiglie stanno ricostituendo il livello dei risparmi eroso dall'inflazione, poi la ripresa del reddito disponibile reale ne permetterà un lieve aumento nel 2025.

Nel 2024 gli investimenti dovrebbero aumentare ancora, ma solo lievemente (+0,7 per cento), compensando la flessione degli investimenti industriali dovuta al ciclo negativo con la coda della tendenza positiva di quelli in costruzioni. Al contrario, nel 2025 si avrà una flessione degli investimenti in costruzioni, guidata da quelli abitativi, che si contrapporrà a una ripresa degli investimenti industriali, sostenuta dalla ripresa dell'attività e da sostegni fiscali. Nel complesso gli investimenti rimarranno stazionari, gravati anche dalla crescente incertezza sulle politiche commerciali a livello globale.

Nonostante la ripresa del commercio mondiale, la debolezza del ciclo economico in Europa, in particolare in Germania, condurrà a una stagnazione delle esportazioni di beni e servizi nel 2024, anche con l'apporto derivante dal buon andamento del turismo. La crescita del commercio mondiale e il miglioramento del ciclo economico in Europa dovrebbero favorire una ripresa delle esportazioni nel 2025 (+1,7 per cento). Una previsione che resta assai esposta al rischio dell'applicazione di dazi doganali da parte della nuova amministrazione statunitense.

A fronte dell'inflazione passata, in Italia il recupero salariale è stato modesto e non ci si attende che acceleri. In precedenza, i margini di profitto hanno tratto vantaggio dall'inflazione, ma ora risultano in diminuzione con la discesa dell'inflazione, che in particolare per i prezzi alla produzione è divenuta deflazione. Quindi nel 2024 la dinamica dei prezzi al consumo dovrebbe ridursi decisamente (+1,1 per cento), tanto da

prospettare un lieve rimbalzo nel 2025 (+1,7 per cento). Ma dopo quattro anni il livello dei prezzi al consumo dovrebbe risultare superiore del 20 per cento rispetto a quello del gennaio 2021.

Il mercato del lavoro rimane solido. Nel 2024 il tasso di disoccupazione scenderà al 6,9 per cento e l'occupazione continuerà ad aumentare (+1,3 per cento), grazie alla riduzione dei disoccupati e degli inattivi. Tenuto conto della diminuzione della popolazione in età da lavoro, non è detto che queste tendenze possano proseguire, tanto che per il 2025 ci si attende una stagnazione dell'occupazione (+0,1 per cento) e un lieve rimbalzo del tasso di disoccupazione (7,0 per cento).

Dopo il pesante disavanzo 2023, pari al 7,2 per cento del Pil, il rapporto dovrebbe ridursi al 4,0 per cento nel 2024, grazie all'uscita dalle misure di emergenza, ma poi non dovrebbe scendere di molto nel 2025 (3,7 per cento), tenuto conto della maggiore e crescente spesa per interessi passivi che imporrà un notevole miglioramento del saldo primario, considerato che si intende puntare a un ritorno al di sotto del 3 per cento nel 2026. Dopo una fase di riduzione del debito pubblico tra il 2020 e il 2023, si prevede torni nuovamente a crescere, anche per la contabilizzazione ai fini del calcolo del debito dei crediti fiscali edilizi secondo il criterio di cassa, passando dal 134,8 dello scorso anno al 137,5 nel 2024, per poi salire ulteriormente al 139,6 nel 2025

L'economia regionale

Nelle stime più recenti la crescita del prodotto interno lordo dovrebbe mantenersi stabile nel 2024 (+0,9 per cento), sostenuta dall'aumento dell'occupazione e dagli investimenti. La crescita economica dovrebbe proseguire allo stesso ritmo anche nel 2025, quando il Pil dovrebbe continuare a salire trainato dai consumi e dalla domanda estera, nonostante il calo degli investimenti. Nel lungo periodo, il Pil regionale in termini reali nel 2024 dovrebbe risultare superiore di solo il 5,7 per cento rispetto al massimo toccato prima della crisi finanziaria nel 2007 e superiore del 16,6 per cento rispetto a quello del 2000. Nel lungo periodo l'andamento dell'economia regionale appare migliore rispetto a quello nazionale, ma non sostanzialmente. Il Pil italiano in termini reali nel 2024 risulterà superiore di solo lo 0,4 per cento rispetto a quello del 2007 e dell'8,5 per cento rispetto al livello del 2000.

Nel 2024, la crescita italiana sarà "trainata" dalle regioni del nord est (+0,9 per cento) e nella classifica della crescita delle regioni italiane l'Emilia-Romagna dovrebbe risultare prima a pari merito con l'Umbria e la Sicilia, davanti a Lombardia e Veneto (+0,8 per cento per entrambe). Nel 2025 la classifica per livello di crescita economica delle regioni italiane sarà guidata dalla Lombardia (+1,0 per cento), subito seguita da Emilia-Romagna, Veneto e Sicilia (+0,9 per cento).

Nel 2024 la crescita dei consumi delle famiglie (+0,6 per cento) scenderà al disotto della dinamica del Pil, per la contenuta dinamica dei redditi reali, l'aumento della diseguaglianza e anche per il tentativo delle famiglie di ricostituire il livello dei risparmi eroso dall'inflazione. Nelle stime si prospetta un riallineamento della dinamica delle due variabili nel 2025 (+0,9 per cento).

Gli effetti sul tenore di vita della riduzione del reddito disponibile determinato dall'inflazione passata e dell'aumento delle diseguaglianze sono evidenti. Nel 2024 i consumi privati aggregati risulteranno solo lievemente superiori (+1,2 per cento) rispetto a quelli del 2019, ovvero a quelli antecedenti la pandemia, e superiori di solo 9,4 punti percentuali rispetto al livello del 2000. Inoltre, rispetto a quell'anno la crescita dei consumi in regione risulterà inferiore di oltre sette punti percentuali rispetto a quella del Pil. È importante ricordare che rispetto ad allora, il dato complessivo cela anche un notevole aumento della diseguaglianza tra specifiche categorie professionali e settori sociali, per alcune delle quali non vi è stata crescita dei consumi. Nonostante un lieve allentamento della politica monetaria, in un quadro di notevole incertezza sia economica che geopolitica, con il contenimento dei massicci sostegni pubblici, in particolare, a favore delle costruzioni, la dinamica degli investimenti fissi lordi nel 2024 risulterà più contenuta (+2,9 per cento), ma ancora trainerà la crescita. Nonostante l'attesa discesa dei tassi di interesse, la riduzione dei sostegni pubblici, in particolare, dei "bonus" a favore delle costruzioni, condurrà a un vero e proprio arretramento del processo di accumulazione nel 2025 (-1,6 per cento).

Anche l'evoluzione del processo di accumulazione appare debole su un periodo di tempo più lungo. Nonostante la crescita recente, nel 2024 gli investimenti in termini reali risulteranno superiori di solo l'1,3 per cento rispetto a quelli del 2008, ovvero a quelli precedenti al declino del settore delle costruzioni, e supereranno solo del 21,4 per cento quelli del 2000. Però, nel lungo periodo, dal 2000, la crescita degli investimenti è risultata superiore a quella del Pil di quasi 5 punti percentuali e di 12 punti percentuali più elevata di quella dei consumi.

Nonostante la ripresa del commercio mondiale nel 2024 le esportazioni regionali dovrebbero registrare un arretramento (-0,9 per cento), connesso alla stasi dell'economia della Germania, ma nel 2025, grazie a una più solida ripresa del commercio mondiale, la crescita delle vendite all'estero riprenderà a un ritmo consistente (+2,5 per cento). Al termine del 2024 il valore reale delle esportazioni regionali dovrebbe risultare superiore addirittura del 90,4 per cento rispetto al livello del 2000 e del 37,8 per cento rispetto a

quello del 2007. Si tratta di un chiaro indicatore dell'importanza assunta dai mercati esteri per l'economia regionale, ma anche della maggiore dipendenza dell'economia regionale dai mercati esteri per sostenere l'attività e i redditi regionali a fronte di una minore capacità di produrre valore aggiunto dall'attività svolta per l'esportazione.

Nonostante il depotenziamento dei bonus e l'elevato costo dei finanziamenti, nel 2024 saranno di nuovo le costruzioni a trainare l'aumento del valore aggiunto reale regionale, che sarà sostenuto anche dai servizi e dall'agricoltura, mentre si accentua la fase di arretramento per l'industria. Nel 2025, invece, si avrà una moderata ripresa dell'attività industriale e accelererà la crescita dei servizi, mentre sarà il settore delle costruzioni a entrare in una fase di decisa recessione.

In dettaglio, con la lenta ripresa della domanda estera e quindi delle esportazioni e la debolezza della domanda interna nazionale nel 2024 il valore aggiunto reale prodotto dall'industria in senso stretto regionale subirà un nuovo arretramento che sarà più ampio di quello dello scorso anno (-1,0 per cento). Nel 2025, nonostante lo stop alla crescita della domanda interna nazionale, sarà la ripresa del commercio mondiale a sostenere l'attività industriale e una contenuta crescita del suo valore aggiunto (+0,9 per cento).

Sul lungo periodo, al termine dell'anno corrente, il valore aggiunto reale dell'industria risulterà superiore di solo l'8,8 per cento rispetto a quello del 2007, ovvero al livello massimo precedente la crisi finanziaria del 2009, a testimonianza del relativo indebolimento della capacità del settore di produrre reddito dalla sua attività.

Nonostante la decisa revisione dei "bonus" a favore del settore e l'elevato costo dei finanziamenti, anche dopo l'avvio dell'allentamento della politica monetaria, la crescita del valore aggiunto delle costruzioni dovrebbe ancora accentuare decisamente la tendenza positiva nel corso del 2024 (+7,6 per cento). I fattori precedentemente elencati dovrebbero però condurre a un'inversione della tendenza per il valore aggiunto del settore che diverrà nettamente negativa nel 2025 portando le costruzioni in forte recessione (-7,4 per cento).

Il settore delle costruzioni ha avuto nel lungo periodo un eccezionale andamento ciclico, non riesce a trovare un equilibrio proprio e vive in un alternarsi di bolle espansive, spesso determinate da decisioni politiche, e di successive crisi, alle quali la politica non è estranea.

A testimonianza di questo carattere, al termine dell'anno corrente il valore aggiunto delle costruzioni risulterà inferiore del 17,0 per cento rispetto ai livelli, chiaramente eccessivi, del precedente massimo toccato nel 2007 e superiore del 13,9 per cento rispetto al livello del 2000.

Il modello non ci permette di osservare in dettaglio i settori dei servizi che mostrano andamenti fortemente differenziati.

Nel 2024 il ritmo di crescita del valore aggiunto del complesso dei servizi dovrebbe ridursi lievemente (+1,2 per cento), per la debolezza dell'attività nell'industria, e il rallentamento della crescita dei consumi. Nel 2025 la ripresa dell'attività nell'industria e la contenuta crescita dei consumi, nonostante la debolezza delle costruzioni, permetteranno al valore aggiunto dei servizi di riprendere a crescere al ritmo dello scorso anno (+1,6 per cento), ciò che farà dei servizi la componente più dinamica dell'economia regionale.

Ma nel lungo periodo anche l'andamento del settore dei servizi mostra una crescita insoddisfacente. Il valore aggiunto del settore al termine di quest'anno supererà il livello del 2008, ovvero quello antecedente la crisi finanziaria dei sub-prime, di solo l'8,6 per cento e risulterà superiore del 18,8 per cento rispetto al livello del 2000.

Nel 2024 la crescita dell'occupazione supererà decisamente la stabilità delle forze lavoro e ciò permetterà una nuova diminuzione del tasso di disoccupazione. Lo stesso non dovrebbe accadere nel 2025 quando un nuovo aumento delle forze lavoro risulterà lievemente superiore a una più contenuta crescita dell'occupazione. Si avrà, quindi, un lieve rimbalzo del tasso di disoccupazione.

Le più recenti previsioni indicano una fase di stasi nell'andamento delle forze di lavoro nel 2024 tanto che al termine di quest'anno le forze di lavoro risulteranno ancora marginalmente inferiori a quelle del 2019 (-0,7 per cento). Nel 2025 la crescita delle forze di lavoro riprenderà (+0,7 per cento). Il tasso di attività calcolato come quota della forza lavoro sulla popolazione presente in età di lavoro nel 2024 dovrebbe quindi ridursi lievemente al 74,2 per cento, poi la sua crescita riprenderà nel 2025 giungendo al 74,7 per cento.

L'occupazione nel 2024 avrà un andamento positivo (+1,1 per cento), in linea con quello scorso anno. Ma il suo ritmo di crescita dovrebbe ridursi sostanzialmente nel 2025 (+0,4 per cento). Alla fine del 2024 l'occupazione risulterà leggermente superiore a quella riferita al 2019 (+0,9 per cento) e farà registrare un incremento del 12,4 per cento rispetto al livello del 2000. Il tasso di occupazione (calcolato come quota degli occupati sulla popolazione presente in età di lavoro) salirà nel 2024 tanto da giungere al 71,3 per cento, per poi aumentare nuovamente, ma solo lievemente, nel 2025 al 71,5 per cento, dato che costituisce il livello più elevato di sempre.

Il tasso di disoccupazione che era pari al 2,8 per cento nel 2002 ed è salito fino all'8,5 per cento nel 2013 è poi gradualmente ridisceso al 5,5 per cento nel 2019. Con la pandemia, le misure introdotte a sostegno all'occupazione e l'ampia fuoriuscita dal mercato del lavoro ne hanno contenuto l'aumento al 5,9 per cento

nel 2020. Da allora è iniziata una fase di rientro. Una crescita dell'occupazione superiore a quella delle forze di lavoro dovrebbe condurre a un ulteriore decisa diminuzione del tasso di disoccupazione nel 2024 (3,9 per cento). Ma la tendenza dovrebbe subire un temporaneo arresto nel 2025, a causa di un deciso rallentamento della crescita dell'occupazione che avrà un ritmo inferiore a quello della forza lavoro e determinerà un lieve rimbalzo del tasso di disoccupazione fino al 4,2 per cento.

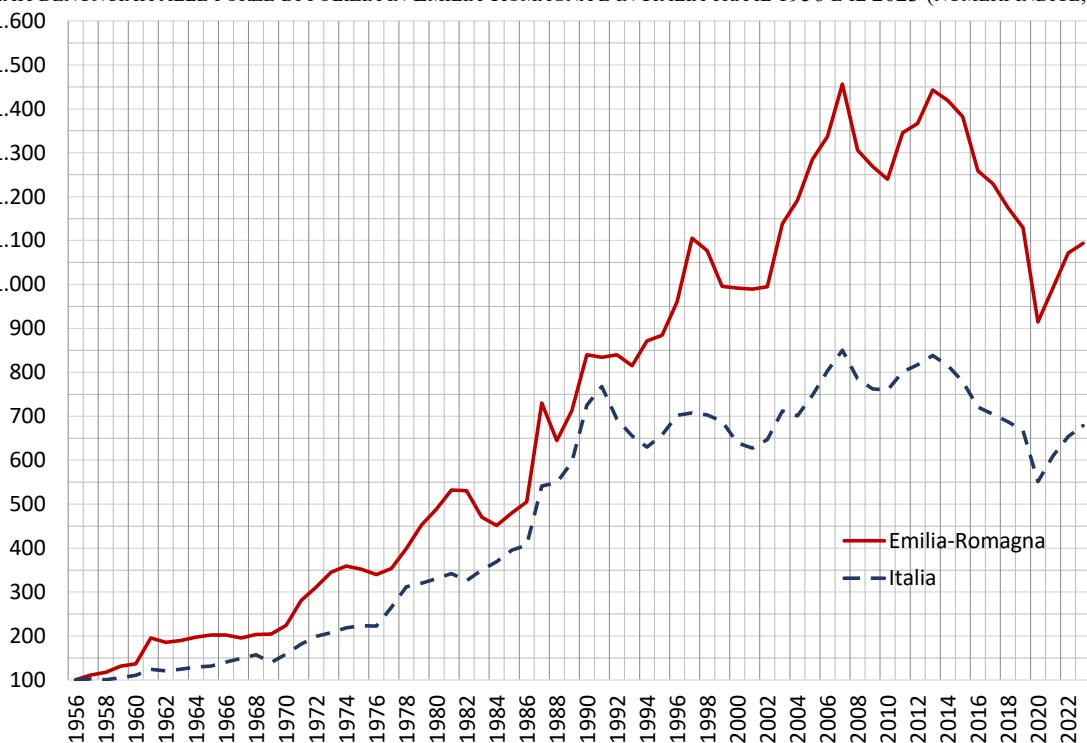
I DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UN QUADRO STATISTICO

1. Premessa

Dalla seconda metà degli anni Cinquanta del secolo scorso l'Italia e le sue regioni hanno conosciuto una forte crescita dei reati, in modo particolare dei furti e delle rapine. I tratti di tale fenomeno in Emilia-Romagna hanno assunto una particolare rilevanza già dall'inizio in cui ha iniziato a manifestarsi, ma solo dagli anni Novanta in poi si sono accentuati in misura considerevole rispetto al resto dell'Italia e di molte regioni simili anche dal punto di vista socioeconomico (v. grafico 1).

GRAFICO 1:

REATI DENUNCIATI ALLE FORZE DI POLIZIA IN EMILIA-ROMAGNA E IN ITALIA TRA IL 1956 E IL 2023 (NUMERI INDICE, BASE = 1956)



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

Il numero dei reati denunciati alle forze di polizia in questi quasi settant'anni offre una prima, benché approssimativa indicazione in proposito: le 18.000 denunce registrate in regione alla metà degli anni Cinquanta sono raddoppiate in soli cinque anni, mentre nel resto dell'Italia ciò avverrà agli inizi degli anni Settanta, quando l'Emilia-Romagna aveva già raggiunto il triplo dei reati rispetto a quelli denunciati nel 1956; alla metà degli anni Settanta il numero dei reati della nostra regione era pari a 66.000 e all'inizio degli Ottanta a 100.000, a 133.000 nel 1987, a 153.000 nel 1990, a 200.000 nel 1997 e a 266.000 nel 2007. Dopo una lunga e ininterrotta fase ascendente, con il 2013 ne è iniziata una di segno opposto, con picchi e cadute, ma, in generale, caratterizzata da una tendenza deflattiva delle denunce fino a raggiungere quota 167.000 nell'anno della pandemia. Nell'ultimo triennio vi è stata una ripresa della curva, ciò nonostante, la soglia attuale dei reati denunciati nella nostra regione è ancora ai livelli di inizio millennio (poco meno di 200 mila nel 2023).

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 - quantomeno 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. A partire dai risultati emersi da una recente indagine campionaria realizzata dall'Istituto nazionale di statistica dedicata al tema della vittimizzazione, una sezione del documento, infine, si focalizzerà sugli atteggiamenti e la percezione dei cittadini e delle famiglie riguardo al fenomeno della corruzione seguendone anche laddove possibile i cambiamenti nel tempo.

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 riconosciutogli 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 amministrazione o ne offendono 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 dotazione di risorse - sia materiali che normative - di cui dispongono gli 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 tanto l'effettiva diffusione dei delitti commessi contro la Pubblica amministrazione, bensì ne mostrano la misura 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 in un arco temporale relativamente lungo, vale a dire dal 2008 al 2022 (che è l'ultimo anno per il quale i dati sono stati resi pubblici dal Ministero dell'Interno e dall'Istat).

2. I numeri dei delitti contro la Pubblica amministrazione

Benché una quota particolarmente difficile da stimare sfugga al controllo del sistema penale, i reati commessi ai danni della pubblica amministrazione e denunciati costituiscono comunque una minima parte della massa complessiva dei delitti denunciati ogni anno.

Come infatti si può osservare nella tabella sottostante, negli ultimi quindici anni in Emilia-Romagna ne sono 18

stati denunciati quasi seimila - in media circa quattrocento ogni anno -, corrispondenti a poco più del 4% di quelli denunciati nell'intera Penisola e a quasi la metà di quelli denunciati in tutto il Nord-Est.

Osservandone la composizione nei dettagli, si deduce che più quasi il 60% 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 ne agevola la sottrazione. Ancora, l'11,8% dei reati in esame riguardano quello che è stato fino a poco tempo fa l'abuso d'ufficio, il 7,2% l'interruzione di un servizio pubblico o pubblica necessità, il 7% il rifiuto di atti di ufficio, il 4,3% l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, il 4,1% il peculato, il 2,4% l'istigazione alla corruzione, l'1,1% la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, circa l'1% la concussione, mentre tutti gli altri reati costituiscono complessivamente il 2,7% (157 casi in numero assoluto, di cui 49 riguardano la rivelazione e utilizzazione di segreti di ufficio e 43 il reato previsto all'art. 321 del c.p., ovvero le pene per il corruttore).

La tabella 2 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 stabilità.

TABELLA 1:

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 2008-2022 (VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI)

	ITALIA		NORD-EST		EMILIA-ROMAGNA	
	Frequenza	%	Frequenza	%	Frequenza	%
Sottrazione, ecc. cose sottoposte a sequestro	41.053	31,1	3.613	29,6	2.047	35,1
Violazione colposa cose sottoposte a sequestro	32.308	24,5	2.351	19,3	1.364	23,4
Abuso d'ufficio	17.335	13,1	1.707	14,0	689	11,8
Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità	9.445	7,2	891	7,3	422	7,2
Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione	12.062	9,1	1.011	8,3	406	7,0
Indebita percezione di erogazioni pubbliche	5.190	3,9	961	7,9	249	4,3
Peculato	5.355	4,1	640	5,2	236	4,1
Istigazione alla corruzione	2.468	1,9	326	2,7	139	2,4
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	1.468	1,1	152	1,2	63	1,1
Concussione	1.410	1,1	134	1,1	52	0,9
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	783	0,6	118	1,0	49	0,8
Pene per il corruttore	1.053	0,8	105	0,9	43	0,7
Malversazione di erogazioni pubbliche	610	0,5	80	0,7	20	0,3
Induzione indebita a dare o promettere utilità	366	0,3	32	0,3	16	0,3
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio	235	0,2	19	0,2	9	0,2
Corruzione in atti giudiziari	147	0,1	10	0,1	8	0,1
Corruzione per l'esercizio della funzione	376	0,3	23	0,2	7	0,1
Peculato mediante profitto dell'errore altrui	316	0,2	8	0,1	2	0,0
Rifiuto di atti d'ufficio (Militare)	29	0,0	5	0,0	2	0,0
Utilizzazione invenzioni, ecc.	6	0,0	2	0,0	1	0,0
Corruzione, ecc. membri Comunità europee	22	0,0	3	0,0	0	0,0
TOTALE	132.037	100,0	12.191	100,0	5.824	100,0

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

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 6,4 reati ogni 100 mila abitanti, l'Italia di 10,6 e il Nord Est di 5,1 ogni 100 mila abitanti. Riguardo invece alla tendenza, si osserva un generale aumento dei reati in questione sia in Emilia-Romagna che nel resto dell'Italia e del Nord Est, in particolare l'abuso d'ufficio, l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, il peculato, la concussione i reati corruttivi.

Una sintesi utile di quanto illustrato finora è riportata nella tavola 3. 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..**

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 2008-2022.

	ITALIA		NORD-EST		EMILIA-ROMAGNA	
	Tasso	Tendenza	Tasso	Tendenza	Tasso	Tendenza
Sottrazione, ecc. cose sottoposte a sequestro	3,3	-	1,5	-	2,3	-
Violazione colposa cose sottoposte a sequestro	2,6	-	1,0	-	1,5	-
Abuso d'ufficio	1,4	-	0,7	+	0,8	+
Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità	0,8	-	0,4	-	0,5	-
Rifiuto di atti d'ufficio. Ommissione	1,0	-	0,4	-	0,4	-
Indebita percezione di erogazioni pubbliche	0,4	+	0,3	+	0,3	+
Peculato	0,4	+	0,4	+	0,3	+
Istigazione alla corruzione	0,2	-	0,1	-	0,2	+
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	0,1	=	0,1	+	0,1	+
Concussione	0,1	-	0,1	-	0,1	+
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	0,1	-	0,0	-	0,1	-
Pene per il corruttore	0,1	+	0,0	+	0,0	+
Malversazione di erogazioni pubbliche	0,0	+	0,0	+	0,0	-
Induzione indebita a dare o promettere utilità	0,0	+	0,0	+	0,0	-
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio	0,0	+	0,0	-	0,0	-
Corruzione in atti giudiziari	0,0	+	0,0	-	0,0	-
Corruzione per l'esercizio della funzione	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	-
Utilizzazione invenzioni, ecc.	0,0	-	0,0	-	0,0	///
Corruzione, ecc. membri Comunità europee	0,0	=	0,0	-	0,0	///
TOTALE	10,6	+	5,1	+	6,4	+

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

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

- **L'abuso di funzione** in Emilia-Romagna è un fenomeno che incide meno rispetto alla gran parte delle regioni, benché nei quasi quindici anni considerati sia aumentato rispecchiando una tendenza riscontrabile a livello nazionale. 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 1,3 ogni 100 mila abitanti - un valore, questo, in linea con il resto delle regioni del Nord-Est - mentre quello dell'Italia è di 2,4 ogni 100 mila abitanti. Le province della regione dove questo valore risulta apprezzabilmente più elevato della media regionale sono Parma (2,7 ogni 100 mila abitanti), Forlì-Cesena (2,4 ogni 100 mila abitanti) e Rimini (2,1 ogni 100 mila abitanti)
- **L'appropriazione indebita** 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 0,6 ogni 100 mila abitanti mentre quello dell'Italia è di 0,9 ogni 100 mila abitanti. La provincia dove si registra un valore decisamente superiore alla media regionale di questo fenomeno è Ravenna, il cui tasso è pari a 2 ogni 100 mila abitanti, benché la tendenza, diversamente da quanto accade nelle altre province – fatta eccezione di Forlì-Cesena – è in netta diminuzione.
- **La corruzione** 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 0,4 ogni 100 mila abitanti - un valore, questo, in linea con il resto delle regioni del Nord-Est - mentre quello dell'Italia è di 0,6 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 (0,9 ogni 100 mila abitanti).

Diversamente da quanto accade nel resto dell'Italia, la tendenza di questo fenomeno nella nostra regione è in crescita, fatta eccezione della provincia di Piacenza dove, al contrario, è in calo.

- **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 4,2 ogni 100 mila abitanti mentre quello dell'Italia è di 6,7 e del Nord-Est di 2,9 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 2008-2022. TASSI SU 100 MILA ABITANTI E TENDENZA

	ABUSO DI FUNZIONE			APPROPRIAZIONE INDEBITA			CORRUZIONE			ALTRI REATI CONTRO LA P.A.		
	Frequenza	Tasso	Tendenza	Frequenza	Tasso	Tendenza	Frequenza	Tasso	Tendenza	Frequenza	Tasso	Tendenza
Italia	30.215	2,4	+	11.471	0,9	+	7.545	0,6	-	82.806	6,7	-
Nord-est	2.843	1,2	+	1.689	0,7	+	804	0,3	+	6.855	2,9	-
Emilia-Romagna	1.147	1,3	+	507	0,6	+	337	0,4	+	3.833	4,2	-
Piacenza	53	1,2	+	29	0,7	+	31	0,7	-	162	3,8	-
Parma	179	2,7	+	42	0,6	+	42	0,6	+	293	4,4	-
Reggio Emilia	78	1,0	+	29	0,4	+	33	0,4	+	669	8,5	-
Modena	123	1,2	+	56	0,5	+	39	0,4	+	619	5,9	-
Bologna	290	1,9	+	89	0,6	+	44	0,3	+	1.042	7,0	-
Ferrara	88	1,7	+	50	1,0	+	46	0,9	+	232	4,4	-
Ravenna	86	1,5	+	116	2,0	-	28	0,5	+	360	6,2	-
Forlì-Cesena	144	2,4	+	58	1,0	-	25	0,4	+	230	3,9	-
Rimini	103	2,1	+	33	0,7	+	47	0,9	+	226	4,6	-

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

3. I numeri del riciclaggio

Riciclaggio e corruzione sono due fenomeni che si intrecciano e spesso fanno parte dello stesso sistema di criminalità economica e organizzata. Insieme sono in grado di alterare l'economia e il mercato, di condizionare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e persino di minacciare, quando assumono una rilevanza sistemica, gli assetti democratici di un paese.

Al pari di tutti i capitali accumulati illecitamente, è noto infatti che anche i ricavi della corruzione ottenuti ad esempio da tangenti o appalti truccati sono sottoposti a elaborate operazioni di riciclaggio per poterne disperdere la natura illecita al fine di essere successivamente investiti nell'economia legale (es. investimenti immobiliari, acquisizioni di imprese, ecc.)¹.

Ai fini della redazione di questo documento, ciò induce a esaminare i due reati insieme considerandoli speculari. Del resto la distribuzione congiunta dei due fenomeni, così com'è raffigurata nel grafico sotto, ammetterebbe questo tipo di analisi. Dalla lettura del grafico appare infatti evidente la comune tendenza tra corruzione e riciclaggio, tale per cui al crescere di una, in genere, aumenta l'altro. Accade così che le regioni che detengono tassi elevati di corruzione siano anche quelle dove il reato di riciclaggio è più frequente e viceversa. (v. grafico 2).

GRAFICO 2:

¹ 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 mano 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.

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

Alla luce di quanto appena detto, non vi è dubbio, quindi, che un efficace ostacolo posto all'utilizzo e al reimpiego dei proventi illeciti possa contribuire a ridurre la corruzione o a prevenirla. D'altra parte, va da sé che la lotta alla corruzione limiterebbe in una qualche misura il riciclaggio, benché le fonti da cui quest'ultimo si alimenta vanno ben oltre gli scambi corruttivi per estendersi ad altre - e probabilmente più remunerative - attività criminali, quali, ad esempio, il traffico degli stupefacenti.

A questo proposito, occorre evidenziare che nel corso degli ultimi decenni l'attività di contrasto alla criminalità organizzata e ai corrotti si è molto concentrata proprio 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)² rappresenta l'autorità incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni alle autorità competenti di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori. Su 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.

Volgendo ora brevemente lo sguardo ai dati aggregati di queste operazioni, con circa 95 mila segnalazioni trasmesse in circa quindici anni all'UIF da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori attivi nel territorio regionale, l'Emilia-Romagna risulta essere la quinta regione in Italia per numero di operazioni sospette segnalate - dopo la Lombardia, il Lazio, la Campania e il Veneto -, sebbene l'incidenza di queste operazioni sulla popolazione in regione risulti inferiore alla media dell'Italia e ben lontana da altre regioni (135 segnalazioni contro 143 ogni 100 mila abitanti (v. tabella 4).

TABELLA 4:

OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO SEGNALATE DAI SOGGETTI OBBLIGATI ALL'UIF IN ITALIA. PERIODO 2008-2023. (VALORI ASSOLUTI, VALORI RELATIVI, TASSI MEDI SU 100 MILA ABITANTI, TENDENZA DI LUNGO E BREVE PERIODO)

	Frequenza assoluta	Frequenza relativa (%)	Tassi 100 mila ab.	Tendenza 2008/2023	Tendenza 2022/2023
Piemonte	86.469	6,3	124	767,9	-3,0
Valle d'Aosta	2.746	0,2	136	2.183,3	-16,2
Liguria	34.928	2,6	140	1.168,1	-0,2
Lombardia	265.574	19,5	168	628,8	-0,7
Veneto	102.401	7,5	131	1.039,1	-6,7
Trentino-Alto Adige	18.534	1,4	110	1.734,6	-13,4
Friuli-Venezia Giulia	22.213	1,6	114	708,7	-7,7
Emilia-Romagna	94.981	7,0	135	897,4	3,8
Toscana	86.134	6,3	145	918,5	-3,6
Marche	33.381	2,4	136	1.264,0	-0,9
Umbria	12.343	0,9	88	1.041,0	-1,4
Lazio	159.318	11,7	176	693,6	-17,6
Campania	156.137	11,5	170	1.083,3	-13,1
Abruzzo	19.852	1,5	95	644,3	-19,3
Molise	5.146	0,4	105	951,3	-32,0
Puglia	69.666	5,1	108	1.005,4	-21,7
Basilicata	8.456	0,6	93	1.173,1	10,3
Calabria	36.650	2,7	119	724,7	-4,6
Sicilia	77.297	5,7	97	1.500,0	-3,0
Sardegna	19.436	1,4	74	1.119,8	-6,3
Italia	1.362.854	100,0	143	969,1	-3,2

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

Se, come appena visto, la distribuzione territoriale delle operazioni segnalate cambia notevolmente tra le regioni, rispecchiandone in una qualche misura la dimensione economica e/o sociale, comune ai diversi territori è invece la tendenza delle stesse nel lungo periodo, cresciuta ovunque ininterrottamente nei quindici

² L'UIF è istituita presso la Banca d'Italia col d.lgs. n. 231 del 2007, che è la cornice legislativa dell'antiriciclaggio in Italia.

anni considerati, tranne che nel biennio 2022-2023, quando, per la prima volta, è stata registrata dappertutto un'apprezzabile flessione. A ciò fa eccezione l'Emilia-Romagna (e la Basilicata), dove le segnalazioni sono cresciute di quasi quattro punti percentuali (v. tabella 5). Per quanto possa sembrare sfavorevole, il fatto che le operazioni segnalate in Emilia-Romagna continuino ad aumentare nel tempo non va considerato come un segnale necessariamente negativo, tanto più se si considera il fatto che si tratta di operazioni sospette di cui gli organi competenti ne devono ancora accertare la rilevanza, ma è più probabile che rappresenti innanzitutto una conferma, laddove si trattasse realmente di operazioni di riciclaggio, di quanto il nostro territorio per la sua ricca economia sia costantemente sottoposto a tentativi di infiltrazione criminale, e, in secondo luogo, una prova dell'attenzione degli operatori del settore riposta sui flussi finanziari movimentati in regione.

Le denunce giunte alle forze di polizia per il reato di riciclaggio in parte confermano il quadro rappresentato fin qui. Con quasi mille e seicento denunce in circa quindici anni, l'Emilia-Romagna risulta infatti tra le prime sette regioni per numero di reati riguardanti il riciclaggio - con la Campania, la Lombardia, la Toscana, il Lazio, la Puglia e la Sicilia -, benché l'incidenza procapite di questo reato, ancora una volta, risulti inferiore della media dell'Italia (2,3 contro 2,6 ogni 100 mila abitanti) (v. tabella 5).

TABELLA 5:

REATI DI RICICLAGGIO DENUNCIATI ALLE FORZE DI POLIZIA IN ITALIA. PERIODO 2008-2023. (VALORI ASSOLUTI, VALORI RELATIVI, TASSI MEDI SU 100 MILA ABITANTI, TENDENZA DI LUNGO E BREVE PERIODO)

	Frequenza assoluta	Frequenza relativa (%)	Tassi 100 mila ab.	Tendenza 2008/2023	Tendenza 2022/2023
Piemonte	1.402	5,6	2,0	-30,4	-28,4
Valle d'Aosta	46	0,2	2,3	-40,0	0,0
Liguria	1.461	5,8	5,9	-34,2	8,7
Lombardia	3.253	12,9	2,1	-4,0	0,0
Veneto	1.401	5,6	1,8	148,4	-28,0
Trentino Alto Adige	398	1,6	2,4	160,0	-27,8
Friuli-Venezia Giulia	457	1,8	2,4	-67,9	12,5
Emilia-Romagna	1.586	6,3	2,3	-14,5	-21,3
Piacenza	75	4,8	1,6	-83,3	-66,7
Parma	110	7,0	1,5	75,0	75,0
Reggio nell'Emilia	125	8,0	1,5	-16,7	-28,6
Modena	535	34,1	4,8	25,0	-66,7
Bologna	290	18,5	1,8	-36,0	-11,1
Ferrara	72	4,6	1,3	75,0	250,0
Ravenna	163	10,4	2,6	175,0	-35,3
Forlì-Cesena	89	5,7	1,4	-75,0	-50,0
Rimini	109	7,0	2,1	-20,0	33,3
Piacenza	75	4,8	1,6	-83,3	-66,7
Toscana	2.661	10,6	4,5	7,0	22,0
Marche	620	2,5	2,5	16,7	-6,7
Umbria	136	0,5	1,0	37,5	83,3
Lazio	2.454	9,7	2,7	-6,6	12,8
Campania	3.478	13,8	3,8	33,7	-9,2
Abruzzo	289	1,1	1,4	-44,4	36,4
Molise	106	0,4	2,2	22,2	-8,3
Puglia	2.136	8,5	3,3	24,1	14,3
Basilicata	172	0,7	1,9	66,7	0,0
Calabria	827	3,3	2,7	-51,4	-30,8
Sicilia	1.812	7,2	2,3	-22,0	-18,3
Sardegna	518	2,1	2,0	53,3	-25,8
Italia	25.213	100,0	2,6	-1,9	-6,0

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

Nel quadro regionale, Modena risulta la provincia con il maggior numero di denunce per riciclaggio (più di due terzi di esse riguardano infatti questa provincia) e dove il reato ha la più alta incidenza procapite (4,8 reati ogni 100 mila abitanti), mentre Ferrara, al contrario, è quella con meno denunce e il tasso procapite più basso, ma, diversamente da Modena e di altre province, è anche il territorio dove nell'ultimo biennio le denunce sono aumentate in misura significativa, così come è avvenuto nella provincia di Parma e di Rimini (v. tabella 5).

4. La corruzione: il punto di vista dei cittadini

Come si è visto finora, l'incidenza dei reati commessi ai danni della Pubblica amministrazione e denunciati nella nostra regione è più bassa in confronto ad altri contesti territoriali. Tale rilievo trova una parziale conferma nei dati che l'Istat rileva periodicamente con un'indagine di popolazione dedicata alla sicurezza dei cittadini, all'interno della quale è inserito un modulo di domande appositamente dedicato alla corruzione con

l’obiettivo di stimare il numero di persone coinvolte in dinamiche corruttive e di tracciare l’immaginario collettivo rispetto a questi tipi di fenomeni.

Guardando ai principali risultati di questa indagine, è possibile infatti notare che la corruzione nella nostra regione coinvolge in genere una percentuale inferiore di persone rispetto alla media italiana. Solo il 7% dei cittadini emiliano romagnoli rivolgendosi al settore pubblico hanno infatti ricevuto richieste di denaro o altre utilità da parte di un dipendente pubblico per rendere un servizio che gli era dovuto o avanzato offerte di questo tipo per agevolarne l’ottenimento, mentre nel resto dell’Italia tale percentuale è dell’8% con punte molto più elevate nel Lazio e in Puglia (v. tabella 6).

TABELLA 6:

PERSONE CHE HANNO AVUTO UN’ESPERIENZA DIRETTA O INDIRETTA ALLA CORRUZIONE, AL VOTO DI SCAMBIO E ALLA RACCOMANDAZIONE PER REGIONE. ANNO 2016 (PER 100 PERSONE TRA I 18 E GLI 80 ANNI)

	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.

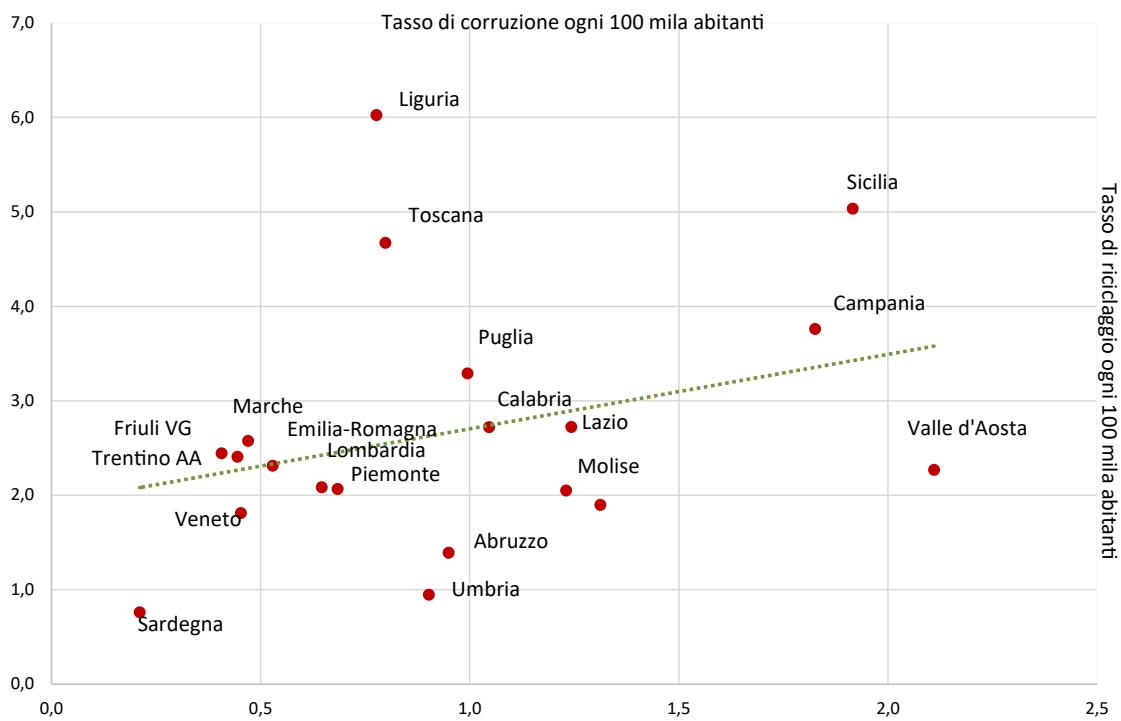
Più evidente appare lo scarto tra la regione e il resto dell’Italia per quanto riguarda la percentuale di persone che, pur non essendo mai state coinvolte direttamente in dinamiche corruttive, hanno amici, colleghi o parenti che avrebbero sperimentato, sia come soggetti attivi che passivi, l’esperienza della corruzione. In questo caso, infatti, la percentuale registrata in Emilia-Romagna è del 10%, mentre nel resto dell’Italia sale al 13% con punte particolarmente elevate ancora nel Lazio e nella Puglia.

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, mentre appare più critico il quadro della regione riguardo alla raccomandazione: una pratica, questa, alla quale i suoi cittadini sembrerebbero più esposti rispetto ad altri territori, 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 settore pubblico (per esempio un beneficio assistenziale, la cancellazione di una sanzione, essere favorito in cause giudiziarie, ecc.).

Considerato nel medio periodo, il fenomeno corruttivo, di per sé contenuto in Emilia-Romagna, come si è appena visto, sembrerebbe avere subito una ulteriore diminuzione nel tempo, considerato che tra il 2016 e il 2022 la quota di cittadini con conoscenti coinvolti in dinamiche corruttive è scesa dal 10 al 7%, seguendo comunque un trend comune alla maggior parte delle regioni italiane (v. grafico 2).

GRAFICO 2:

PERSONE CHE CONOSCONO QUALCUNO (AMICI, PARENTI, COLLEGHI) A CUI È STATO RICHIESTO DENARO, FAVORI, REGALI PER OTTENERE AGEVOLAZIONI O SERVIZI PER REGIONE. ANNI 2015-2016 E 2022-2023 (PER 100 PERSONE TRA I 18 E GLI 80 ANNI)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini 2015-2016; 2022-2023

Risultati incoraggianti per l'Emilia-Romagna, che confermano i rilievi esposti fin qui, arrivano anche dalle opinioni che i cittadini esprimono su alcuni comportamenti propriamente corruttivi o comunque spia o anticipatori della corruzione.

Per la prima volta con l'indagine del 2022 si è voluto indagare il grado di accettabilità dei cittadini verso la corruzione, chiedendo a quelli che non ne avevano mai avuto un'esperienza diretta quanto ritenessero accettabili comportamenti quali offrire denaro a un vigile o a un medico per ricevere un servizio, farsi raccomandare da familiari o da amici per essere assunto, cercare di ottenere benefici assistenziali ai quali non si avrebbe diritto, offrire o accettare denaro da parte di un genitore per trovare o dare un lavoro a un figlio, ottenere regali, favori o denaro in cambio del voto alle elezioni. Su questi aspetti emerge ancora una volta come i cittadini dell'Emilia-Romagna siano più severi nel dare un giudizio. Come infatti si può osservare dalla tabella successiva, nella nostra regione solo il 2% dei cittadini ritiene accettabile corrompere un vigile per avere un favore o scambiare il voto con denaro o regali, mentre a livello nazionale la percentuale di cittadini sale al 6 e al 4,5%. Cercare di ottenere benefici assistenziali ai quali non si avrebbe diritto è tollerato solo dal 4% degli emiliano romagnoli (a livello nazionale tale quota è del 6%), ricevere raccomandazioni per essere assunto dall'8% (15,9% a livello nazionale), accettare denaro da un genitore per dare un lavoro al proprio figlio dall'11% (20,1% a livello nazionale) (v. tabella 7).

TABELLA 7:
PERSONE CHE RITENGONO ACCETTABILE COMPORTAMENTI LEGATI A DINAMICHE CORRUTTIVE PER REGIONE. ANNO 2022-2023 (PER 100 PERSONE TRA I 18 E GLI 80 ANNI)

	Offrire denaro a un vigile, un medico...	Farsi raccomandare da familiari o amici per essere assunto	Cercare di ottenere benefici assistenziali ai quali non avrebbe diritto	Che un genitore offra o accetti di dare denaro per trovare lavoro a un figlio	Ottenerne regali, favori o denaro in cambio del proprio voto alle elezioni
PiEMONTE	5,7	16,2	7,1	16,1	4,6
Valle d'Aosta	0,4	1,8	0,6	3,3	0,5
Lombardia	5,0	18,2	5,3	22,4	4,2
Trentino A.A.	3,2	14,9	3,0	15,2	2,1
Veneto	4,5	19,1	4,4	22,8	2,5
Friuli Venezia Giulia	1,1	5,0	1,6	6,4	1,1
Liguria	2,5	19,0	2,8	21,1	1,2
Emilia Romagna	1,9	8,1	3,9	11,2	1,9
Toscana	4,5	9,1	3,2	12,3	3,4
Umbria	7,6	15,9	10,1	18,4	5,5
Marche	13,5	20,1	15,2	24,9	11,2
Lazio	15,3	22,8	14,5	25,3	13,2
Abruzzo	4,7	11,9	5,9	15,2	4,8
Molise	3,1	12,4	3,5	21,1	3,0
Campania	6,5	18,5	6,6	27,5	5,0

Puglia	4,6	15,0	4,7	21,3	2,3
Basilicata	2,2	19,7	5,2	27,1	0,8
Calabria	2,7	11,2	1,7	20,6	1,1
Sicilia	4,3	13,4	5,1	17,9	3,1
Sardegna	4,8	14,6	4,3	19,9	4,2
Italia	5,7	15,9	6,1	20,1	4,5

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini 2022-2023

Risultati positivi per l'Emilia-Romagna emergono anche dagli atteggiamenti dei suoi cittadini verso la corruzione e al modo di combatterla. Anche qui, infatti, emerge un atteggiamento dei cittadini innanzitutto contrario alla rassegnazione verso questo tipo di fenomeno, dal momento che sono molti meno rispetto alla media italiana quelli che lo considerano inevitabile (26% contro il 29 a livello nazionale) o che denunciarlo sia un atto inutile (13,9 contro il 23%) o pericoloso (59,5 contro 63,5%). La quasi totalità degli emiliano romagnoli, al contrario, considerano tale fenomeno diffuso e dannoso per la società (97,2% contro 92,4%) perché farebbe lievitare i costi dei servizi che inevitabilmente ricadono sui cittadini (69% contro 77%), anche per questa ragione tutti dovrebbero rivolgersi alle autorità competenti per denunciarla e combatterla (95,8% contro 90,7%).

Sulla scorta di quanto illustrato fin qui, si può dunque concludere che i fenomeni corruttivi in Emilia-Romagna sembrano avere meno rilevanza rispetto ad altre regioni. Ciò può dipendere da un contesto sociale caratterizzato da una cultura avversa alla corruzione, dove i cittadini, sapendone riconoscere la gravità, danno particolare valore alla denuncia, mostrando in questo modo un atteggiamento responsabile e di maggiore fiducia nel sistema penale rispetto ad altre aree del paese.

TABELLA 8:

PERSONE MOLTO O ABBASTANZA D'ACCORDO CON ALCUNE AFFERMAZIONI INERENTI IL TEMA DELLA CORRUZIONE PER REGIONE. ANNO 2022-2023 (PER 100 PERSONE TRA I 18 E GLI 80 ANNI)

	La corruzione è naturale e inevitabile	Tutti dovremmo combattere la corruzione denunciando	La corruzione è un danno per la società	Denunciare fatti di corruzione è pericoloso	La corruzione riguarda solo le grandi imprese e i politici	La corruzione fa aumentare i costi che i cittadini devono pagare per i servizi	Denunciare fatti di corruzione è inutile
Piemonte	28,5	94,8	93,9	66	46,3	83,5	28,5
Valle d'Aosta	15,9	87,6	96,6	69,5	41,2	61,7	12,1
Lombardia	17,9	91,3	94	60,5	31,4	81,6	18,7
Trentino A.A.	31,05	90,4	94,45	72,35	20,85	59,65	14,35
Veneto	25	94,5	96,3	63,7	22,5	80,8	16,6
Friuli V. Giulia	55,9	95,6	96,8	72,8	20,7	49,6	12,5
Liguria	25,1	97,7	98,2	71,9	30,1	92,2	21,9
Emilia Romagna	26,2	95,8	97,2	59,5	30,1	69,1	13,9
Toscana	49	91,7	92,3	73,4	30,4	70,9	25,2
Umbria	38,1	93,4	95,5	75,6	25,9	80,3	27,4
Marche	27,2	93,6	91,6	73,5	42,8	86	25,1
Lazio	34,7	90,6	93,6	62,8	38,9	77,2	28,1
Abruzzo	25,3	86,5	90	66,8	40,5	79,8	26,9
Molise	37,9	89,9	87,1	49,3	21,8	80,6	28,7
Campania	33,9	81,6	82,4	55,5	31	75,2	34,1
Puglia	39,7	94,7	93,5	72,8	29,4	77,9	31,5
Basilicata	30,2	90,9	95,5	60,7	19,7	78,7	13,9
Calabria	14,9	76,9	81	40	36,8	69,8	18,3
Sicilia	27,1	86,3	88,8	58,7	24,5	73,5	19,5
Sardegna	27,0	91,5	97,8	72,6	43,9	87	26,2
Totale	29,4	90,7	92,4	63,4	31,8	77,1	23,1

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini 2022-2023

3.2. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO – MAPPATURA DEI PROCESSI

Come anticipato in premessa l'Ente ha già effettuato nel 2017 l'analisi di tutta l'attività svolta dagli uffici/servizi comunali, mediante la mappatura di tutti i processi di competenza, seguendo una metodologia di tipo qualitativo, sostanzialmente coerente con quella proposta nell'allegato 1 al PNA 2019.

Il PTPCT 2018/2020 già attuava i principi contenuti nel PNA 2019 del coinvolgimento di tutta la struttura organizzativa nel processo di gestione del rischio attraverso una responsabilizzazione diretta di tutti i soggetti interessati e dell'attuazione del sistema di prevenzione attraverso un approccio sostanziale e non già come mero adempimento formale.

In base alle indicazioni dell'ANAC (si veda allegato 1 al Piano nazionale ANAC 2019) e a quanto espresso nel PTPCT 2021 – 2023 in relazione alla metodologia da utilizzare, **nel 2021** si è proceduto nuovamente all'analisi di tutta l'attività svolta dai servizi comunali, mediante la mappatura di tutti i processi di competenza dell'Ente coinvolgendo l'intera struttura organizzativa nel processo di gestione del rischio. La mappatura è stata effettuata avvalendosi di un programma informatico che ha permesso ai responsabili di servizio di caricare le informazioni richieste in modo più agevole rispetto al passato.

Al PTPCT 2022-2024 sono allegati i documenti di sintesi relativi ai procedimenti analizzati scaturiti all'esito dell'analisi dei rischi condotta nel 2021 su tutti i processi dell'Ente e non solo su quelli inerenti alle aree e sotto aree comuni e obbligatorie previste dal PNA.

Di seguito viene descritta l'esatta metodologia utilizzata e da utilizzare nell'analisi dei processi di competenza dell'Ente (contesto interno).

3.2.1 Descrizione della struttura organizzativa (aggiornata al 31/12/2025)

L'analisi del contesto interno è finalizzata ad ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'Amministrazione per via delle sue caratteristiche organizzative.

La struttura organizzativa dell'Ente è stata ridefinita con la Deliberazione di Giunta Comunale n. 153 del 18/07/2024 che, a seguito del rinnovo dell'amministrazione avvenuto con le elezioni di giugno 2024, ha avviato il percorso di riorganizzazione della macrostruttura organizzativa della macchina comunale che ha visto la sua completa definizione a partire dal 01/01/2025.

La struttura è ripartita in 5 settori dirigenziali, articolati in servizi e unità organizzative in staff ai rispettivi dirigenti (Settori: Servizi alla città, Programmazione e sviluppo economico del territorio, Gestione del territorio, polizia locale e protezione civile, risorse), a cui si aggiunge la struttura di staff al Segretario Generale.

Ad ogni Settore è preposto un Dirigente mentre con ruolo di coordinamento o di direzione di servizi ed unità di progetto sono designati dipendenti appartenenti all'Area dei Funzionari e dell'Elevata Qualificazione (ex categoria D) titolari di incarichi di Elevata Qualificazione o di alta specializzazione ex art. 110 TUEL o di responsabilità di servizio.

Al 31/12/2025 il personale in servizio è il seguente:

n. 1 Segretario Generale;

n. 3 dirigenti tempo indeterminato e n. 2 dirigenti tempo determinato ex art. 110 comma 1 TUEL;

n. 233 dipendenti a tempo indeterminato dei quali i titolari di Elevata Qualificazione sono n. 10.

Sono altresì presenti n. 3 alte specializzazioni di cui n. 2 assunte in dotazione organica (ex art. 110 comma 1 TUEL) e n. 1 extra dotazione organica (ex art. 110 comma 2 TUEL).

Dalla fotografia aggiornata della struttura organizzativa deve prendere avvio l'analisi delle attività di rimappatura dei processi come descritta di seguito.

Nell'anno **2025** è stata condotta l'attività di rimappatura dei processi e del rischio corruttivo e tutte le strutture organizzative dell'Ente sono state coinvolte in tal incombenze.

3.2.2 Identificazione dei processi (Fase 1).

Consiste nell'individuare **le unità di analisi (i processi)**, nell'identificazione dell'elenco completo dei processi di competenza dell'Ente.

Punto di partenza fondamentale è l'individuazione dei **processi di competenza di ciascun servizio comunale**. Il processo è “*un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente)*”.

Partire dall'analisi dei processi comporta i seguenti vantaggi:

- maggiore flessibilità, in quanto il livello di dettaglio dell'oggetto di analisi non è definito in maniera esogena (dalla normativa) ma è frutto di una scelta di chi impone il sistema;
- maggiore elasticità in fase di gestione, in quanto può favorire la riduzione della numerosità degli oggetti di analisi, ad esempio aggregando più procedimenti amministrativi all'interno del medesimo processo;

- maggiore possibilità di abbracciare tutta l'attività svolta dall'amministrazione, anche quella non espressamente proceduralizzata;
- maggiore concretezza, permettendo di descrivere non solo il “come dovrebbe essere fatta per norma”, ma anche il “chi”, il “come” e il “quando” dell’effettivo svolgimento dell’attività.

L'ANAC chiarisce che le Amministrazioni devono procedere a **definire la lista dei processi** che riguardano **tutta l'attività svolta dall'Ente e non solo quei processi che sono ritenuti a rischio**.

In questa fase è fondamentale l'intervento dei Responsabili di servizio che devono procedere in base alle loro conoscenze sulle attività poste in essere dal proprio Servizio (AOT) eventualmente ad accorparle/aggregarle o a modificarle/implementarle, aggiornando/implementando il lavoro fatto nel 2021.

I processi, individuati secondo le modalità sopra descritte, devono essere collegati alle “Aree di rischio” **specificatamente individuate dal RPCT per il Comune di Cervia** e di seguito indicate:

1. Processi finalizzati all’acquisizione e alla progressione del personale;
2. Processi finalizzati all’affidamento di lavori, servizi e forniture o di ogni altro tipo di commessa;
3. Processi finalizzati a corresponsione di contributi o altri vantaggi pubblici;
1. Processi finalizzati alla gestione delle entrate, delle spese;
2. Processi finalizzati alla gestione del patrimonio;
3. Processi finalizzati alla gestione del Demanio;
4. Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
5. Processi finalizzati all’affidamento di incarichi e nomine;
6. Processi finalizzati alla gestione di affari legali e contenziosi;
7. Processi finalizzati al governo del territorio;
8. Processi finalizzati alla pianificazione urbanistica;
9. Processi finalizzati al rilascio di permessi/autorizzazioni/nulla osta/atti equivalenti in materia di edilizia privata;
10. Processi finalizzati finalizzati all’adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario - **non ricadenti nelle aree di rischio specifiche precipitate**;
11. Processi finalizzati finalizzati all’adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario – **non ricadenti nelle aree di rischio specifiche precipitate**;

La lista stilata dai responsabili di Servizio può ricomprendere anche “singoli” specifici procedimenti/attività non accorpati in processi, solamente nel caso in cui gli stessi necessitino di un’analisi particolare in relazione all’atipicità degli adempimenti posti in essere nel corso degli stessi.

La lista potrà comunque essere implementata/modificata dai Responsabili di servizio di anno in anno - nel caso in cui vengono attivate nel tempo nuove attività/processi.

3.2.3 Descrizione dei processi (Fase 2) e delle fasi dei processi più complessi (Fase 2 bis)

A seguito dell’identificazione dei processi, l’attività di “mappatura” prosegue con la loro descrizione e quindi eventualmente con l’individuazione di “singole attività/step/fasi” significativi che contraddistinguono il singolo processo per la modalità di svolgimento.

I processi più semplici, le cui “singole attività/step/fasi” possono essere accorpate senza ripercussioni in termini di definizione delle responsabilità/competenze degli attori coinvolti all’interno del processo, possono essere solamente **descritti compilando le informazioni richieste dal sistema informatico**.

I processi più complessi, effettivamente strutturati dal punto di vista dei “prodotti infra processuali” da porre in essere e cioè degli momenti anche temporali (evidente l’input e output dell’attività) per addivenire all’output complessivo finale del processo, **devono essere suddivisi in “singole attività/step/fasi” ben definite**.

Questa attività deve fotografare i passaggi significativi del processo (soprattutto tenendo conto delle responsabilità degli attori coinvolti), anche e soprattutto in un’ottica di segregazione delle funzioni (**misura**

alternativa alla rotazione ordinaria), di riorganizzazione, di reingegnerizzazione dei processi, di informatizzazione e smartizzabilità degli stessi.

A titolo esemplificativo, un processo relativo al rilascio di determinate autorizzazioni potrebbe essere definito in maniera sintetica (attività 1: ricezione domanda; attività 2: verifica dei requisiti; attività 3: rilascio della autorizzazione) oppure in maniera più analitica (invece di definire un'unica attività di ricezione della domanda, si potrebbero individuare attività più dettagliate quali la verifica della completezza e delle firme del modulo di richiesta, la protocollazione, il rilascio di ricevuta all'utente richiedente, ecc.).

Per le attività di tipo trasversale di seguito indicate, che coinvolgono l'intera struttura o più servizi comunali, l'analisi viene condotta per tutti i servizi coinvolti dal Responsabile del servizio Servizio Appalti-Contratti- che acquisisce le informazioni necessarie:

- Fase di affidamento/Procedura di gara per gli appalti di qualsiasi importo disciplinati dal D.Lgs n. 36/2023;

L'attività sopra descritta porterà ad una descrizione aggiornata dei processi da implementare eventualmente di anno in anno (per esempio suddividendo il processo in ulteriori “singole attività/step/fasi”), al fine di addivenire sempre più ad una scomposizione del processo idonea ad essere informatizzata e misurata in termini di tempistiche, di responsabilità e di carichi di lavoro dei singoli attori che intervengono nel processo fino a raggiungere la completezza della descrizione del processo.

Per tutti i processi identificati e descritti si dovrà comunque procedere con le attività previste dalle fasi successive del processo di gestione del rischio e quindi alla valutazione e al trattamento (salvo quanto previsto nelle sezioni che seguono per i processi ritenuti meno a rischio: basso e minimo).

3.3 – VALUTAZIONE DEL RISCHIO

3.3.1 Identificazione dei rischi (3° Fase).

L'attività di valutazione del rischio è svolta sempre sotto il coordinamento generale del RPCT **dai “Referenti di Settore”** che guidano l'attività dei Responsabili di servizio dell'Ente che in questa fase devono sfruttare le loro conoscenze riferite alle attività/prassi di cui si compone il processo per individuare gli eventi rischiosi; i Responsabili di Servizio, avendo una conoscenza approfondita delle attività svolte dal proprio Servizio, possono certamente facilitare l'identificazione degli eventi rischiosi.

L'attività di identificazione dei rischi deve far emergere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi nel corso del singolo processo/attività ed avere conseguenze sull'Amministrazione: un evento rischioso «non identificato in questa fase non può essere considerato nelle fasi successive» compromettendo l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.

Per l'individuazione dei rischi si può fare riferimento:

- alle risultanze della mappatura dei processi effettuata per i precedenti PTPC; in particolare si ricorda che a partire dal PTPCT 2022-2024 sono indicate le schede e i documenti di sintesi relativi ai procedimenti analizzati nel 2021 (schede caricate nel programma informatico), elementi riportati anche nell'ultimo PTPCT 2025-2027;
- all'analisi dei casi giudiziari/contenziosi e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato e riguardanti i servizi comunali oppure in altre amministrazioni o enti;
- agli incontri con il personale del proprio servizio per avere conoscenza diretta sui processi/prassi e quindi sulle criticità anche operative;
- alle risultanze dell'attività di monitoraggio svolta dall'RPCT o da altri organi di controllo: risultanze controlli interni (per i controlli successivi si vedano i report trimestrali inviati nel corso degli anni);

I responsabili di servizio per i seguenti comparti potranno trarre spunto dalle esemplificazioni dei rischi elaborate dall'Autorità per il comparto di riferimento (in fondo pag. 8 del PNA 2019):

- Area di Rischio Contratti Pubblici – Aggiornamento PNA 2015 di cui alla Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015;
- Governo del Territorio - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- Aggiornamento 2023 al PNA 2022 focalizzato sull'entrata in vigore del D.Lgs. 36/2023 di cui alla Delibera ANAC n. 605 del 19 dicembre 2023;

I Responsabili di servizio individuano per ciascun processo o fase gli eventi rischiosi.

In assenza di fatti o situazioni indicative di qualche forma di criticità (eventi sentinella, segnalazioni, ecc.).

può essere analizzato il solo processo (anche se suddiviso in più fasi/attività) se a seguito di adeguate e rigorose valutazioni già svolte nei precedenti PTPCT ed in base alla preventiva valutazione dei “fattori abilitanti” (sezione successiva – Fase 4), il rischio corruttivo è ritenuto basso o minimo.

Per ogni processo deve essere individuato almeno un evento rischioso.

Nella costruzione di tale Registro è importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti e riferite in modo specifico al processo/fase/attività nel quale sono stati rilevati e non generici.

L’identificazione degli eventi rischiosi conduce alla creazione di un **“Registro degli eventi rischiosi”**, nel quale sono riportati gli eventi rischiosi relativi ai processi dell’amministrazione.

3.3.2 Analisi dei rischi (4° Fase).

L’evento rischioso nasce dall’esistenza per un determinato processo/attività/fase di fattori abilitanti; il concretizzarsi del fattore abilitante porta al verificarsi dell’evento rischioso.

Ai fini dell’analisi del rischio insito nei processi/attività/fasi, occorrerà incrociare due indicatori compositi (ognuno dei quali composto da più variabili) rispettivamente per la dimensione della **probabilità** e dell’**impatto riferiti al verificarsi dell’evento rischioso**.

La probabilità consente di valutare quanto è probabile che l’evento accada in futuro, mentre l’impatto valuta il suo effetto qualora lo stesso si verifichi, ovvero l’ammontare del danno conseguente al verificarsi di un determinato evento rischioso.

Per ciascuno dei due indicatori (impatto e probabilità), sopra definiti, si è proceduto ad individuare un **set di variabili significative per il Comune di Cervia (individuate dal RPCT)** caratterizzate da un nesso di causalità tra l’evento rischioso e il relativo accadimento.

Per ogni variabile è proposta una scala di misura uniforme di tipo ordinale articolata in **Alto, Medio e Basso (ogni misura corrisponde ad una motivazione precostituita che deve condurre i Responsabili di servizio nella valutazione)**.

In pratica ogni responsabile di servizio deve porsi questa domanda: ci sono fattori abilitanti per i processi/attività identificati che innescano eventi rischiosi in termini di corruzione?

Attraverso questa tipologia di valutazione il responsabile di servizio prende coscienza della situazione interna al servizio, in termini di possibilità che si verifichino un evento rischioso.

Con riferimento all’indicatore di probabilità sono state individuate **8** variabili ciascuna delle quali può assumere un valore alto, medio, basso.

Con riferimento all’indicatore di impatto, sono state individuate **4** variabili ciascuna delle quali può assumere un valore Alto, Medio, Basso.

I responsabili di servizio dovranno operare secondo le seguenti fasi per verificare quale grado di possibilità abbia l’evento rischioso di concretizzarsi all’interno di un singolo processo/attività/fase:

1) **Misurazione** del valore di ciascuna delle due variabili proposte, sia attraverso l’utilizzo di dati oggettivi sia attraverso la misurazione di dati di natura soggettiva, rilevati attraverso valutazioni espresse mediante l’utilizzo della scala di misura uniforme di tipo ordinale articolata in Alto, Medio e Basso. I responsabili di servizio, nel caso in cui, per un dato oggetto di analisi (processo/attività/fase), siano ipotizzabili (siano stati individuati) più eventi rischiosi aventi un diverso livello di rischio, devono prendere in considerazione quello che ha il valore più alto.

2) Compilando gli appositi campi del programma, in modo automatico si avrà la **Definizione** del valore sintetico degli indicatori di “probabilità” e di “impatto” attraverso l’aggregazione delle valutazioni delle singole variabili applicando la moda ovvero, il valore che si presenta con maggiore frequenza. Nel caso di due valori che si presentassero con la stessa frequenza il sistema preferisce il più alto fra i due.

3) Il sistema automaticamente **attribuirà un livello di rischiosità** a ciascun processo/attività (incrociando i risultati emersi per la “probabilità da una parte e dell’impatto dall’altra”), articolato su cinque livelli (fascia di 30

rischio): **rischio alto, rischio critico, rischio medio, rischio basso, rischio minimo.**

Il collocamento di ciascun processo dell'amministrazione, in una delle fasce di rischio consente di definire il rischio intrinseco di ciascun processo/attività, ovvero il rischio che è presente nell'organizzazione, individuando quindi allo stesso tempo la **corrispondente priorità di trattamento**.

3.4. TRATTAMENTO DEL RISCHIO – LE MISURE DI PREVENZIONE

3.4.1 Identificazione delle misure (5° Fase).

Il trattamento del rischio è la fase volta 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 (fase precedente). In tale fase, occorre **progettare l'attuazione di misure specifiche e puntuale 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 contemperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

L'obiettivo della fase del trattamento è quella di individuare, per quei rischi ritenuti prioritari, l'elenco delle misure di prevenzione della corruzione collegate a tali rischi e quindi ai processi/attività.

Le misure, in funzione delle esigenze dell'organizzazione, possono essere “generali” (applicabili a più processi o all'intera struttura comunale) o “specifiche (legate al singolo processo)”.

Le misure “generali” sono definite per il nostro Ente nella 1° parte del “Programma” allegato al PTPCT.

A titolo meramente esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata come misura “generale” o come misura “specifico”. Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del D.lgs. 33/2013); è, invece, specifica, in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima “opachi” e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi.

3.4.2 Programmazione delle misure (6° Fase).

Per ciascun attività/processo con rischio MEDIO i Responsabili di servizio, coordinati dai Dirigenti, dovranno indicare:

- le misure specifiche di tipo permanente esistenti riportando quelle già introdotte con i precedenti PTPCT e tuttora vigenti, eventualmente aggiornate o integrate in relazione agli esiti della nuova mappatura dei processi e dei rischi;
- gli eventuali auto vincoli interni (spazi lasciati vuoti dalla normativa) che limitano la discrezionalità degli attori del processo/attività;
- le forme di controllo da parte di altri servizi/organi/soggetti esterni.

Dovranno altresì indicare (salvo la volontà di attivare nuove misure con le modalità di seguito descritte) la modalità di monitoraggio sull'attuazione delle misure esistenti (Collegamento con il Programma dei controlli successivi o le modalità di controllo da parte del Dirigente e quindi la relativa periodicità delle verifiche).

Per ciascun attività/processo con rischio ALTO O CRITICO oltre all'attività di cui al punto precedente, i **Dirigenti dovranno individuare** su proposta dei Responsabili di Servizio, **almeno n.1 nuova misura** di natura organizzativa di tipo permanente che impatti in modo significativo sul processo/attività (anche come integrazione/miglioramento di quella già esistente) da inserire nel “Programma” allegato **PTPC 2026-2028** e quindi nel PEG per l'anno di riferimento (in cui verrà attuata) in base alla priorità di programmazione stabilite, **anche integrando o sostituendo misure esistenti ove ritenute poco efficaci o prive dei requisiti di seguito indicati**. Tali “nuove misure” di prevenzione devono essere infatti concrete, sostenibili e verificabili e devono coinvolgere l'intero processo/attività.

In particolare, nell'individuare tali nuove misure, i Responsabili di servizio dovranno concentrarsi, alla luce anche dei risultati della fase di mappatura e quindi dei singoli valori di rischio dei fattori abilitanti, su quelle finalizzate ad aumentare la “Trasparenza del processo”, “la semplificazione del processo (intesa in particolare come riorganizzazione del processo, attribuzione di nuove responsabilità o codificazione delle prassi operative)” e la “Regolamentazione delle prassi non declinate nella normativa o in atti interni”.

È fatto salvo quanto previsto dalla circolare in tema di rotazione ordinaria del personale per quanto riguarda l'individuazione di misure specifiche in quest'ambito.

In via residuale potranno indicare altre misure indicandone la tipologia fra quelle indicate dall'ANAC nell'allegato n. 1 al PNA a pag. 40 (il programma informatico riporterà l'elenco predetto).

Per ogni nuova misura i Dirigenti devono, ai fini dell'inserimento nel “Programma” allegato al **PTPC 2026-2028**”, individuare l’anno di attuazione previsto, **l’indicatore/la modalità di verifica dell’attuazione** (anche nel caso di controllo tramite il sistema dei controlli successivi), le modalità di monitoraggio tramite collegamento con il Programma dei controlli successivi (in questo caso anche la periodicità del controllo) o tramite il monitoraggio degli obiettivi PEG (**TABELLA 6 – 4° colonna**).

3.5 SISTEMA DI MONITORAGGIO E CONTROLLO.

Alle predette fasi di gestione del rischio seguono le seguenti attività:

IN CORSO D'ANNO:

a. Monitoraggio sull’attuazione delle misure permanenti “Specifiche”:

1) Per i processi a “rischio alto o critico”: attraverso il sistema dei controlli successivi nonché attraverso il monitoraggio degli obiettivi PEG annuali (verifica attuazione nuove misure);

2) Per i processi a “rischi medio”: attraverso il sistema dei controlli successivi (Programma dei controlli) o dai Dirigenti (verifica permanenza misure esistenti) o dal Servizio Appalti;

b. Monitoraggio annuale sull’idoneità delle misure permanenti “Generali” ed anche “Specifiche” attivate nel triennio di riferimento (per la prima volta sulle misure attivate nel 2022) per i processi a rischio medio/alto/critico a seguito dei controlli successivi effettuati nel corso dell’anno.

Nel corso dell’anno possono essere individuate nuove misure “Generali” ed anche “Specifiche” o aggiornate quelle esistenti sulla base dell’analisi dello stato di attuazione come risultante dalle precedenti attività (a1 e a2) e dalle risultanze dei controlli successivi, tenendo conto della loro efficacia e della loro sostenibilità rispetto all’organizzazione interna (si vedano anche altre modalità di aggiornamento individuate nella SEZIONE PRIMA – paragrafo 2).

In particolare, le misure **misure permanenti “specifiche”** possono essere individuate/aggiornate anche:

- in relazione all’individuazione da parte dei servizi comunali di “nuovi processi”;
- in base ad una nuova e spontanea rivalutazione del rischio rispetto a quella effettuata per l’ultima mappatura;
- **in conseguenza di un aggiornamento degli indicatori di “probabilità” e di “impatto” (si vedano allegato E1 ed E2);**
- in relazione alla necessità di aggiornamento costante della mappatura per i processi appartenenti alle aree a maggior rischio corruttivo: Patrimonio; Demanio; affidamento di lavori, servizi e forniture o di ogni altro tipo di commessa; corresponsione di contributi o altri vantaggi pubblici; affidamento di incarichi e nomine; governo del territorio.

A FINE ANNO:

Ogni anno i Dirigenti procedono, su proposta dei responsabili di servizio:

- all’aggiornamento (o all’eventuale nuova individuazione) delle **misure specifiche “nuove”** inserite per il triennio nel “Programma delle attività”, **alla loro rendicontazione** e all’eventuale inserimento nel PEG quali obiettivi straordinari e di progetto (in considerazione della loro importanza);
- all’aggiornamento (o all’eventuale nuova individuazione) delle **misure permanenti** già esistenti rilevate in sede di mappatura (**allegato F3**).

Ogni anno l’RPCT e la Direzione Operativa procedono all’aggiornamento delle **misure permanenti “generali”** (o all’eventuale nuova individuazione) inserite nel “Programma delle attività” e nel PEG quali obiettivi straordinari e di progetto.

RIESAME TRIENNALE

c. Riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema – con cadenza triennale, a conclusione dell’iter di attuazione delle misure indicate dai Dirigenti per i processi a rischio “critico” e **rimappatura generale**.

3.6 SISTEMA DEI CONTROLLI SUCCESSIVI - ART. 147 BIS DEL TUEL.

Un elemento fondamentale di supporto per la verifica dell'attuazione delle misure di prevenzione è il sistema attivato dall'Ente per i "controlli successivi", di cui il Segretario Generale è responsabile.

Il sistema dei "controlli successivi" è stato fin dal 2014 (vedi nota Prot. n. 0027377 del 24.06.2014) lo strumento operativo principale per monitorare il rispetto delle misure previste dal "Programma"; l'Amministrazione ha infatti creato un forte legame tra il sistema dei "controlli successivi" e l'attuazione delle misure previste nel "Programma" in tema di prevenzione della corruzione perché dall'attività di "controllo successivo" avviata nel 2013 e dall'attività di mappatura dei rischi di fatti corruttivi relativa a tutti i procedimenti di competenza dell'Ente è emerso che la maggior parte dei procedimenti a rischio di irregolarità/invalidità coincide con quelli "più sensibili" in termini di rispetto del principio di legalità.

Il sistema operativo informatico per i controlli successivi è stato costruito anche per "indirizzare" la selezione casuale degli atti da sottoporre a controllo in modo da sorteggiare quelli che ricadono in ambiti più a "rischio" di corruzione (soprattutto in materia di "appalti").

Peraltro, l'istruttore del controllo ha il dovere di esaminare i contenuti degli atti sorteggiati anche rispetto alla prevenzione della corruzione, rispondendo obbligatoriamente a domande predefinite presenti in una "scheda standard di controllo".

Dall'attività di controllo possono quindi conseguire indicazioni, raccomandazioni e direttive anche in materia di prevenzione della corruzione e come anticipato eventuali vere e proprie nuove misure di prevenzione della corruzione.

Le misure presenti nel "Programma", nel corso del triennio, possono subire modifiche/integrazioni a seguito di quanto emerso dai "controlli successivi".

Per ottimizzare (da punto di vista delle risorse umane impiegate) e coordinare i sistemi di controllo sull'attuazione delle misure di prevenzione previste dal PTPCT e dei controlli successivi ai sensi dell'art. 147 bis del TUEL è stata creata, nel 2018, come anticipato, **l'UCI, struttura in STAFF al Sindaco**, formata da diverse professionalità trasversali appartenenti all'Ente (si veda Determinazione n. 1917 del 28/12/2018, successivamente modificata con Determinazione n. 810 del 30/06/2025) che offre supporto al Segretario Generale e al Servizio Appalti-Contratti per lo svolgimento dei controlli successivi di regolarità amministrativa secondo le disposizioni contenute nel "Programma annuale dei controlli successivi".

Il sistema dei "controlli successivi" è stato poi profondamente aggiornato nel 2018 (si veda nota prot. 75888 del 28/12/2018) a seguito dell'attività di mappatura conclusasi nel 2017.

Il "Programma annuale dei controlli successivi" approvato ai sensi dell'art.8 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni prevede in particolare che: *"Il segretario definisce, con proprio atto, annualmente un programma dei controlli, che individua anche la percentuale di provvedimenti, contratti ed altri atti amministrativi, variabile in rapporto alle diverse tipologie e alla loro rilevanza, da sottoporre a controllo, adeguando tali scelte alle risultanze dei controlli già effettuati".*

Ai fini della definizione del campione, nel "Programma dei controlli successivi in vigore" (pubblicato nella sottosezione Disposizioni generali|Atti amministrativi generali|Le Circolari e gli Indirizzi in materia di appalti pubblici) si ha riguardo agli atti che presentino le seguenti caratteristiche:

- atti finali dei procedimenti di competenza dell'Ente, nel rispetto dei principi di economicità (uso ottimale delle risorse da impiegare), di efficacia (congruità degli atti posti in essere dalle amministrazioni rispetto al conseguimento dello scopo e dell'interesse pubblico).

- atti maggiormente significativi in base alle risultanze dei controlli successivi o perché rientranti tra le aree di rischio cosiddette "aree generali"; ex "obbligatorie" identificate dall'ANAC e maggiormente rilevanti in termini di "rischio di eventi corruttivi" anche in base alla recente "mappatura" dei procedimenti dell'Ente precipitata (fotografata nelle schede indicate al PTPCTT 2018 – 2020). In questo senso il campione degli atti da controllare ricadente nelle fattispecie più a "rischio di corruzione" è stato notevolmente ampliato nel 2018, soprattutto con riferimento alla materia degli appalti pubblici, innalzando anche la possibilità di estrazione delle fattispecie più a "rischio di corruzione" individuate nel precedenti Programmi annuali per i controlli successivi; tutto ciò in applicazione di quanto disposto da alcune misure di prevenzione "ulteriori – specifiche" emerse in sede di mappatura (vedi schede indicate al PTPCT 2018 -2020).

Il sistema dei "controlli successivi" è stato aggiornato nel 2022 a seguito delle risultanze emerse con l'attività di mappatura effettuata nel 2021, dell'emanazione della circolare interna in materia di procedure di gara e delle indicazioni legislative/giurisprudenziali/ministeriali in materia di fondi PNRR e PNC (in relazione a quest'ambito è stata creata una sezione specifica del programma informatico che prevede precise verifiche da parte degli istruttori sugli atti relativi a quest'ambito) - nuovo "Programma controlli successivi" ai sensi dell'art. 147-bis del TUEL - nota prot. 65786 del 27/09/2022).

Nel 2023 il sistema dei controlli (preventivo e successivo) è stato implementato ed adeguato a quanto previsto dall'allegato 8 al Piano Nazionale Anticorruzione 2022 - Delibera n. 7 del 17 gennaio 2022 (check 33

list adempimenti per gli appalti), con particolare riferimento alle procedure di gara che utilizzano fondi PNRR e PNC. (Circolare del RPCT - Prot. 26981 del 19/04/2023).

Nel **2025** è stato approvato un nuovo "Programma dei controlli successivi" nota prot. 44416 del 30/06/2025 a seguito delle risultanze della mappatura.

Nel **2026**, a seguito della rimappatura, potranno essere oggetto di revisione/aggiornamento le singole checklist per il controllo successivo, individuando domande diverse in relazione alla tipologia di provvedimento/procedimento da sottoporre a verifica.

4. Integrazione con il ciclo della performance

Le misure individuate per i processi a rischio critico (ed eventualmente medio) nel “Programma”, come anticipato, saranno inserite quali obiettivi straordinari e/o di progetto nella programmazione operativa (PEG) e monitorate sull'applicativo informatico dell'Ente utilizzato per il controllo di gestione. Il loro stato di attuazione viene dunque verificato ed attestato dai Dirigenti con il monitoraggio degli obiettivi inseriti nel PEG e riportato nella relazione della performance ovvero lo stato di attuazione annuale degli obiettivi di PEG con indicazione dei risultati raggiunti in termini di obiettivi per la prevenzione della corruzione e di incidenza in termini di valutazione della performance organizzativa ed individuale.

I risultati relativi all'attuazione del PTPCT sono contenuti nella relazione annuale elaborata ai sensi dell'art.1, comma 14 della L. n. 190/2012 pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente secondo i principi e le modalità previsti dalla vigente normativa e dall'ANAC.

5. Norme finali e pubblicità

Con l'approvazione del presente Piano sono abrogate le disposizioni interne in contrasto con lo stesso.

Costituiscono parte integrante del presente PTPC i documenti citati nella sezione del “Programma” relativa allo stato di attuazione: regolamenti, direttive, circolari, programmi, istruzioni emanate dall'Amministrazione o dall'RPCT in applicazione delle misure di prevenzione attivate.

SEZIONE TERZA

MISURE GENERALI DI TIPO TRASVERSALE

1. Il codice di comportamento.

Il Codice di comportamento costituisce uno dei principali misure generali di prevenzione della corruzione, idonea a mitigare la maggior parte delle tipologie dei comportamenti a rischio di corruzione in quanto specificamente diretto a favorire la diffusione di comportamenti ispirati a standard di legalità ed eticità nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

Tale misura opera in maniera trasversale all'interno dell'Amministrazione in quanto è applicabile alla totalità dei processi procedimenti di competenza dell'Ente.

Il Codice di comportamento allegato al presente PTPCT integra e specifica il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici adottato con decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013, n. 62. il PNA 2019 ribadisce che detti codici integrativi non devono essere una mera riproposizione del codice di comportamento nazionale di cui al DPR n. 62/2013, ma devono contenere specifiche prescrizioni adatte al contesto e alla realtà operativa ed organizzativa dell'Ente.

L'ANAC nel corso del 2020 ha provveduto ad emanare le Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche (deliberazione n. 177 del 19/02/2020).

Attraverso tali linee guida l'Autorità intende fornire indirizzi interpretativi e operativi che, valorizzando anche il contenuto delle Linee guida del 2013, siano volte a orientare e sostenere le amministrazioni nella predisposizione di nuovi codici di comportamento con contenuti più coerenti a quanto previsto dal legislatore e soprattutto, utili al fine di realizzare gli obiettivi di una migliore cura dell'interesse pubblico. A tal fine una parte importante delle Linee guida è rivolta al processo di formazione dei codici - in cui risulta fondamentale la partecipazione dell'intera struttura - alle tecniche di redazione consigliate e alla formazione che si auspica venga rivolta a tutti i destinatari del codice.

L'ambito di applicazione del Codice si estende a tutti i dipendenti dell'Ente ed a tutti coloro che, a qualsiasi titolo, prestano servizio alle dipendenze del Comune di Cervia, ma anche a tutti i collaboratori o consulenti, titolari di qualsiasi tipologia di contratto, nonché ai collaboratori di imprese fornitrice di beni o servizi.

A tal fine, nei provvedimenti di incarico o nei contratti di collaborazione, consulenza o servizi, l'Ente inserisce apposite clausole di risoluzione del rapporto di lavoro in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice.

Il Codice di comportamento dei dipendenti **è stato adottato**, ai sensi dell'art. 54, comma 5, del D.lgs.165/2001, come sostituito dall'art. 1, comma 44 della legge 6 novembre 2012, n.190 **con l'approvazione del primo PTPCT e pertanto con deliberazione di G.C. n. 6 del 28 gennaio 2014.**

In merito alla procedura di approvazione del Codice si è tenuto conto delle espresse indicazioni dell'art. 54 comma 5 del D.lgs 165/2001 e dell'art 1, comma 2 del DPR n. 62/2013.

In particolare:

- sono state seguite, sia per la procedura che per i contenuti specifici, le linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni elaborate dalla CIVIT ed approvate definitivamente con delibera n. 75/2013;
- il parere preventivo obbligatorio dell'Organismo indipendente di valutazione è stato acquisito in data 12 dicembre 2013;
- la procedura aperta è stata avviata in primis mediante l'invio con posta elettronica ai sindacati e alla RSU in data 23 dicembre 2013 di un avviso esplicativo e della bozza di codice con richiesta di formulare proposte di modifica o integrazione entro e non oltre il 15 gennaio 2014;
- poi mediante pubblicazione in data 24 dicembre 2013, sul sito web istituzionale di un avviso, unitamente all'ipotesi di codice, con il quale sono stati invitati tutti a formulare proposte di modifica o integrazione entro e non oltre il 15 gennaio 2014;
- in data 24 dicembre 2014 anche agli stakeholders dell'Ente è stata inviata una comunicazione ai loro indirizzi dedicati di posta elettronica;
- sempre in data 24 dicembre lo stesso avviso unitamente alla bozza di codice è stata pubblicata **sulla intranet** del Comune di Cervia per informare i dipendenti.

Il Codice, ai sensi dell'art. 17, comma 2 del D.P.R. n. 62/2013, è pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità, alla sezione "Amministrazione Trasparente - Disposizioni generali - Atti amministrativi generali".

Il Nuovo Codice di comportamento è stato approvato con G.C. n. 272 del 29/11/2022 - Prot. 84683 del 15/12/2022.

Nell'anno **2025** è stato avviato il processo di revisione del Codice di comportamento, che troverà conclusione nell'anno **2026**.

2. Conflitto d'interessi

2.1 Astensione in caso di conflitto di interessi (art. 7 del DPR 62/2013 e art. 6-bis della Legge n. 241/1990)

La misura è prevista **dall'art. 6 bis della legge n. 241/1990**, secondo cui *“Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale”*.

La misura presuppone altresì l'applicazione del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. n. 62/2013):

- L'art. 6, comma 2: *“Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici”*;

- L'art. 7 definisce le relazioni che possono dare luogo al conflitto d'interesse:

Il Codice di comportamento di cui al citato D.P.R. n. 62/2013 impone anche specifici obblighi di comunicazione, individuati negli artt. 5, 6, comma 1, e 13, comma 3.

L'art. 5: *“il dipendente comunica tempestivamente al responsabile dell'ufficio di appartenenza la propria adesione o appartenenza ad associazioni o organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio”*. La disposizione *“non si applica all'adesione a partiti politici o a sindacati”*.

L'art. 6, comma 1, prevede, invece, che *“(...) all'atto dell'assegnazione all'ufficio, il dipendente dovrà informare per iscritto il dirigente dei rapporti diretti o indiretti di collaborazione avuti con soggetti privati, in qualunque modo retribuiti, nei tre anni precedenti, precisando:*

- a) se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;*
- a) se tali rapporti siano intercorsi o intercorrono con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate”.*

Per l'emersione del conflitto d'interessi e per il suo trattamento da parte dei dipendenti dell'Amministrazione è stata predisposta e trasmessa a tutti i dipendenti una circolare che riguarda il conflitto d'interessi (nota Prot. 37069 del 15/07/2015 pubblicata nella sotto-sezione Disposizioni generali/Atti amministrativi generali della sezione “Amministrazione Trasparente”) ed attivati i conseguenti controlli a campione in base alle indicazioni previste dalla predetta circolare.

Nel **2021** la predetta circolare è stata aggiornata (soprattutto con riferimento alle modalità di verifica sull'attuazione delle misure di prevenzione ivi previste) e pubblicata nella medesima sezione dell’Amministrazione trasparente”.

Nel **2023** è stata approvata una nuova circolare in materia di conflitto di interesse - pantouflage - inconferibilità e incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali, anche individuando nuove modalità di monitoraggio e verifica sull'attuazione delle misure stabilite nella predetta circolare - Circolare prot. 26975 del 19/04/2023.

Nel **2026** è previsto l'aggiornamento della circolare in materia di conflitto di interessi.

2.2 Divieto di Pantouflage - (art. 53, comma 16ter, del D.lgs. 165/01)

L'articolo 53, comma 16-ter, del D.lgs n. 165/2001 recita: *“I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti”*.

È evidente che sono interessati da questa fattispecie solo i dipendenti che hanno la possibilità di influenzare il contenuto degli atti amministrativi che riguardano gli interessi di soggetti esterni all'amministrazione perché esercitano la potestà o il potere negoziale con riguardo ad uno specifico procedimento o procedura (diri-

genti, funzionari titolari di posizioni organizzative o responsabili del procedimento nel caso previsto dall'art. 125 commi 8 e 11 del D.Lgs 163/2006).

Il RPCT ha impartito direttive interne affinché:

- nei contratti di assunzione del personale sia inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, sia inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
- sia disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
- si agisca in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16 ter, d.lgs. n. 165 del 2001.

Per la rilevazione ed il trattamento delle attività successive alla cessazione dal servizio è stata predisposta e trasmessa ai dipendenti apposita circolare (nota Prot. 37069 del 15/07/2015 pubblicata nella sotto-sezione Disposizioni generali/Atti amministrativi generali della sezione "Amministrazione Trasparente") ed attivati i conseguenti controlli a campione in base alle indicazioni previste dalla predetta circolare.

Nel 2021 la predetta circolare è stata aggiornata (soprattutto con riferimento alle modalità di verifica sull'attuazione delle misure di prevenzione ivi previste) e pubblicata nella medesima sezione dell'"Amministrazione trasparente".

Nel 2023 è stata approvata una nuova circolare in materia di conflitto di interesse - pantoufage - inconferibilità e incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali, anche individuando nuove modalità di monitoraggio e verifica sull'attuazione delle misure stabilite nella predetta circolare - Circolare prot. 26975 del 19/04/2023.

Nel 2026 è previsto l'aggiornamento della circolare in materia di conflitto di interessi.

2.3 Conflitto di interessi nella conclusione di contratti (art. 14 comma 2 D.P.R. 62/2013).

La norma vieta al dipendente di assumere iniziative volte a favorire o concludere attività di mediazione di terzi nella conclusione di accordi, negozi o nella stipula di contratti per conto dell'amministrazione e, dall'altro, concludere, per conto dell'amministrazione, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con imprese con le quali abbia intrattenuto rapporti negoziali o dalle quali abbia ricevuto utilità nel biennio precedente.

La norma disciplina anche il caso inverso, ovvero quello in cui il dipendente intenda concludere accordi, negozi o contratti a titolo privato con persone fisiche o giuridiche con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento ed assicurazione per conto dell'amministrazione, prevedendo che, in tale circostanza, il dipendente ne informi per iscritto il dirigente responsabile dell'ufficio di appartenenza.

La norma stabilisce anche che il dipendente che riceva, da persone fisiche o giuridiche partecipanti a procedure negoziali nelle quali sia parte l'amministrazione, rimostranze orali o scritte sull'operato dell'ufficio o su quello dei propri collaboratori, deve informarne immediatamente, di regola per iscritto, il proprio superiore gerarchico o funzionale.

Nel caso in cui l'amministrazione intenda concludere i contratti medesimi, il dipendente che si venga a trovare nella situazione descritta ha l'obbligo di astenersi dal partecipare all'adozione delle decisioni ed alle attività relative all'esecuzione del contratto, inviando al dirigente apposita dichiarazione di astensione; nel caso in cui il dipendente intenda concludere contratti trovandosi nella situazione descritta ha l'obbligo di inviare apposita comunicazione al dirigente; nel caso in cui tali situazioni descritte riguardino un dirigente/responsabile di Servizio la prescritta comunicazione, per espressa previsione normativa, va indirizzata al dirigente del Servizio Risorse Umane.

In relazione a tale misura di prevenzione è stata inviata a tutti i dipendenti specifica circolare con allegata modulistica nella quale vengono definite le modalità di attuazione, i soggetti coinvolti, le modalità di verifica sul rispetto della misura (nota Prot. 37069 del 15/07/2015), pubblicata nella sotto-sezione Disposizioni generali/Atti amministrativi generali della sezione "Amministrazione Trasparente".

Il sistema dei controlli successivi prevede la necessità di effettuare specifici approfondimenti da parte dell'istruttore del controllo nel caso di elementi che all'evidenza suggeriscano un conflitto di interesse.

Nel 2021 la predetta circolare è stata aggiornata (soprattutto con riferimento alle modalità di verifica sull'attuazione delle misure di prevenzione ivi previste) e pubblicata nella medesima sezione dell'"Amministrazione trasparente".

Nel 2023 è stata approvata una nuova circolare in materia di conflitto di interesse - pantoufage - inconferibilità e incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali, anche individuando nuove modalità di monitoraggio e verifica sull'attuazione delle misure stabilite nella predetta circolare - Circolare prot. 26975 del 19/04/2023.

Nel 2026 è previsto l'aggiornamento della circolare in materia di conflitto di interessi.

2.4 Autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extra-istituzionali (art. 53 del d.lgs. 165/2001)

La disciplina relativa all'autorizzazione a poter svolgere, da parte dei dipendenti pubblici, attività extra-istituzionali trova la sua ratio nella necessità di evitare situazioni di conflitto di interesse; per questo, l'art.53, comma 5 del d.lgs. 165/2001 come modificato dalla L. n.190 del 2012 stabilisce che "...il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente".

Al fine di limitare il cumulo in capo ad un medesimo dirigente o funzionario di incarichi d'ufficio si applicano le norme del D.lgs 39/2013.

Allo stesso tempo per quanto riguarda le autorizzazioni allo svolgimento di incarichi extra istituzionali presso terzi da parte di dipendenti, l'indirizzo generale è quello di contenerle entro limiti i più ridotti possibili nel rispetto dell'art. 53 del D.lgs 165/2001.

Con delibera di G.C. n. 262 del 11/12/2018 è stata aggiornata la disciplina delle incompatibilità e autorizzazioni ai dipendenti ad assumere incarichi presso enti pubblici o datori di lavoro privati al fine di adeguarla alla normativa sopravvenuta in materia di incompatibilità e conflitto d'interesse, specificando una serie di incarichi vietati per i pubblici dipendenti, tratti dagli indirizzi generali e dalla prassi applicativa.

Le procedure adottate risultano conformi con gli indirizzi previsti nel PNA 2019.

2.5 Inconferibilità di incarichi dirigenziali e incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali (d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39)

Il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico" ha introdotto una disciplina specifica sia in tema di inconferibilità di incarichi dirigenziali (Capi II, III e IV), che in tema di incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali (Capi V e VI).

Ha sancito, in particolare, ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali a:

- a) soggetti che siano destinatari di sentenze di condanna per reati contro la pubblica amministrazione;
- a) soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;
- b) componenti di organi di indirizzo politico.

Le ipotesi di incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali riguardano, invece:

- a) incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni nonché lo svolgimento di attività professionale;
- a) incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche di componenti di organi di indirizzo politico.

A differenza delle cause di inconferibilità, che comportano una preclusione all'assunzione dell'incarico dirigenziale, le cause di incompatibilità possono essere rimosse mediante la rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi che la legge considera incompatibili tra loro.

Conformemente a quanto richiesto dall'articolo 20 del d.lgs. n.39 del 2013, tutti i dirigenti hanno rilasciato apposita dichiarazione in merito all'insussistenza di alcuna delle cause di inconferibilità o incompatibilità previste dal medesimo decreto, impegnandosi, altresì, a comunicare tempestivamente eventuali variazioni successivamente intervenute.

La dichiarazione, firmata all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali, è pubblicata nel sito Internet nella sezione "Amministrazione trasparente – Personale – Dirigenti".

Nel 2023 è stata approvata una nuova circolare in materia di conflitto di interesse stabilendo adeguate modalità di verifica in conformità a quanto previsto sul punto dalla Delibera ANAC n. 833 del 03 Agosto 2016 richiamata dal PNA 2019 - Circolare prot. 26975 del 19/04/2023.

Nel 2026 è previsto l'aggiornamento della circolare in materia di conflitto di interessi.

3. Formazione sui temi dell'etica e della legalità, con particolare riferimento alla materia dei contratti pubblici.

Tutti devono conoscere i contenuti del presente PTPCT per darvi esecuzione.

Il Comune di Cervia garantisce la diffusione e la conoscenza effettiva del PTPCT a tutti i dipendenti e attua specifici programmi di formazione obbligatori e differenziati in funzione del livello di rischio in cui operano i dipendenti.

Il Piano della formazione dedicato al tema dell'Anticorruzione quale sezione del piano formativo dell'Ente costituisce un allegato al presente Piano sotto la **lettera D**.

Le iniziative di formazione dovranno privilegiare il contributo di docenti interni all'Amministrazione.

La partecipazione ai corsi di formazione da parte del personale individuato nel programma annuale è obbligatoria.

La formazione in tema di anticorruzione dovrà essere rivolta principalmente alla conoscenza della L. n. 190/2012, del D.lgs n. 33/2013, del PNA e degli articoli del D.lgs. n. 165/2001 precitati, nonché all'esame, studio e analisi del PTPCT e del Codice di comportamento.

La formazione deve riguardare anche gli indirizzi espressi dall'ANAC nelle proprie linee guida emanate su discipline rilevanti in tema di prevenzione della corruzione, con particolare riguardo a quelle relative alla materia dei "contratti pubblici": infatti, il costante aggiornamento rivolto a tutti i dipendenti in materia di "applicazione della normativa prevista dal Codice degli appalti" costituisce una misura di prevenzione fondamentale, posta a difesa di fondamentali principi quale ad esempio la "parità di trattamento" e la trasparenza.

La formazione in tema di Anticorruzione opererà su due livelli, rivolgendosi in modo generale a tutti i dipendenti con l'aggiornamento delle competenze sulle tematiche dell'etica e della legalità ed in modo specifico agli organi di indirizzo politico, ai referenti, ai dirigenti e ai funzionari addetti alle aree più a rischio.

Essa ha le seguenti caratteristiche:

- individua le iniziative da mettere in campo durante l'anno;
 - individua l'area di intervento, i contenuti di massima e gli obiettivi;
 - la tipologia di corso e le modalità di svolgimento;
 - la durata dei vari interventi;
- prevede l'individuazione di massima dei periodi di svolgimento nel corso dell'anno.

Nel **2026** è in programma l'attivazione di specifico corso di formazione in materia di privacy e trattamento dati personali, anche in rapporto all'accesso agli atti.

4. Standardizzazione della sequenza procedimentale seguita nell'emanazione degli atti di competenza - Rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti - Implementazione dell'utilizzo di strumenti telematici.

Una misura di prevenzione permanente è che i responsabili di servizio esplicitino la sequenza procedimentale ai sensi della L. 241/90 seguita nell'emanazione degli atti di competenza, evidenziando eventuali criticità e conseguenti soluzioni.

L'obiettivo è di migliorare la qualità dei procedimenti, acquisendo nel contempo nuove conoscenze riguardo ai procedimenti di competenza. L'attività appena descritta è fondamentale per dare certezza a chi opera nelle fasi istruttorie e per non rischiare di "trattare" le pratiche relative ad uno stesso procedimento in modo differente; in tal modo gli "istruttori/responsabili/dirigenti" saranno più sicuri di aver agito secondo "le regole", anche se dettate in base a semplici disposizioni "interne".

La "fotografia" dei procedimenti e quindi "la chiarezza/trasparenza" sul percorso da seguire per concludere il procedimento, permetterà poi nel tempo anche di delegare maggiormente la responsabilità di procedimento dando corso ad una maggiore "rotazione del personale".

Un altro obiettivo è di rendere tracciabili i contributi dei dipendenti coinvolti nei processi decisionali, facilitando l'individuazione di eventuali responsabilità specifiche (ma anche de meriti) nello sviluppo del processo/procedimento, sfruttando le funzionalità offerte dal software di gestione documentale in uso all'Ente.

Per quanto riguarda il Servizio Appalti-Contratti-Anticorruzione-Controlli e Segreteria generale – Protocollo e archivio appartenente, servizi appartenenti al Settore Affari Generali si veda la determinazione n. 1926 del 30/12/2019 e n. 1927 del 28/12/2018.

Un'altra misura di prevenzione fondamentale, di tipo trasversale è il rispetto dei "tempi del procedimento" (art. 1, comma 28 L. n. 190/2012): i ritardi possono essere, infatti, sintomo di fenomeni corruttivi.

I primi responsabili dell'attuazione di tali misure sono i Dirigenti e quindi i responsabili di servizio. Anche i dipendenti assumono un ruolo rilevante per l'attuazione della misura; infatti, qualora svolgano attività a rischio di corruzione, riferiscono tempestivamente ai propri dirigenti in merito al rispetto dei tempi dei

procedimenti e a qualsiasi anomalia rilevata, indicando tempestivamente, per ciascun procedimento i cui termini non siano stati rispettati, le motivazioni che giustificano il ritardo.

Il sistema dei controlli successivi costituisce uno strumento fondamentale per il controllo sul rispetto di detta misura di prevenzione.

Risulta altresì importante implementare di anno in anno il sistema di monitoraggio sull'iter dei procedimenti da attuarsi con modalità informatiche ed automatizzate per verificare durante il corso del procedimento il rispetto dei termini previsto per la conclusione dello stesso.

Dall'attuazione del sistema dei controlli successivi emerge che vi sono alcuni procedimenti che è opportuno standardizzare anche al fine di migliorare la tempistica di emanazione del provvedimento finale.

Occorre anche evidenziare nell'atto i motivi di eventuali ritardi, specificando se siano dovuti a cause non imputabili o meno ai servizi comunali; in questo senso dal contenuto degli atti deve risultare in modo esplicito l'eventuale attivazione del sub-procedimento “di sospensione”.

Si evidenzia che con il programma dei controlli successivi è stato creato (nella intranet) uno specifico link per le segnalazioni da parte dei dipendenti degli atti da sottoporre a controllo: <http://incomune/segnalazione-controlli-successivi.html> con il fine specifico di consentire all'utenza interna che si ritenga lesa da ritardi o irregolarità delle procedure amministrative dell'Ente di ottenere interventi efficaci in grado di rimuovere tali situazioni di violazione dei canoni di imparzialità e di buona amministrazione, peraltro forieri di fenomeni corruttivi.

Tale strumento è stato attivato anche per l'utenza esterna con l'adozione del presente PTPCT.

Dal 2021 è effettivamente attivo in modo sistematico per i procedimenti dell'Ente la modalità on line di presentazione delle domande in modo da agevolare la presentazione delle istanze ed il loro monitoraggio.

5. Rotazione del personale ordinaria e straordinaria.

5.1) Rotazione ordinaria

Si rimanda ai contenuti della circolare pubblicata nella sotto-sezione Disposizioni generali/Atti amministrativi generali della sezione “Amministrazione Trasparente” - nota Prot. 81726 del 30/12/2021;

5.2) Rotazione straordinaria

L'art. 16, comma 1, lett. l-quater) del D.lgs. 165/2001 prevede la cosiddetta rotazione straordinaria disponendo che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali «provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva».

Dalla norma si desume l'obbligo per l'Amministrazione di assegnare il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, ad altro servizio. Si tratta, quindi, di una misura di carattere eventuale e cautelare tesa a garantire che nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo.

Detta forma di rotazione è da intendersi riferibile sia al personale dirigenziale che non dirigenziale.

Mentre per il personale non dirigenziale la rotazione si traduce in una assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio, nel caso di personale dirigenziale, ha modalità applicative differenti comportando la revoca dell'incarico dirigenziale e, se del caso, la riattribuzione di altro incarico.

L'amministrazione ha fatto ricorso alla rotazione straordinaria per determinati procedimenti per motivi prudenziali.

6. Tutela del whistleblower

Le misure di tutela del dipendente che segnala condotte illecite, previste per la prima volta nel nostro ordinamento dalla L. n. 190/2012 sono espressamente ricondotte dal PNA alle misure di carattere generale finalizzate alla prevenzione della corruzione.

Con determinazione n.6 del 28 aprile 2015, l'Autorità ha adottato le “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower), che disciplinano le procedure attraverso le quali gestire tali segnalazioni e che costituiscono atto di indirizzo rivolto alle pubbliche amministrazioni in materia di prevenzione della corruzione.

Le Linee guida contengono indicazioni di carattere generale, come l'individuazione dell'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione della disciplina, le condizioni in presenza delle quali si attiva la tutela della riservatezza sull'identità del segnalante, il ruolo specifico del RPCT, le principali misure di carattere organizzativo e tecnologico necessarie per una efficace gestione delle segnalazioni.

Il RPCT, seguendo gli indirizzi espressi nella predetta determinazione dell'ANAC, ha inviato a tutti i dipendenti una specifica circolare in tema di tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti (**nota Prot. 37052 del 15/07/2015**); **sul sito dell'Ente nella sezione dell'“Amministrazione Trasparente”** Altri contenuti/Corruzione e sulla Intranet è stato anche pubblicato il modulo per la segnalazione degli illeciti che ricalca le indicazioni dell'A.N.A.C. e che risponde alle esigenze di garanzia di anonimato.

L'Unione Europea ha emanato la Direttiva Europea 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, al fine di creare uno standard minimo per la protezione dei diritti dei whistleblowers in tutti gli stati membri.

Il D.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023, entrato in vigore il 30 marzo, ed efficacie a partire dal 15 luglio 2023, ha recepito nel nostro ordinamento la direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea (cd. direttiva whistleblowing).

Il D.lgs. n. 24/2023 raccoglie in un unico testo normativo l'intera disciplina dei canali di segnalazione e delle tutele riconosciute ai segnalanti, sia del settore pubblico che privato, innovando e sostituendo la precedente normativa in materia contenuta nella L. 179/2017 e abrogando l'art. 54 bis “Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti” del D.lgs. n. 165/2001.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha approvato con delibera n. 301 del 12 luglio 2023 il *“Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'ANAC in attuazione del D.lgs. n. 24/2023”* e con delibera n. 311 del 12 luglio 2023 *“Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne”*.

A seguito di tali modifiche normative nel 2023 è stata approvata la nuova circolare in materia ed attivato ed è stato attivato in conformità, all'art. 4 del D.lgs. n. 24/2023, la procedura informatica di gestione delle segnalazioni denominata **“PAWhistleblowing”** sviluppata a seguito di personalizzazione del software *open source* **“Globaleaks”**.

7. Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione.

La legge n.190/2012 ha introdotto l'articolo 35 bis nel d.lgs. 165/2001 che fa divieto a coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione di assumere in seguenti incarichi:

- far parte di commissioni di concorso per l'accesso al pubblico impiego;
- essere assegnati ad uffici che si occupano della gestione delle risorse finanziarie o dell'acquisto di beni e servizi o della concessione dell'erogazione di provvedimenti attributivi di vantaggi economici;
- far parte delle commissioni di gara per la scelta del contraente per pubblici o per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni o benefici.

La condanna, anche non definitiva per i reati di cui sopra rileva, inoltre, ai sensi dell'art.3 del D.lg. n.39/2013 come ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali.

Ai fini dell'applicazione degli artt. 35 bis del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, l'Amministrazione è tenuta a verificare la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

- all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di commissioni di concorso;
- all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013;
- all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35 bis del d.lgs. n. 165 del 2001;
- all'entrata in vigore dei citati artt. 3 e 35 bis con riferimento agli incarichi già conferiti e al personale già assegnato.

Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione, l'Amministrazione:

- si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione;
- applica le misure previste dall'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013;
- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, secondo l'art. 17 del d.lgs. n. 39, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

In relazione a tale misura di prevenzione è stata inviata a tutti i dipendenti specifica Circolare con allegata modulistica nella quale vengono definite le modalità di attuazione, i soggetti coinvolti, le modalità di verifica sul rispetto della misura (nota Prot. 37069 del 15/07/2015), pubblicata nella sotto-sezione Disposizioni generali/Atti amministrativi generali della sezione “Amministrazione Trasparente”.

Nel 2021 la predetta circolare è stata aggiornata (soprattutto con riferimento alle modalità di verifica sull'attuazione delle misure di prevenzione ivi previste) e pubblicata nella medesima sezione dell’"Amministrazione trasparente".

Nel **2026** è previsto l'aggiornamento della circolare in materia di rotazione dei commissari.

8. Società controllate o sottoposte a controllo analogo congiunto: vigilanza sull'adozione di misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza e promozione dell'adozione delle misure.

L'ANAC, con la determinazione n. 1134 del 8/11/2017, ha precisato il ruolo delle Amministrazioni rispetto agli enti di diritto privato in controllo pubblico in tema di attuazione della strategia di prevenzione della corruzione.

L'Autorità evidenzia la necessità che le amministrazioni svolgano un ruolo di impulso e di vigilanza sulla nomina del RPCT e sull'adozione delle misure di prevenzione integrative del “modello” 231.

Per quanto riguarda **Ravenna Holding S.p.a.**, società in house sottoposta a controllo analogo congiunto da parte dei soci, si evidenzia che la medesima ha già da tempo provveduto all'adozione di un Modello di organizzazione e gestione del rischio ex D.Lgs. 231/2001, che ha integrato nel 2015 con le norme in materia di Anticorruzione (Legge 190/2012) e Trasparenza (D.Lgs. 33/2013) ed in conformità alle disposizioni ANAC di cui alle Determinazioni numero 8 e 12 del 2015.

Il Comune di Cervia, a partire dal 2015, ha supportato le società controllate **Parco della Salina di Cervia S.r.l. e CerviaTurismo S.r.l.** (fino alla sua cessazione e cancellazione dal Registro delle Imprese avvenuta in data **07/02/2024**) nell'adozione della sezione integrativa dedicata all'attuazione della Legge n. 190/2012 del modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del D.lgs. n. 231/2001. In particolare la società Parco della Salina di Cervia S.r.l.:

- è dotata di un codice etico o di comportamento;
- ha un'autonoma sezione “Società Trasparente” sul proprio sito istituzionale;
- ha nominato il proprio RPCT;
- predispone e pubblica la relazione annuale che i RPCT sono tenuti ad elaborare ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 190/2012;

La predetta società controllata ha aggiornato il modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del D.lgs. n. 231/2001 e la sezione integrativa dedicata all'attuazione della Legge n. 190/2012 come previsto nel Piano delle attività Triennale.

Inoltre, i dipendenti della società hanno ricevuto la formazione in materia di antiriciclaggio, trasparenza, Whistleblowing e privacy.

Il Comune di Cervia ha poi avviato nel 2018 un'attività di coordinamento degli RPCT e degli organi di vigilanza di dette società finalizzata a verificare l'adozione delle misure previste nei programmi approvati in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Nel biennio **2027/2028** si prevede l'attivazione di uno specifico sistema di controllo nei confronti di società e organismi partecipati, anche con riferimento alla normativa antiriciclaggio. In relazione all'organismo partecipato di recente costituzione **Fondazione Cervia In per il Turismo** verrà valutato un nuovo percorso per l'attivazione di uno specifico sistema di controllo e monitoraggio.

SEZIONE QUARTA TRASPARENZA E ACCESSO CIVICO

1. Obiettivi strategici, organizzazione dei flussi informativi e criteri di pubblicazione e aggiornamento dei dati

Ai sensi dell'art. 10 comma 3 del D.lgs. n. 33/2013 come modificato dal D.lgs. 97/2016 “*La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi strategici e individuali*”.

1.1 Obiettivi strategici

Come precisato nel **DUP 2026-2028** lo sviluppo dei temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza avviene nel seguente ambito:

OBIETTIVO STRATEGICO 4.4 Attività di supporto allo sviluppo degli obiettivi e delle azioni del Mandato

OBIETTIVO OPERATIVO 4.4.2: Garantire il corretto funzionamento della macchina comunale, contribuendo alla razionalizzazione e semplificazione delle procedure dell'Ente, al mantenimento degli equilibri di bilancio, alla tempestività dei pagamenti, al monitoraggio e controllo della gestione dell'Ente e degli organismi partecipati, alla dematerializzazione di dati e informazioni. Garantire la fornitura di beni e la prestazione di servizi rivolgendosi al mercato, per ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo. Garantire la redazione e l'integrazione fra loro dei vari documenti di programmazione e rendicontazione dell'Ente. Contribuire a creare un contesto sfavorevole alla corruzione alimentando la trasparenza e curando l'aggiornamento e l'attuazione dei documenti di prevenzione della corruzione, della trasparenza e dei controlli interni. **Implementare strumenti di coordinamento, integrazione e digitalizzazione per assicurare soluzioni innovative e di semplificazione alle problematiche complesse.**

Il Comune di Cervia, nel dare attuazione alla normativa sulla trasparenza, intende garantire le libertà individuali e collettive, nonché i diritti civili, politici e sociali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, integrare il diritto ad una buona amministrazione e concorrere alla realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino. La trasparenza è assicurata anche mediante la pubblicazione, nel sito web istituzionale dell'Ente, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, ad ogni aspetto dell'organizzazione, all'utilizzo delle risorse per il perseguitamento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali.

Il **D.lgs. 97/2016** ha apportato numerosi cambiamenti alla normativa sulla trasparenza, rafforzandone il valore di principio che caratterizza l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e i rapporti con i cittadini; il decreto, in particolare, ha previsto l'unificazione fra il Programma triennale di prevenzione della corruzione e quello della trasparenza, specificando che in esso sia chiaramente identificata la sezione relativa alla trasparenza, e abrogando o integrando diversi obblighi di trasparenza.

Di seguito, in coerenza con quanto previsto dalla **delibera ANAC n. 1310 del 28/12/2016** “*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. 97/2013*”, si evidenziano l'organizzazione dei flussi informativi, nonché i criteri di pubblicazione e aggiornamento dei dati nella sezione Amministrazione Trasparente del Comune di Cervia.

1.2 Organizzazione dei flussi informativi

L'art. 10 del modificato d.lgs. 33/2013, precisa che la sezione sulla trasparenza deve essere impostata come atto organizzativo fondamentale dei flussi informativi necessari per garantire, all'interno dell'Ente, l'individuazione, l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati, in modo tale da assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente.

Caratteristica essenziale è quindi l'indicazione dei soggetti responsabili di ognuna di queste fasi per ogni obbligo di pubblicazione.

In ragione delle dimensioni del Comune di Cervia, è stato strutturato in modo decentrato l'aggiornamento delle varie sotto-sezioni della sezione Amministrazione Trasparente: il soggetto che detiene il dato coincide con quello che lo elabora e lo pubblica nella sezione Amministrazione Trasparente.

In dettaglio, nel Comune di Cervia l'attuazione degli obblighi legati alla trasparenza è garantita attraverso l'attività svolta dai seguenti soggetti:

Il Responsabile della trasparenza esercita i seguenti compiti:

- sovrintende all'insieme delle attività tese a garantire l'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza previsti dalla normativa vigente e monitora l'attuazione degli obblighi di pubblicazione;
- assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnala all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di Valutazione (NdV), all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio associato interprovinciale per la prevenzione e la risoluzione delle patologie del rapporto di lavoro del personale dipendente, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- **coordina le attività propedeutiche al rilascio da parte del Nucleo di Valutazione (NdV) della attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione individuati annualmente con delibera dell'ANAC;**
- controlla e assicura la regolare attuazione dell'accesso civico e dell'accesso civico generalizzato sulla base di quanto stabilito dall'art. 5 del D.Lgs. 33/2013.

L'attuazione degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente rientra tra i doveri d'ufficio dei dirigenti e dei responsabili dei servizi appositamente individuati all'allegato B del presente Piano.

Essi garantiscono la corretta individuazione, elaborazione, pubblicazione ed aggiornamento dei singoli dati di competenza del settore.

Il Comune di Cervia assicura la qualità delle informazioni riportate nel sito istituzionale nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge. A tal fine ciascun Dirigente competente alla pubblicazione di dati, informazioni e documenti ne verifica l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la comprensibilità nonché la conformità ai documenti originali in proprio possesso, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità.

Relativamente ai dati personali messi a disposizione sul sito istituzionale, anche contenuti in atti e documenti amministrativi (in forma integrale, per estratto, ivi compresi gli allegati), ciascun Dirigente si fa carico altresì di ottemperare al generale divieto di diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute e la situazione economica dei singoli interessati.

I **responsabili di ciascun servizio** hanno l'obbligo di individuare, di elaborare (tramite calcoli sui dati, selezione di alcuni dati, aggregazione di dati, ecc...), di pubblicare e di aggiornare in modo corretto e tempestivo le informazioni, i dati e i documenti di competenza del proprio servizio.

Essi informano direttamente e tempestivamente il Responsabile della trasparenza, dietro richiesta anche informale dello stesso, sullo stato di attuazione degli obblighi di pubblicazione.

Istruiscono i procedimenti di competenza in materia di accesso civico e accesso civico generalizzato.

Per l'esercizio dei propri compiti il Responsabile della trasparenza si avvale del supporto del **Servizio Segreteria Generale-Pianificazione Strategica-Partecipate, Ufficio Trasparenza** per il necessario raccordo con la struttura organizzativa durante tutte le fasi di attuazione degli obblighi di pubblicazione e di monitoraggio e verifica periodica dello stato di attuazione degli stessi.

Un ruolo centrale è svolto anche dal **Servizio Informatica** che si occupa di fornire i più adeguati strumenti tecnici a ciascun Responsabile di servizio, differenziati a seconda delle sotto-sezioni e delle tipologie di dati oggetto di pubblicità, in maniera tale da rendere ciascun Responsabile il più possibile autonomo nella gestione dei dati e delle informazioni di propria competenza.

In sintesi, nel Comune di Cervia l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente, è imputata ai singoli Responsabili di servizio dell'Ente (e conseguentemente ai Dirigenti che li dirigono) secondo lo schema allegato al presente Piano (**Allegato B**).

1.3 Criteri generali di pubblicazione dei dati

I dati, le informazioni e i documenti pubblicati sul sito dell'Ente devono essere accessibili, completi, integri e comprensibili. A tal fine, tutti gli atti del Comune devono essere redatti mediante l'utilizzo di una tecnica redazionale che preveda un linguaggio semplice, non burocratico.

I dati devono essere pubblicati secondo griglie di facile lettura e confronto e resi disponibili e fruibili on-line in formati non proprietari, in modo tale da consentirne il più ampio riutilizzo anche a fini statistici, la ridistribuzione senza ulteriori restrizioni d'uso, di riuso o di diffusione diverse dall'obbligo per le quali sono state pubblicizzate.

Resta inteso il necessario rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013.

Può essere disposta la pubblicazione sul sito istituzionale di ulteriori dati, informazioni e documenti per i quali non sussiste un obbligo di legge di pubblicazione, fermi restando i limiti e le condizioni espressamente previsti da disposizioni di legge, procedendo a rendere anonimi i dati personali eventualmente presenti.

1.4 Criteri generali di aggiornamento dei dati

Al fine di garantire l'attualità e la qualità delle informazioni pubblicate, per ciascun dato o documento vanno assicurati il costante e tempestivo aggiornamento attraverso l'indicazione della data di pubblicazione e, conseguentemente, di aggiornamento.

Si precisa che con il termine "aggiornamento" non si intende necessariamente la modifica del dato, essendo talvolta sufficiente un controllo dell'attualità delle informazioni pubblicate, anche a tutela di eventuali interessi individuali coinvolti, garantendo una eventuale modifica tempestiva in esito al controllo e in tutti i casi in cui l'interessato ne richieda l'aggiornamento, la rettifica o l'integrazione.

Si considerano quattro diverse frequenze di aggiornamento, così come indicato dal D.Lgs. 33/2013 e riportato nell'allegato B al presente Piano:

- **Cadenza annuale**, per i dati che, per loro natura, non subiscono modifiche frequenti o la cui durata è tipicamente annuale;
- **Cadenza semestrale**, per i dati che sono suscettibili di modifiche frequenti ma per i quali la norma non richiede espressamente modalità di aggiornamento, in quanto la pubblicazione implica per l'amministrazione un notevole impegno, a livello organizzativo e di risorse dedicate;
- **Cadenza trimestrale**, per i dati soggetti a frequenti cambiamenti;
- **Aggiornamento tempestivo**, per i dati che è indispensabile siano pubblicati nell'immediatezza della loro adozione.

Laddove la norma non menziona in maniera esplicita l'aggiornamento, si deve intendere che l'aggiornamento deve essere tempestivo.

I documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati tempestivamente e per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti.

1.5 Formato dei documenti

La legge n. 190/2012 stabilisce che *"per formati di dati aperti si devono intendere almeno i dati resi disponibili e fruibili on line in formati non proprietari, a condizioni tali da permetterne il più ampio riutilizzo anche a fini statistici e la ridistribuzione senza ulteriori restrizioni d'uso, di riuso o di diffusione diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità"*.

Si evince pertanto che è da escludere l'utilizzo di formati proprietari, in sostituzione dei quali è possibile utilizzare sia software Open Source (quali ad esempio *OpenOffice*, *LibreOffice*), sia formati aperti (quali, ad esempio, *.rtf* per i documenti di testo e *.csv* per i fogli di calcolo). Per quanto concerne il PDF – formato proprietario il cui *reader* è disponibile gratuitamente – se ne suggerisce l'impiego esclusivamente nelle versioni che consentano l'archiviazione a lungo termine e indipendenti dal software utilizzato (ad esempio il formato PDF/A i cui dati sono elaborabili, mentre il ricorso al file PDF in formato immagine, con la scansione digitale di documenti cartacei, non assicura che le informazioni siano elaborabili).

Altro formato standard aperto è l'XML, tra l'altro espressamente richiesto dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti pubblici di Lavori, Servizi e Forniture ai fini della pubblicazione dei dati inerenti le procedure di scelta del contraente ai sensi dell'art. 1 comma 32 Legge n. 190/2012.

1.6 Rapporto tra trasparenza e tutela dei dati personali

Il PNA 2019 e la Corte costituzionale nella sentenza n. 20/2019, richiedono che venga operato un bilanciamento tra il diritto alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione

delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

Il PNA 2019 sottolinea che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza deve essere effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo che ne prevede l'obbligo e deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di:

- liceità, correttezza e trasparenza;
- minimizzazione dei dati;
- esattezza;
- limitazione della conservazione;
- integrità e riservatezza;

tenendo anche conto del principio di “responsabilizzazione” del titolare del trattamento.

È pertanto necessario che ciascun Responsabile di Servizio verifichi primi della pubblicazione il corretto bilanciamento fra il diritto alla trasparenza e quello alla riservatezza; tale verifica è effettuata anche in sede di controllo successivo.

1.7 Monitoraggio sugli obblighi di pubblicazione

Il Responsabile della trasparenza si avvale del supporto del **Servizio Segreteria Generale-Pianificazione Strategica-Partecipate, Ufficio Trasparenza** per monitorare la corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dal D.lgs. 33/2013, nonché originati da atti di regolazione e di altri atti di carattere generale in materia di trasparenza, pubblicati sul sito di ANAC, che diano luogo a nuove o ulteriori indicazioni sugli obblighi di pubblicazione.

In ragione delle dimensioni del Comune di Cervia il monitoraggio sulla trasparenza viene svolto con cadenza annuale ed è totale, cioè svolto per tutti gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e relativo a tutti gli atti pubblicati nella sezione Amministrazione Trasparente.

L'attività di monitoraggio viene svolta con l'ausilio di una griglia che presenta una struttura analoga a quelle predisposte per l'Attestazione OIV sulla trasparenza; per ogni singolo adempimento vengono annotate eventuali criticità su completezza dei contenuti e apertura dei formati. Tali annotazioni vengono poi trasmesse ai Responsabili dei servizi individuati quali responsabili per la pubblicazione, in modo tale che essi possano porre rimedio alle carenze segnalate.

La griglia di monitoraggio riferita al 31 dicembre viene allegata alla relazione sintetica sullo stato di attuazione degli obblighi di pubblicazione che viene annualmente presentata al Nucleo di Valutazione (NdV).

E' stato inoltre istituito uno specifico indirizzo e-mail *trasparenza@comunecervia.it* che può essere utilizzato in qualunque momento dal cittadino per comunicare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

2. Tipologie di accesso civico: “semplice” e “generalizzato”

Il D.lgs. 97/2016 ha introdotto il nuovo diritto di **“accesso civico generalizzato”** ad atti, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria.

La nuova tipologia di accesso (“accesso generalizzato”), delineata nel novellato art. 5, comma 2 del D.lgs. 33/2013, ai sensi del quale *“chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis”*, si traduce, in estrema sintesi, in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione. La ratio della riforma risiede nella dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguitamento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

L'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico “semplice” previsto dall'art. 5, comma 1 del D.lgs. 33/2013 disciplinato già prima delle modifiche ad opera del D.lgs. 97/2016 che rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni non pubblicati.

L'accesso generalizzato deve essere anche tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (“accesso documentale”). La finalità dell'accesso documentale ex L. 241/90 è, in effetti, ben differente da quella sottesa all'accesso generalizzato ed è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà -

partecipative e/o opppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, ai fini dell'istanza di accesso ai sensi della L. n. 241/90 il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un «*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*

2.1 Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'Accesso civico semplice

La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, è gratuita, non deve essere motivata, ma deve contenere le complete generalità del richiedente con i relativi recapiti ed identificare i dati, le informazioni o i documenti richiesti.

La domanda può essere inoltrata tramite lo Sportello Telematico polifunzionale dell'Ente previa autenticazione con SPID, il Sistema Pubblico di Identità Digitale, ovvero con Carta d'Identità Elettronica (CIE) o tramite Carta Nazionale dei Servizi (CNS).

In alternativa potrà essere trasmessa alla casella di posta elettronica certificata/posta elettronica ordinaria indicate sul sito istituzionale dell'Ente a seconda che si possieda una PEC o meno, ovvero presentata di persona all'ufficio protocollo o all'ufficio preposto alle relazioni con il pubblico, ovvero per via postale.

L'istituto dell'accesso civico è normato nel Titolo II del Regolamento dell'accesso civico e dell'accesso agli atti del Comune di Cervia approvato dal Consiglio Comunale con atto n. 2 del 24 gennaio 2018.

2.2 Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'Accesso civico “generalizzato”

L'istanza di Accesso civico “generalizzato” è gratuita, non deve essere motivata, ma deve contenere le complete generalità del richiedente con i relativi recapiti ed identificare i dati, le informazioni o i documenti richiesti.

La domanda può essere inoltrata tramite lo Sportello Telematico polifunzionale dell'Ente previa autenticazione con SPID, il Sistema Pubblico di Identità Digitale, ovvero con Carta d'Identità Elettronica (CIE) o tramite Carta Nazionale dei Servizi (CNS).

In alternativa potrà essere trasmessa alla casella di posta elettronica certificata/posta elettronica ordinaria indicate sul sito istituzionale dell'Ente a seconda che si possieda una PEC o meno, ovvero presentata di persona all'ufficio protocollo o all'ufficio preposto alle relazioni con il pubblico, ovvero per via postale.

Va indirizzata al dirigente dell'ufficio competente a formare l'atto o a detenerlo stabilmente.

L'istituto dell'accesso civico “generalizzato” è normato nel Titolo III del Regolamento dell'accesso civico e dell'accesso agli atti del Comune di Cervia approvato dal Consiglio Comunale con atto n. 2 del 24 gennaio 2018.

2.3 Attuazione del monitoraggio sull'Accesso civico

Il Responsabile della trasparenza si avvale del supporto del **Servizio Segreteria Generale-Pianificazione Strategica-Partecipate, Ufficio Trasparenza** per monitorare la corretta attuazione dell'accesso civico semplice e generalizzato. A tal fine tutte le istanze di accesso civico semplice e generalizzato indirizzate all'Ente vengono smistate per conoscenza anche a tale servizio. In ogni istante il precitato servizio è così sempre in grado di monitorare il numero di richieste pendenti e conoscerne i contenuti, far rilevare al Responsabile della trasparenza eventuali criticità, supportare l'ufficio deputato a rispondere e monitorare il rispetto dei tempi per la risposta.

Tale servizio è inoltre deputato anche alla corretta tenuta e pubblicazione semestrale del Registro degli accessi nell'apposita sotto-sezione dell'Amministrazione Trasparente.

SEZIONE QUINTA AMBITI SPECIALI

1. Le misure di prevenzione in materia di “Appalti pubblici - Contratti pubblici”: misure attuate e da attuare.

Le misure di prevenzione previste nell’area di rischio “Appalti pubblici - Contratti pubblici” dal primo PTPCT nascevano da un’analisi organizzativa dell’intero processo di affidamento che coinvolgeva diversi servizi di Settori differenti. In questa area di rischio l’individuazione delle misure di prevenzione fu effettuata in assenza di una visione complessiva del processo di approvvigionamento (articolato nelle fasi di programmazione, progettazione, selezione del contraente, aggiudicazione, stipula del contratto, esecuzione e rendicontazione) e di un’adeguata analisi del contesto interno. Le misure furono individuate concentrandosi sulle sotto aree più a rischio esplicitate nell’allegato 2 del PNA: Definizione dell’oggetto dell’affidamento - Individuazione dello strumento/istituto per l’affidamento - Requisiti di qualificazione - Requisiti di aggiudicazione - Valutazione delle offerte - Verifica dell’eventuale anomalia delle offerte Procedure negoziate - Affidamenti diretti - Revoca del bando - Redazione del cronoprogramma - Varianti in corso di esecuzione del contratto – Subappalto - Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto.

Le misure previste nel primo PTPC ed il conseguente controllo/monitoraggio su di esse ha quindi riguardato, principalmente, la procedura di gara e dunque la fase del processo di approvvigionamento che parte con la determinazione a contrattare e si conclude con l’aggiudicazione; tali misure non sono state ritenute sufficienti per monitorare tutte le fasi in cui si sviluppa “l’appalto” ed in particolare le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione in cui sono evidenti i rischi di corruzione come, peraltro, evidenziati nell’aggiornamento al PNA 2015”.

Alla luce di queste considerazioni, in sede di analisi del contesto interno (2017 e 2021), sono state individuate/rafforzate nuove misure di tipo carattere trasversale, che riguardano non solo la fase di affidamento (procedura di gara), ma anche quelle di programmazione, di progettazione ed esecuzione, **rispondenti ai seguenti obiettivi:**

A. riportare le “regole da rispettare” in atti interni chiari, che consentano agli operatori economici di conoscere la procedura in tutti i suoi aspetti e ai dipendenti di agire con la sicurezza di aver rispettato il principio della “parità di trattamento” riducendone la discrezionalità;

B. verificare la legittimità delle procedure di gara;

C. rendere più trasparenti e tracciabili gli appalti pubblici: il “Profilo del committente” nonché gli strumenti di gestione delle gare devono essere continuamente migliorati al fine di fornire a stakeholders e cittadini quante più informazioni possibili e rendere più semplice la partecipazione alle gare da parte degli operatori economici;

D. promuovere una conoscenza diffusa in materia di appalti pubblici in modo che tutti i dipendenti siano consci delle “regole” da applicare.

Le misure di carattere trasversale sono state implementate nel 2022 a seguito dell’individuazione (nel programma delle attività - allegato A1 al PTPCT) di nuove misure emerse in sede di “mappatura” nel 2021.

Riguardano in particolare l’obiettivo di cui alla lett. A):

1) Il **Regolamento per l’acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell’art. 36 del D.lgs n. 50/2016** (Deliberazione di C. C. n. 69 del 28/11/2018), di seguito “Regolamento sotto soglia”, che predetermina i profili di azione/decisione previsti dall’art. 36 del D.lgs n. 50/2016 attenuando l’eccessiva discrezionalità che detta normativa lascia agli uffici responsabili delle procedure di scelta del contraente (detto Regolamento contiene, per esempio, la definizione dei contenuti necessari della determinazione a contrattare per importi inferiori a Euro 40.000,00, da verificare in sede di controllo successivo).

All’approvazione del predetto Regolamento è seguita, nel 2019, l’attività di formazione condotta dal Servizio Appalti-Contratti-Anticorruzione-Controlli che ha riguardato in particolare l’applicazione del principio di rotazione (per appalti sotto la soglia di Euro 40.000,00) e i presupposti per l’affidamento diretto.

Nel 2021, con riferimento alle novità introdotte dal Decreto Semplificazioni e agli orientamenti giurisprudenziali conseguenti, è stata emanata una specifica circolare interna in materia di procedure di gara (nota **Prot. 81722 del 30/12/2021**) rivolta all’approfondimento delle nuove disposizioni e conseguentemente all’interpretazione del “Regolamento comunale che riguarda le procedure sotto soglia ai sensi dell’art. 36 del D.lgs n. 50/2016”: in particolare la circolare riguarda, il principio di rotazione per appalti di importo

inferiore a Euro 40.000,00 e pari o superiori a detto importo, i casi in cui è necessario procedere con l'avviso esplorativo/indagine di mercato e la composizione della Commissione aggiudicatrice per le gare affidate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa: rotazione commissari interni, scelta dei commissari esterni. **La circolare interna nota Prot. 81722 del 30/12/2021 è stata integrata/aggiornata dalla nota prot. 21422 del 30/03/2022.**

Nel **2023** è stata emanata, a seguito della pubblicazione del D.lgs n. 36/2023 una prima circolare esplicativa, in attesa di approvare il nuovo Regolamento per contratti di importo inferiore alle soglie europee (nota prot. 49391 del 26/07/2023).

Nel **2024** a seguito della stesura definitiva del Regolamento per le procedure sotto soglia è stato avviato l'iter per l'approvazione, prevista per il mese di Febbraio 2025 a seguito della pubblicazione del "correttivo" al D.lgs n. 36/2023.

Nel **2025** è stato approvato il nuovo Regolamento dei contratti di importo inferiore alle soglie europee (Deliberazione di C. C. n. 9 del 27/02/2025).

1A) Per quanto riguarda la composizione della Commissione aggiudicatrice per le gare affidate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa si è stabilito:

Il R.U.P nella selezione dei componenti della Commissione deve rispettare i seguenti principi:

- ogni dipendente (esclusi i Dirigenti) selezionato quale commissario di gara non potrà ricoprire analogo incarico per più **di 3 volte all'anno**, fermo restando, in ogni caso, che per le gare relativa alla stessa categoria merceologica (per servizi e forniture) o a lavori (senza distinzione) la commissione dovrà variare dei 2/3 dei membri rispetto alla precedente edizione.

Disciplina nomina commissari esterni

Possono essere nominati come componenti della commissione membri esterni all'amministrazione nei seguenti casi:

- accertata carenza in organico di adeguate professionalità, ovvero assenze delle stesse in numero adeguato;
- assenza di esperti per lo svolgimento di specifiche valutazioni nella materia oggetto del contratto;
- per ragioni attinenti l'elevata complessità tecnica delle valutazioni o altri motivi di opportunità tecnica;

Il commissario esterno selezionato quale membro di gara non potrà ricoprire analogo incarico per più di 1 volta all'anno.

La circolare sarà modificata nel **2026** in coerenza con i contenuti del Regolamento per le procedure sotto soglia e con gli esiti del processo di rimappatura fatta nel 2025.

Nel **2022** sono stati pubblicati modelli standard da utilizzare per "affidamenti diretti" riguardanti tutto l'iter procedimentale (es. determinazione di affidamento – modelli per la richiesta di preventivo/offerta - avvisi esplorativi - dichiarazioni sostitutive), il cui utilizzo da parte dei servizi comunali è stato oggetto di verifiche in sede di controllo successivo. Sono stati definiti anche altri modelli riguardanti le procedure negoziate (anche RDO) da espletarsi su MEPA/Intercenter – ER, capitolati standard per procedure ad evidenza pubblica, nonché una sintesi delle circolari emanate in materia.

I modelli e le circolari sono pubblicate su apposita sez. intranet liberamente consultabile "Sezione circolare e modelli".

Sempre in materia di affidamenti diretti è stata inviata dall'RPCT ai dipendenti una nota (prot. 61117 del 09/2022) in materia di incentivi ai sensi dell'art. 113 del D.lgs n. 50/2016.

Nel **2023** è stata emanata una Circolare in materia di procedure finanziate con fondi PNRR e PNC – nota Prot. 26981 del 19/04/2023. Gli obblighi previsti dalla medesima sono stati ribaditi con nota del RPCT in data 49383 (Prot. del 26/07/2023). Con il 3° report dei controlli successivi 2023 (nota prot. 73764 del 09/11/2023) sono state date nuove indicazioni sempre in materia di procedure finanziate con fondi PNRR e PNC.

Nel **2024** sono stati pubblicati alcuni nuovi modelli, aggiornati anche nel corso del **2025** in coerenza con i contenuti del Regolamento per le procedure sotto soglia, a cui è seguita la Circolare relativa ad affidamenti diretti e procedure sotto soglia prot. 22785 del 01/04/2025.

Nel **2026** si prevede la conclusione del lavoro relativo all'aggiornamento dei modelli standard per uniformare il lavoro dei servizi.

2) La nuova circolare relativa alla fase di verifica dell'eventuale anomalia delle offerte, che esprime indicazioni sulla procedura interna da seguire per la verifica dell'anomalia ed approva la nota da allegare ai bandi/lettere di invito per lavori, e che esplicita i criteri che l'impresa dovrà seguire per rendere le "giustificazioni" dei prezzi offerti (nota Prot.7046 del 31/01/2019).

Nel corso del **triennio (2026/2027/2028)** è prevista la creazione di una specifica struttura di supporto a tutti i R.U.P..

3) La determinazione n. 661 del 11/05/2018 (come integrata dalla determinazione n. 1130 del 17/08/2018) in materia di Rapporti/competenze fra i seguenti soggetti nello svolgimento delle procedure di gara (allegato 3), cui è seguita l'approvazione della **Deliberazione n. 300 del 28/12/2018** in tema di competenze e procedure interne in materia di gare indette da Comune di Cervia, pubblicata nella sotto-sezione Disposizioni generali|Atti amministrativi generali|Le Circolari e gli Indirizzi in materia di appalti pubblici. La struttura per l'espletamento delle procedure di gara è stata aggiornata nel **2025** con Del G.C. 90/2025.

All'interno del disciplinare sono previste anche le modalità di programmazione degli appalti (Art. 6), esplicata nella nota relativa alla **programmazione biennale per servizi e forniture – Circolare interna Prot. 41358 del 08/07/2019**; La circolare relativa alla programmazione dei servizi e delle opere pubbliche sarà oggetto di revisione nell'anno **2027**.

4) La circolare emanata in tema di **subappalto (nota Prot. 5581 del 05.02.2015, rivista con nota prot. 74536 del 23/12/2019)** e i modelli per la richiesta di autorizzazione pubblicati nella sotto-sezione Disposizioni generali|Atti amministrativi generali|Le Circolari e gli Indirizzi in materia di appalti pubblici della sezione Amministrazione Trasparente, prevedono adempimenti per le imprese che devono richiedere l'autorizzazione o semplicemente effettuare una comunicazione ai sensi dell'art. 105 comma 2 del D.lgs n. 50/2016. La circolare impone al Servizio Appalti-Contratti-Anticorruzione-Controlli di verificare in capo all'impresa subappaltatrice, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, tutti i requisiti di cui all'art. 80 del D.lgs n. 50/2016; per le "comunicazioni" si richiede alle imprese di presentare documentazione ulteriore rispetto a quella prevista da "Codice" in modo da rendere maggiormente trasparente l'oggetto dei sub-contratti;

Nel 2022 si è provveduto all'aggiornamento della circolare alla luce dell'entrata in vigore del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni nella L. 11 settembre 2020, n. 120 e del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108 (Inviata ai dipendenti e pubblicata circolare prot. 54663 del 11/08/2022).

La circolare è stata modificata nel **2025** in coerenza con i contenuti del Regolamento per le procedure sotto soglia e con gli esiti del processo di rimappatura con nota prot. 51900 del 30/07/2025;

5) La nuova circolare in materia di "Controlli sul possesso dei requisiti "generali" e "speciali" in capo all'operatore economico aggiudicatario in attuazione dell'art. 5 del Regolamento per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'art. 36 del D.lgs n. 50/2016 (nota prot. 18997 del 27/05/2019), modificata in parte nel 2021 a seguito della **circolare interna (nota Prot. 81722 del 30/12/2021)**.

Nel 2023 è stata emanata, a seguito della pubblicazione del D.lgs n. 36/2023 una prima circolare esplicativa, in attesa di approvare il nuovo Regolamento per contratti di importo inferiore alle soglie europee (nota prot. 44502 del 05/07/2023).

Nel **2025** è stata approvata la Circolare prot. 22878 del 01/04/2025.

6) Nel **2021** sono state emanate all'interno della circolare riguardante il "Conflitto di interessi" pubblicata nella sotto-sezione Disposizioni generali|Atti amministrativi generali della sezione Amministrazione Trasparente, nuove indicazioni riguardanti specificatamente il conflitto di interesse ai sensi dell'art. 42 del D.lgs n. 50/216.

Nel 2023 è stata approvata una nuova circolare in materia di conflitto di interesse che riguarda anche l'art. 42 del D.lgs n. 50/2016- Circolare prot. 26975 del 19/04/2023.

La circolare sarà eventualmente modificata nel **2026**.

7) **Nel 2022** è stata aggiornata la CIRCOLARE INTERNA in materia di CONTRATTI DI APPALTO: FORMA – MODALITÀ DI STIPULA. Il documento ha lo scopo di fornire indicazioni agli uffici per la corretta **stipulazione, registrazione, repertorazione e conservazione dei contratti di appalto**; la circolare in misura accessoria, e solo per alcuni aspetti, prevede indicazioni per altre tipologie contrattuali (nota prot. 60838 del 08/09/2022).

La circolare è stata modificata nel **2025** con nota prot. 67674 del 10/10/2025.

Riguardano in particolare l'obiettivo di cui alla lett. B:

1) Il controllo sulle procedure aperte e negoziate per importi pari o superiori a Euro 140.000,00 per servizi/forniture ed Euro 150.000,00 per lavori indette da tutti i servizi dell'Ente. Tale misura (già attiva prima dell'approvazione del primo PTPC) consiste in un "controllo preventivo" da parte del Segretario Generale (che riveste anche il ruolo di RPCT) sugli atti della procedura di gara prima del suo avvio. Peraltro,

il Segretario Generale, per tali procedure di gara, assume anche la determinazione di nomina delle commissioni e quella di aggiudicazione definitiva provvedendo ad un ulteriore controllo “successivo”. Tale tipo di controlli è stato formalizzato con **Deliberazione di G.C. n. 300 del 2018** e nel nuovo Regolamento per l’acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell’art. 36 del D.lgs n. 50/2016 (art. 4, comma 3). La struttura per l’espletamento delle procedure di gara è stata aggiornata nel **2025** con Del G.C. 90/2025, in coerenza con il nuovo **Regolamento dei contratti di importo inferiore alle soglie europee** (Deliberazione di C. C. n. 9 del 27/02/2025).

Tali misure consentono di verificare, per le gare “più importanti in termini economici” indette dal Comune di Cervia:

- la legittimità dei requisiti di partecipazione richiesti per la partecipazione alla gara;
- la correttezza dei criteri di scelta del contraente;
- la presenza dei presupposti per procedere all’indizione di una procedura negoziata;
- la legittimità della procedura di gara dal momento della pubblicazione del bando/invio lettera di invito fino alla aggiudicazione provvisoria (che coincide con l’ultima seduta pubblica della commissione);

2) come già esplicitato, il sistema dei **controlli successivi** sugli atti del Comune di Cervia è stato implementato nel corso del tempo per “indirizzare” la selezione casuale degli atti da sottoporre a controllo al sorteggio con maggior frequenza di alcune fattispecie in materia degli “appalti”;

Nel **2022** i controlli si sono concentrati ancora di più sulla legittimità degli “affidamenti diretti” con particolare riferimento al rispetto del principio di rotazione, verificando in particolare l’utilizzo dei modelli standard predisposti dal servizio competente. Il Programma dei controlli è successivamente stato aggiornato nel **2025**. Con particolare riferimento alla verifica del rispetto del principio di rotazione, è stato introdotto il meccanismo dell’inserimento del CPV in fase di carico della determinazione di affidamento, riferimento ripreso anche dal nuovo Programma dei controlli approvato nel 2025.

Nel programma dei controlli successivi in vigore le fattispecie previste sono le seguenti:

A) Affidamenti “diretti” in materia di appalti compresi gli incarichi di progettazione (affidamento di ogni tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal D.lgs. n. 50/2016, anche concluso su Piattaforma Consip o Intercent-er).

B) Atti in materia di appalti:

- Affidamenti ai sensi dell’art. 63 del D.lgs. 50/2016;
- Affidamenti a società partecipate;
- Affidamenti di lavori di somma urgenza;
- Atto del R.U.P. conclusivo delle verifiche sull’anomalia dell’offerta (art. 95 c. 10 e 97 del D.lgs n. 50/2016);
- Atti che riguardano l’esecuzione di appalti (es. SAL);
- Determinazione di autorizzazione al subappalto;
- Integrazioni/estensioni contrattuali in materia di appalti (es. Quinto d’obbligo o altre fattispecie previste dall’art. 106 del D.lgs n. 50/2016);
- Perizie suppletive e di variante: (verificare anche istituzione/aggiornamento registro e sua pubblicazione sul Profilo del committente);
- Proroghe – Rinnovi contrattuali;
- Risoluzione del contratto
- Nomina Commissione aggiudicatrice.

In questo modo anche le procedure di gara sotto la soglia di Euro 40.000,00 vengono monitorate, seppur a campione, attraverso le verifiche delle determinazioni di affidamento: particolare attenzione in sede di controlli successivi sarà riservata, per dette procedure, al rispetto del principio di rotazione previsto dal Regolamento per l’acquisizione di lavori, servizi e forniture ai sensi dell’art. 36 del D.lgs n. 50/2016 (art. 7).

B1) Tutte le determinazioni relative a procedure finanziate con fondi PNRR e PNC.

Nel corso degli anni l’attività di controllo si è concentrata:

- sugli acquisti di beni e servizi effettuati in deroga all’obbligo di fare ricorso al mercato elettronico (procedure autonome “cartacee”) seguendo la seguente “regola”: “Per poter procedere in modo autonomo, al di fuori del mercato elettronico di CONSIP o INTERCENT-ER, il bene/servizio da acquistare non deve essere individuato dal capitolato tecnico o dalla documentazione allegata al bando di abilitazione: infatti, se il bene/servizio fosse richiamato in detti documenti, tale bene/servizio sarebbe comunque acquistabile tramite R.D.O.”;
- sulla legittimità degli “affidamenti diretti”;

- in particolare, nel 2019 e negli anni a seguire, sulla verifica del rispetto del principio di rotazione come espresso nel “Regolamento sotto soglia” e negli indirizzi espressi tramite circolari interne nel 2022, con indicazioni espresse nei report trimestrali e nelle schede di controllo;
- nel **2022- 2023 – 2024 - 2025** i controlli hanno riguardato anche le **determinazioni relative a procedure finanziarie con fondi PNRR e PNC**.

3) **Nel 2020:** è stato adottato il Protocollo d'intesa per la qualità e la trasparenza degli appalti pubblici pubblicato all'indirizzo: <http://www.comunecervia.it/comune/amministrazione-trasparente/disposizioni-generali/atti-amministrativi-generali.html>

4) Si provvede al monitoraggio degli appalti anche di importo < Euro 40.000,00, al fine di accorpore gli affidamenti ed espletare procedure di gara uniche (principio di “non frazionamento”) e dare compiuta attuazione a quanto previsto dall'art. 21 del D.lgs n. 50/2016 in tema di “programmazione degli appalti di beni e servizi” (indicazione CPV in sede di carico della determinazione di affidamento).

Nel 2021: è stata aggiudicata la gara per la manutenzione automezzi (accorpamento esigenze di tutto di tutto l'Ente in un'unica gara).

5) **Nel 2023:** il sistema dei controlli (preventivo e successivo) è stato implementato ed adeguato a quanto previsto dall'allegato 8 al Piano Nazionale Anticorruzione 2022 - Delibera n. 7 del 17 gennaio 2022 (check list adempimenti per gli appalti) con particolare riferimento alle procedure di gara che utilizzano fondi PNRR e PNC. (Circolare del RPCT - Prot. 26981 del 19/04/2023).

6) **Nel 2023:** individuazione modalità operative di verifica delle dichiarazioni di conflitto di interesse, con particolare riferimento alle procedure di gara che utilizzano fondi PNRR e PNC - (Circolare del RPCT - Prot. 26981 del 19/04/2023 e Circolare prot. 26975 del 19/04/2023).

7) **Nel 2023:** presso il settore Tecnico Gestione del Territorio in data 4 luglio 2023 si è svolto uno specifico incontro che ha coinvolto tutti i servizi competenti, avente ad oggetto la situazione in cui versa la struttura, in ragione dei carichi di lavoro, delle numerose scadenze relative alle opere finanziate con fondi PNRR e PNC, degli obiettivi PEG finanziati con contributi Regionali che fanno capo a finanziamenti PNRR, relative alle rendicontazioni opere concluse, ma non ancora burocraticamente definite, alle rendicontazioni REGIS, alle rendicontazioni e questionari vari, fra i quali anche quelli della Corte dei Conti, agli aggiornamenti programmazione DUP e PEG, alle modalità sommarie per affidamenti piccole manutenzioni e alla lotta contro il tempo per il rispetto dei target e milestone previsti nei cronoprogrammi di lavori e servizi. Si veda verbale del Segretario generale del 05/07/2023.

Riguardano in particolare l'obiettivo di cui alla lett. C:

1) le modifiche al “Profilo del committente” gestito da una nuova piattaforma telematica che permette la raccolta e la gestione dei dati relativi ai procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi ai sensi dell'art. 29 del D.lgs n. 50/2016, di assolvere agli obblighi di pubblicazione previsti dall'art.1 comma 32 della L. n. 190/2012, nonché la gestione delle gare telematiche avviata nel 2018 per procedure di gara di importo > Euro 40.000,00.

Il programma è stato implementato al fine di rendere più agevole per le imprese la ricerca dei dati relativi agli affidamenti del Comune di Cervia e quindi più trasparenti e tracciabili le procedure seguite per la scelta del contraente nella fascia di importo da Euro 0,00 a Euro 40.000,00.

Nel 2019 è stata data la possibilità a tutti i servizi comunali di dare avvio alle procedure telematiche per importi < Euro 40.000,00 utilizzando la predetta piattaforma telematica; a tal fine è stato organizzato un corso specifico cui è seguito l'invio di una circolare esplicativa: l'utilizzo della piattaforma da parte di tutti i servizi permetterebbe di monitorare il rispetto del principio di rotazione previsto dal “Regolamento sotto soglia”.

Nel **2021** si provveduto ad aggiornare la sezione “Profilo del committente” e quelle che riguardano gli appalti pubblici per renderle più chiare e trasparenti, soprattutto inserendo dei collegamenti con la pagina principale web del Comune di Cervia.

Nel **2023**: emanazione specifica circolare contenente le disposizioni per l'adeguamento agli OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE DELLA SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" SOTTO SEZIONE 1° LIVELLO - BANDI DI GARA E CONTRATTI a quanto previsto dall'allegato 9 al PNA (sostitutivo degli obblighi elencati per la sottosezione "Bandi di gara e contratti" dell'allegato 1) alla Delibera ANAC

1310/2016 e dell'allegato 1) alla Delibera ANAC 1134/2017) - Circolare del RPCT - Prot. 26981 del 19/04/2023).

Gli obblighi di pubblicazione sono stati ribaditi nel **2024**: si veda nota RPCT prot. 12664 del 19/02/2024.

Nel **2025** si provvederà alla diffusione di specifiche indicazioni rivolte a rendere maggiormente chiari gli obblighi di pubblicazione e monitoraggio attraverso le funzionalità piattaforma telematica certificata utilizzata dall'Ente.

Nel **2026** è prevista la revisione/aggiornamento della circolare in materia di trasparenza.

2) l'istituzione dell'elenco aperto di operatori economici da interpellare per l'affidamento di **lavori** di sola esecuzione di importo pari o superiore a Euro 40.000,00 ed inferiori a Euro 1.000.000,00; l'elenco (approvato con determinazione n. 33 del 07/03/2017) e i suoi aggiornamenti sono pubblicati sul "Profilo del committente" insieme al disciplinare per la sua gestione (approvato con Deliberazione di G.C. n. 148/2016). Nel 2019 il predetto disciplinare, a seguito dei risultati dell'analisi dei rischi in materia di procedure di affidamento sotto soglia, è stato modificato creando un nuovo albo telematico coerente con quanto previsto dall'art. 12 del D.lgs n. 50/2016 (art. 12);

Nel 2021, con la circolare interna in materia di procedure di gara (nota Prot. 81722 del 30/12/2021) si è stabilito di modificare il sistema di rotazione previsto nel predetto disciplinare riducendo i margini di discrezionalità del R.U.P. nella scelta degli operatori economici da invitare, in coerenza con l'evoluzione della normativa, della giurisprudenza e delle disposizioni ANAC in materia.

Nel **2023**: vista la nuova normativa (D.lgs n.36/2023) si è stabilito di non procedere alla approvazione di un nuovo disciplinare/elenco operatori economici da invitare per gare di lavori (scaduto nel 2023).

Nel 2019 è stato creato anche l'**Elenco aperto ufficiale per l'affidamento di "servizi di architettura e ingegneria" del Comune di Cervia**. Con la circolare interna in materia di procedure di gara (nota Prot. 81722 del 30/12/2021) si è stabilito di modificare il sistema di rotazione previsto nel disciplinare che regola gli inviti in coerenza con l'evoluzione della normativa, della giurisprudenza e delle disposizioni ANAC in materia.

Nel **2023**: vista la nuova normativa (D.lgs n.36/2023) si è stabilito di non procedere alla approvazione di un nuovo disciplinare/elenco operatori economici da invitare per gare di lavori (scaduto nel 2023).

Nel **2019** e nuovamente nel **2023** è stato costituto un elenco telematico di avvocati esterni per l'affidamento di "incarichi di patrocinio legale".

3) Istituzione ed aggiornamento annuale di un registro delle varianti e dei lavori di somma urgenza pubblicato all'indirizzo: <http://www.comunecervia.it/comune/amministrazione-trasparente/disposizioni-generali/atti-amministrativi-generali.html>.

Dall'anno **2026**, per ragioni organizzative e legate all'assenza di episodi corruttivi o di malagestione, non verrà più data applicazione a tale misura; ci si riserva, tuttavia, la riattivazione nel biennio **2027/2028**.

4) Dal inizio **2021** è attivo un sistema completamente telematico per la richiesta di autorizzazione al Subappalto. Tale modulistica è stata revisionata in sede di aggiornamento della relativa circolare nell'anno **2025** nota prot. 51900 del 30/07/2025.

5) Nel **2022**: le procedure di gara riguardanti l'affidamento di concessione/locazioni di beni del patrimonio del Comune di Cervia sono state indette utilizzando la piattaforma informatica utilizzata per le procedure regolate dal D.lgs n. 50/2016 creando nuovi modelli che ripercorrono i contenuti delle gare indette ai sensi della precitata normativa; tutto ciò al fine di aumentare la trasparenza e la tracciabilità di detti affidamenti; sempre nell'ambito predetto gli atti di gara di alcune importanti procedure indette nel 2022 firmati/controllati dall'RPCT al fine di garantire il buon fine della procedura.

Riguardano l'obiettivo di cui alla lett. D:

1) la formazione in materia di prevenzione della corruzione che è stata sempre rivolta in particolare all'aggiornamento in materia di appalti pubblici. Nel **2019** si sono svolti corsi di formazione (in data 05/03/2019, 21/02/2019 e 11/06/2019) in materia di prevenzione della corruzione, che hanno riguardato in particolare i seguenti temi: Divieto di frazionamento e suddivisione in lotti - - Rispetto dei principi di trasparenza, programmazione nell'utilizzo degli istituti previsti per la fase esecutiva dell'appalto dagli articoli 106 e 63 del Codice (modifiche contrattuali, rinnovo, proroga ecc.) - Presentazione circolare interna in tema di verifiche dei requisiti generali e speciali - Conflitto di interesse ai sensi dell'art. 42 del Codice - Approfondimenti in materia di applicazione del principio di rotazione previsto dal Regolamento comunale per gli affidamenti sotto soglia in base alla modifiche legislative e ai nuovi orientamenti giurisprudenziali.

Nel 2021 si è svolto un incontro relativo agli affidamenti “diretti” e “sotto soglia”, alla luce dell'entrata in vigore del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni nella L. 11 settembre 2020, n. 120 e del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108 (di seguito anche “Decreti semplificazione”) a cui hanno partecipato numerosi dipendenti.

Nel 2023 non si sono svolti incontri in materia, peraltro, sono state inviate a tutti i dipendenti diverse circolari esplicative riguardanti le novità normative introdotte con il D.lgs n. 36/2023.

Nel 2024 si sono svolti due incontri aventi ad oggetto la normativa riguardante le procedure sotto soglia (ed in particolare le modalità di affidamento diretto, anche al fine di acquisire osservazioni sui contenuti del nuovo Regolamento per le procedure sotto soglia.

Nel 2025 si sono svolti 2 incontri (formazione interna) riguardanti la procedura di affidamento sotto soglia in seguito all'approvazione del nuovo Regolamento, 4 incontri (formazione interna) in materia di attribuzione di incentivi per funzioni tecniche, inoltre si sono svolti 2 incontri (formazione interna) riguardante il processo di rimappatura dei processi e del rischio corruttivo e il nuovo Programma dei controlli, tutti tenuti dal personale del Servizio Appalti-Contratti; sono stati attivati, altresì, corsi online tramite Syllabus in materia di procedure d'appalto.

Nel 2026 è prevista l'attivazione di specifici corsi in materia di appalti e di privacy/trattamento dati personali.

In questa sezione anno per anno, verranno riassunte le misure “strutturali” adottate per adeguare l'organizzazione delle gare alla nuovo “Codice appalti” e agli indirizzi emanati in materia dall'ANAC in attuazione del “Codice degli appalti” e conseguentemente evidenziate la/le sezione/i dell'Amministrazione Trasparente ove sono pubblicati glia atti interni che disciplinano la materia, in modo tale da creare un quadro unico da cui trarre le regole da applicare alle procedure di gara.