

PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

Triennio 2022-2024

DISPOSIZIONI PRELIMINARI	5
Premessa	5
Termini e definizioni	6
Normativa di riferimento	7
DISPOSIZIONI GENERALI	8
Scopo del presente documento	8
Contenuti del presente documento	8
Campo di applicazione e destinatari	8
Parti interessate	9
Processo di adozione e di aggiornamento	9
Pubblicità delle misure	10
ANALISI DEL CONTESTO	11
Contesto esterno	11
Scenario economico del territorio regionale	12
Quadro criminologico del territorio regionale	15
Attività di contrasto sociale e amministrativo	26
Contesto interno	29
Ambito di attività	30
Organi di amministrazione, gestione e controllo	33
Articolazione degli uffici	34
Personale dipendente, consulenti e collaboratori	34
Contratti	34
Immobili e spazi	35
SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	36
Definizione del concetto di corruzione	36
Obiettivi strategici	36
Soggetti coinvolti	37
Organo di indirizzo politico	37

Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	37
Responsabile dell’anagrafe per la stazione appaltante	39
Organo di controllo che svolge le funzioni di OIV	39
Referenti per la prevenzione della corruzione	40
Altri soggetti coinvolti	41
Analisi, valutazione e trattamento del rischio: misure di carattere specifico	42
Esiti del monitoraggio sull’attuazione delle misure adottate nel 2021	42
Elaborazione delle misure	44
Metodologia di analisi del rischio	44
Aree a maggior rischio corruzione	45
Valutazione e trattamento del rischio: misure di carattere specifico	46
Misure di carattere generale	46
Codice etico e di comportamento	46
Conflitto di interessi	47
Autorizzazione allo svolgimento di attività/incarichi esterni	48
Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (c.d. pantouflage)	48
Inconferibilità e incompatibilità al conferimento di incarichi amministrativi e dirigenziali	50
Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la Pubblica Amministrazione	50
Rotazione del personale	51
Tutela del soggetto che segnala illeciti/irregolarità	52
Formazione del personale	54
Trasparenza e accesso generalizzato - rinvio	54
Patti di integrità	55
SISTEMA DI TRASPARENZA	55
Premessa alla presente sezione	55
Scopo e contenuto della presente sezione	56
Definizione del concetto di trasparenza	56
Obiettivi strategici	57

Obblighi di pubblicazione	57
Dati ulteriori	57
Sito web	57
Soggetti coinvolti	58
Responsabile della trasparenza	58
Referenti per la trasparenza	58
Altri soggetti coinvolti	59
Misure organizzative	59
Monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di pubblicazione	60
Pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari di cariche di indirizzo politico e di cariche direttive	60
Accesso civico semplice e generalizzato	61
SISTEMA SANZIONATORIO	63
Sanzioni nei confronti dei titolari di incarichi di amministrazione, direzione e controllo	63
Sanzioni nei confronti del personale dipendente	64
Sanzioni nei confronti dei soggetti terzi	65
MONITORAGGIO E AGGIORNAMENTO	65
Monitoraggio sull'attuazione delle misure	65
Approccio per processi e integrazione con altri sistemi di controllo	66
Aggiornamento del presente documento	66
ALLEGATI	67

1. DISPOSIZIONI PRELIMINARI

1.1. Premessa

La legge 6 novembre 2012, n. 190 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”* prevede un insieme di misure finalizzate a contrastare il verificarsi di fenomeni corruttivi nelle pubbliche amministrazioni, sia centrali che locali.

La legge individua nell’ANAC (allora CIVIT) l’autorità competente in materia, ed attribuisce a tale autorità compiti di vigilanza e controllo sull’effettiva applicazione, da parte delle singole amministrazioni, delle misure anticorruzione e di trasparenza previste dalla normativa. Alla medesima autorità compete inoltre l’approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione.

Ciascuna amministrazione è tenuta ad adottare un proprio Piano triennale della prevenzione della corruzione e ad individuare un Responsabile della prevenzione della corruzione: tale soggetto predisporre il Piano triennale, svolge attività di verifica e controllo del rispetto delle prescrizioni in tema di anticorruzione e promuove la formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

Ai sensi dell’articolo 1, comma 2-bis, L. 190/2012, introdotto dall’art. 41, D. Lgs. 97/2016, il Piano Nazionale Anticorruzione rappresenta l’atto di indirizzo a cui si devono ispirare le Pubbliche Amministrazioni e “gli altri soggetti di cui all’articolo 2-bis, comma 2, D. Lgs. 33/2013” per adottare le misure di prevenzione della corruzione.

Ai sensi dell’articolo 2-bis, comma 2, lettera c), D. Lgs. 33/2013, la Fondazione rientra tra gli enti privati in controllo pubblico, in quanto tali tenuti ad applicare la normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, in quanto fondazione di diritto privato, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività è stata finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell’ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell’organo d’amministrazione o di indirizzo è designata da pubbliche amministrazioni.

A partire dal 2020, essendosi realizzate le condizioni di cui sopra, la Fondazione dà compiuta attuazione agli obblighi in materia di prevenzione della corruzione, in linea con quanto previsto dalle *“Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle Pubbliche Amministrazioni e degli enti pubblici economici”* adottate dall’ANAC con determinazione n. 1134 del 8 novembre 2017, predisponendo il presente documento.

Il presente documento è adottato ai sensi della L. 190/2012 ed in conformità alle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019 approvato con delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019.

1.2. Termini e definizioni

Ai fini di una migliore comprensione, si riportano di seguito (in ordine alfabetico) le definizioni dei principali termini/acronimi utilizzati nella redazione del presente documento.

Termine/acronimo	Definizione
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
Analisi dei rischi	Attività di analisi specifica dell'organizzazione finalizzata a rilevare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati
Assemblea	Assemblea dei soci della Fondazione
Audit	Processo di verifica sistematico, indipendente e documentato, realizzato al fine di ottenere evidenze oggettive su registrazioni, dichiarazioni di fatti o altre informazioni necessarie a verificare l'adeguatezza e la corretta attuazione del PTPCT
AUSA	Anagrafe unica delle stazioni appaltanti
Azione correttiva	Insieme di attività coordinate aventi lo scopo di eliminare le cause di una non conformità rilevata
Azione preventiva	Insieme di attività coordinate aventi lo scopo di eliminare la causa di una non conformità potenziale
CDA	Consiglio di Amministrazione della Fondazione
CIVIT	Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche
Codice etico e di comportamento	Insieme di diritti, doveri e responsabilità dell'organizzazione nei confronti dei soggetti terzi interessati - quali dipendenti, lavoratori autonomi, fornitori, ecc. - e finalizzati a promuovere, raccomandare o vietare determinati comportamenti al di là e indipendentemente da quanto previsto a livello normativo
Documentazione	Qualsiasi informazione scritta, illustrata o registrata, che descriva, definisca, specifichi, documenti o certifichi attività, prescrizioni, procedure o risultati aventi attinenza con la prevenzione dei reati
Fondazione	Fondazione per l'Innovazione Urbana
Fornitore	Soggetto che fornisce un prodotto o un servizio
Lavoratore autonomo	Persona fisica che presta la propria opera od opera intellettuale e intrattiene con la Fondazione un rapporto di lavoro autonomo
Miglioramento continuo	Processo volto al continuo innalzamento degli standard di prevenzione della corruzione e di trasparenza
Non conformità	Mancato soddisfacimento dei requisiti specificati
OIV	Organo di controllo che svolge funzioni di OIV
Organo di indirizzo politico	L'organo titolare dei poteri di indirizzo politico, individuato nel caso della Fondazione nel CDA
Organizzazione	La Fondazione vista nel suo complesso come struttura funzionale e amministrativa
Pericolo	Fonte, situazione o atto che può provocare la commissione di un reato/illecito presupposto della responsabilità amministrativa ai sensi della L. 190/2012
PNA	Piano Nazionale Anticorruzione
Procedura documentata	Documento che descrive le responsabilità, le attività e come queste devono essere svolte. Tale documento va predisposto, approvato, attuato e aggiornato

Processo	Sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano risorse in entrata in un output in uscita destinato ad un soggetto interno o esterno
Protocollo	Metodo formalizzato per svolgere un'attività o un processo
PTPCT	Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza
RASA	Responsabile dell'anagrafe per la stazione appaltante
RPCT	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
Rischio	Probabilità che in un processo sia raggiunta la soglia di commissione di un reato/illecito presupposto ai sensi della L. 190/2012
Rischio accettabile	Rischio che, con l'adozione di opportuni protocolli, misure preventive, controlli, può essere ridotto ad un livello minimo sotto il quale può essere aggirato solo fraudolentemente

1.3. Normativa di riferimento

In attuazione della Delibera ANAC del 2 febbraio 2022 "Orientamenti per la pianificazione Anticorruzione e Trasparenza 2022", la normativa di riferimento è riportata nell'Allegato 1.

2. DISPOSIZIONI GENERALI

2.1. Scopo del presente documento

Il presente documento, improntato a rafforzare l'attuazione dei principi di legalità, di correttezza, di pubblicità e di trasparenza nella gestione delle attività della Fondazione, rappresenta lo strumento attraverso il quale la Fondazione descrive le ragioni e le concrete modalità di attuazione e verifica della strategia che intende mettere in campo al fine di prevenire e contrastare al proprio interno il fenomeno corruttivo, inteso nell'ampia accezione di cui si dirà al paragrafo 4.1, e di garantire il rispetto delle normative vigenti e dei principi di corretta amministrazione, facendo perno sull'etica della responsabilità.

2.2. Contenuti del presente documento

Il presente documento rappresenta un atto di programmazione di durata triennale, ma con aggiornamento annuale, volto a:

- a) individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, inteso nell'ampia accezione di cui al paragrafo 4.1 e le relative misure di prevenzione e contrasto;
- b) prevedere attività di coinvolgimento, informazione e formazione del personale circa il contenuto e le finalità del presente documento e delle misure adottate in ragione dello stesso;
- c) prevedere procedure per l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione al rischio di fenomeni corruttivi;
- d) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione di reati/illeciti;
- e) prevedere obblighi di informazione nei confronti del RPCT, chiamato a vigilare sul concreto rispetto di quanto previsto dal presente documento e delle misure adottate in ragione dello stesso;
- f) verificare costantemente il rispetto di quanto previsto dal presente documento, anche mediante l'individuazione di appositi indici di monitoraggio e provvedere agli aggiornamenti che si renderanno necessari;
- g) dare attuazione agli obblighi di trasparenza posti in capo alla Fondazione ed individuarne di ulteriori.

2.3. Campo di applicazione e destinatari

Il presente documento si applica a tutte le attività svolte dalla Fondazione.

Sono destinatari del presente documento i seguenti soggetti:

- a) i titolari di incarichi di amministrazione, direzione e controllo della Fondazione;
- b) i dirigenti in servizio presso la Fondazione;
- c) il personale dipendente in servizio presso la Fondazione;
- d) i titolari di incarichi di lavoro autonomo conferiti dalla Fondazione;

- e) i fornitori della Fondazione;
- f) comunque, tutti coloro che intrattengono con la Fondazione un rapporto contrattuale, anche temporaneo, o che agiscano a qualsiasi titolo in nome e per conto della Fondazione, o la impegnino in rapporti verso terzi.

2.4. Parti interessate

In funzione delle attività svolte dalla Fondazione, si sono individuate le seguenti principali parti interessate (c.d. stakeholder) con relative necessità e aspettative da soddisfare:

Parti interessate	Necessità e aspettative
Fondatori, Membri sostenitori e ordinari	<ul style="list-style-type: none"> - Ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione nelle attività delle proprie partecipate - Aumentare la capacità di scoprire eventuali casi di corruzione - Creare un contesto sfavorevole alla corruzione
Istituzioni ed enti pubblici diversi dai Fondatori, Membri sostenitori e ordinari	<ul style="list-style-type: none"> - Improntare le relazioni alla reciproca trasparenza
Finanziatori	<ul style="list-style-type: none"> - Ridurre le opportunità che si manifestino sprechi e malfunzionamenti nelle attività realizzate grazie al proprio contributo
Dipendenti	<ul style="list-style-type: none"> - Trattamento e crescita professionale basati sul merito e la competenza - Regole di comportamento chiare e legittime - Tutela della riservatezza e da ogni forma di ritorsione, discriminazione o penalizzazione qualora segnalino illeciti
Fornitori / Lavoratori autonomi	<ul style="list-style-type: none"> - Garanzia di imparzialità e di valorizzazione dell'offerta migliore nei termini dei bandi di gara o degli atti prodromici alle procedure di affidamento - Improntare le relazioni alla reciproca trasparenza
Comunità	<ul style="list-style-type: none"> - Garanzia di trasparenza, efficienza ed economicità

2.5. Processo di adozione e di aggiornamento

Il testo del presente documento è stato elaborato dal RPCT, con la collaborazione della relativa struttura di supporto, sulla base delle indicazioni formulate dal CDA.

Tale documento è stato successivamente trasmesso ai componenti del CDA, dell'Organo di Revisione e degli esperti esterni che la assistono e la supportano in materia amministrativa, contabile, fiscale e finanziaria, di gestione del personale e legale.

Il documento è oggetto di aggiornamento annuale.

2.6. Pubblicità delle misure

I dati e le informazioni di cui al D. Lgs. 33/2013 relativi alla Fondazione sono resi pubblici sul sito web della Fondazione, sezione "Fondazione trasparente".

Al fine di dare la più ampia pubblicità alle misure adottate, in ossequio a quanto previsto nelle "Nuove linee guida" approvate dall'ANAC con determinazione n. 1134 del 8 novembre 2017, il presente documento è pubblicato sul sito di cui sopra alle sottosezioni "Disposizioni generali" e "Altri contenuti - Prevenzione della corruzione".

3. ANALISI DEL CONTESTO

Ai fini di una migliore comprensione del contenuto del presente documento e, in particolare, al fine di meglio individuare a quali tipi di eventi corruttivi la Fondazione sia maggiormente esposta, è necessario esaminare le caratteristiche del contesto ambientale esterno nel quale la stessa si trova ad operare e della sua organizzazione interna.

3.1. Contesto esterno

L'art. 15 della legge regionale 28 ottobre 2016, n. 18, "Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili", prevede che la Regione promuova la costituzione di una "Rete per l'integrità e la trasparenza", quale sede di confronto volontaria a cui possono partecipare i responsabili della prevenzione della corruzione e i responsabili per la trasparenza degli enti del territorio regionale, per:

- condividere esperienze e attività di prevenzione messe in campo con i rispettivi piani triennali di prevenzione della corruzione;
- organizzare attività comuni di formazione, con particolare attenzione ai settori a rischio di corruzione;
- confrontare e condividere valutazioni e proposte tra istituzioni, associazioni e cittadini.

Con delibera n. 1852 del 17.11.2017, la Giunta regionale ha approvato il progetto, dando avvio così concretamente alla "Rete per l'integrità e la trasparenza"; con la stessa delibera ha approvato lo schema di un Protocollo di intesa e collaborazione, per la buona riuscita del progetto, con le associazioni di enti del territorio (UNIONCAMERE, ANCI Emilia-Romagna, UPI Emilia-Romagna, UNCEM Emilia-Romagna). La sottoscrizione del Protocollo di intesa è avvenuta il 23 novembre 2017.

Il Consiglio di Amministrazione della Fondazione per l'Innovazione Urbana, nella seduta del 29 marzo 2021, ha deliberato l'adesione alla Rete per l'integrità e la trasparenza promossa dalla Regione Emilia-Romagna. L'adesione è stata perfezionata nel mese di maggio 2021.

L'analisi del contesto esterno si basa pertanto sui dati e sulle informazioni che costituiscono il prodotto della collaborazione interistituzionale realizzata nell'ambito della "Rete per l'Integrità e la Trasparenza". In particolare, i dati relativi allo scenario socio-economico sono frutto delle analisi condotte dall'Ufficio Studi di Unioncamere Emilia-Romagna, il contesto criminologico è tratto da uno studio curato dal Gabinetto del Presidente della Giunta Regionale – Settore Sicurezza Urbana e Legalità e la descrizione delle attività di contrasto sociale e amministrativo è stata curata dal Gabinetto del Presidente della Giunta Regionale – Settore Sicurezza Urbana e Legalità e dalla struttura di coordinamento della Rete per l'Integrità e la trasparenza – Giunta Regionale.

3.1.1. Scenario economico del territorio regionale¹

Prospettive economiche globali

Il quadro di ipotesi che emerge dagli “Scenari” di Prometeia è quello di una veloce fuoriuscita dalla crisi pandemica con un prodotto mondiale che recupera i livelli del 2019 nel corso del 2021.

Sono forti le differenze nell’evoluzione della congiuntura: in particolare alla forza dell’economia cinese, che mostra un notevole ritmo di espansione nel 2021, e di quella americana in forte ripresa, si contrappone una leggermente minore dinamicità dell’attività nell’Unione europea. Il commercio mondiale, crollato nel 2020, si sta riprendendo nel 2021 con il rimbalzo dell’attività, che proseguirà nel 2022. La forza della ripresa ha generato una spinta inflazionistica che dalle materie prime e dai trasporti (noli internazionali in particolare) è giunta ai prezzi al consumo, giudicata per ora temporanea dalle banche centrali che manterranno una politica accomodante. Un aumento dei tassi sul dollaro potrebbe peggiorare le condizioni del credito per l’economia mondiale e ne soffrirebbero maggiormente i paesi più esposti sul fronte debitorio, alcuni dell’Unione, e in particolare gli emergenti non produttori di materie prime. Anche in Italia la ripresa si rafforza.

Pil e conto economico in Italia

Per quest’anno si prevede una ripresa del prodotto interno lordo al +6,5 per cento sostenuta dal contenimento della pandemia grazie al progredire della vaccinazione.

Ne deriva che il Pil nazionale in termini reali nel 2021 risulterà inferiore del 6,6 per cento rispetto a quello del 2009 e di ben 12,4 punti percentuali rispetto al livello del 2007. La ripresa sarà però più contenuta nel 2022 (+3,8 per cento), anche se permetterà comunque a fine anno di recuperare il livello del Pil del 2019 antecedente alla pandemia.

La ripresa del Pil nel 2021 sarà ben superiore a quella dei maggiori paesi dell’area dell’euro e nel biennio 2021-2022 leggermente superiore a quella francese.

Il contesto economico in Emilia-Romagna

L’andamento dell’attività in regione mostra un profilo analogo a quello nazionale, ma con una maggiore capacità di riprendersi, tanto che il Pil regionale in termini reali nel 2021 dovrebbe risultare inferiore solo del 5,6 per cento rispetto ai livelli minimi toccati al culmine della crisi nel 2009 e solo del 7,8 per cento rispetto a quello del 2007 e riporterà l’Emilia-Romagna al vertice nella classifica delle regioni italiane per ritmo di crescita staccando di un’incollatura la Lombardia e il Veneto.

La riduzione del reddito disponibile subito lo scorso anno e la tendenza all’aumento dei prezzi in corso limiteranno sensibilmente la ripresa dei consumi nel 2021 (+4,6 per cento), decisamente al di sotto della dinamica del Pil, nonostante lo stop forzato dovuto alla pandemia. Invece, anche senza un’ulteriore accelerazione, il ritmo di crescita dei consumi nel 2022 (+4,6 per cento) supererà quello della crescita del Pil.

Gli effetti della recessione passata sul tenore di vita resteranno evidenti. Nel 2021 i consumi privati aggregati risulteranno inferiori del 4,9 per cento rispetto a quelli del picco del 2011, e il dato

¹ Fonte dei dati: Unioncamere Emilia-Romagna - Ufficio Studi.

complessivo cela un ulteriore aumento della disegualianza, derivante dall'asimmetria degli effetti dei blocchi dell'attività sui settori e della caduta del reddito disponibile su specifiche categorie lavorative e settori sociali.

Gli investimenti fissi lordi grazie alla ripresa dell'attività produttiva e ai massicci interventi pubblici registreranno un vero "boom" nel 2021 (+18,2 per cento), che trainerà la ripresa e recupererà più che pienamente i livelli di accumulazione precedenti alla pandemia.

Nel caso di un'evoluzione controllata della crisi sanitaria, la ripresa nel 2022 sarà meno rapida, ma ancora decisamente sostenuta dagli investimenti (+8,9 per cento), grazie anche ai massicci interventi pubblici.

Nonostante tutto ciò, resta di fondo la questione dei livelli di accumulazione dell'economia, che nel 2021 saranno comunque inferiori del 13,2 per cento rispetto a quelli del precedente massimo risalente ormai al 2008, precedente al declino del settore delle costruzioni.

Grazie alla ripresa del commercio mondiale, le vendite all'estero offriranno un consistente sostegno alla ripresa nel 2021 (+13,4 per cento), oltrepassando i livelli reali precedenti alla pandemia già al termine dell'anno in corso. Anche in questo caso, nonostante un rallentamento della dinamica della crescita delle vendite all'estero nel 2022 (+8,6 per cento), le esportazioni forniranno un notevole contributo positivo alla ripresa. Al termine dell'anno corrente il valore reale delle esportazioni regionali dovrebbe risultare superiore del 4,6 per cento a quello del 2019 e del 34,0 per cento al livello massimo precedente la lontana crisi finanziaria, toccato nel 2007. Si tratta di un chiaro indicatore dell'importanza assunta dai mercati esteri nel sostenere l'attività e i redditi regionali.

La formazione del valore aggiunto: i settori

Nel 2021, la ripresa sarà decisamente solo parziale nei servizi, molto più pronta nell'industria, capace di recuperare quasi interamente quanto perduto, ma saranno soprattutto le costruzioni a trarre ampio vantaggio dalle misure adottate a favore della ristrutturazione edilizia e dai piani di investimento pubblico. Nel 2022 la crescita rallenterà decisamente nell'industria e nelle costruzioni, anche se queste ultime resteranno il settore trainante dell'attività economica, mentre si manterrà costante nei servizi.

In dettaglio, nel 2021 la ripresa condurrà a una crescita del valore aggiunto reale prodotto dall'industria in senso stretto regionale del 10,5 per cento. Esaurita la spinta del recupero dei livelli di attività precedenti, nel 2022 la crescita si ridurrà sensibilmente (+2,4 per cento), tenuto conto delle difficoltà delle catene di fornitura e dell'aumento delle materie prime. Al termine dell'anno corrente, il valore aggiunto reale dell'industria risulterà inferiore di meno di un punto percentuale rispetto a quello del 2019, ma sarà superiore di solo il 5,3 per cento rispetto al massimo precedente la crisi finanziaria del 2007.

Grazie ai piani di investimento pubblico e alle misure di incentivazione adottate dal governo a sostegno del settore, della sicurezza sismica e della sostenibilità ambientale nel 2021 si avrà un vero boom del valore aggiunto reale delle costruzioni (+20,9 per cento), che trainerà la ripresa complessiva. Nonostante un ragionevole rallentamento, la tendenza positiva proseguirà con decisione anche nel 2022 (+7,9 per cento), come le misure di sostegno adottate, quando sarà ancora il settore delle costruzioni a trainare la crescita. Ma al termine del corrente anno il valore aggiunto delle costruzioni anche se risulterà superiore del 13,3 per cento a quello del 2019, sarà ancora inferiore del 31,9 per

cento rispetto agli eccessi del precedente massimo del 2007, a testimonianza del ridimensionamento del settore.

Gli effetti negativi dello shock da coronavirus si sono fatti sentire più a lungo e duramente nel settore dei servizi. Tanto che nel 2021 la ripresa del valore aggiunto settoriale sarà solo decisamente parziale (+4,2 per cento) e la più contenuta rispetto agli altri macrosettori, data la maggiore difficoltà ad affrontare gli effetti della pandemia nella prima metà dell'anno in corso e la contenuta ripresa della domanda delle famiglie. Purtroppo, il modello non ci permette di osservare in dettaglio i macrosettori dei servizi, alcuni dei quali hanno ben resistito e sono in forte ripresa, mentre altri hanno sofferto duramente e tarderanno a risollevarsi. Con la ripresa dei consumi, la tendenza positiva dovrebbe mantenere il suo ritmo di crescita anche nel 2022 (+4,2 per cento), al contrario di quanto avverrà per gli altri settori. Il valore aggiunto dei servizi dovrebbe recuperare quasi esattamente i livelli del 2019 solo alla fine del 2022, mentre al termine dell'anno corrente dovrebbe risultare inferiore dell'1,3 per cento rispetto al precedente massimo antecedente la crisi finanziaria e toccato nel 2008, soprattutto per effetto della compressione dei consumi e dell'aumento della disuguaglianza.

Il mercato del lavoro

Nel 2021 l'occupazione riprenderà a crescere, ma un rientro parziale sul mercato del lavoro di chi ne era uscito temporaneamente aumenterà ulteriormente il tasso di disoccupazione, che salirà ai massimi dal 2017 e che, sempre per un aumento delle forze lavoro più rapido di quello dell'occupazione, tenderà ad aumentare ulteriormente nel 2022.

In dettaglio, nel 2021 nonostante la ripresa dell'attività e le riaperture possibili, le forze di lavoro cresceranno moderatamente (+0,7 per cento), ma nel 2022 il loro aumento dovrebbe rapidamente compensare quasi del tutto (+2,0 per cento) il calo subito nel 2020. Il tasso di attività, calcolato come quota sulla popolazione presente totale, migliorerà solo marginalmente nel 2021 al 47,5 per cento e si riprenderà più decisamente nel 2022 al 48,4 per cento, giungendo un decimo di punto al di sotto del livello del 2019.

Nonostante le misure di salvaguardia adottate, la pandemia ha inciso sensibilmente sull'occupazione, colpendo particolarmente i lavoratori non tutelati e con effetti protratti nel tempo. Con la ripresa la tendenza negativa si arresterà nel 2021 e si registrerà un primo parziale recupero dello 0,5 per cento. Un'accelerazione della crescita dell'occupazione la si avrà solo nel 2022 (+1,5 per cento), ma questa lascerà comunque l'occupazione ancora al di sotto del livello del 2019 di quasi un punto percentuale.

Il tasso di occupazione non è sceso tanto quanto si poteva temere lo scorso anno, grazie alle misure adottate a tutela dell'occupazione (44,5 per cento), si riprenderà solo lievemente nel 2021 al 44,7 per cento e nonostante la ripresa non dovrebbe risalire oltre il 45,3 per cento nel 2022, tornando al livello del 2018. A fine anno risulterà inferiore di 2,6 punti rispetto al precedente massimo assoluto risalente al 2002.

Il tasso di disoccupazione era pari al 2,8 per cento nel 2002 e era salito all'8,4 per cento nel 2013 per poi gradualmente ridiscendere al 5,5 per cento nel 2019. Lo scorso anno è salito solo al 5,8 per cento, grazie alle misure di sostegno all'occupazione introdotte, ma anche per l'ampia fuoriuscita dal mercato del lavoro. Le conseguenze negative della pandemia sul mercato del lavoro porteranno ancora in alto il tasso di disoccupazione che nel 2021 dovrebbe salire al 6,0 per cento, il livello più elevato dal 2017, senza arrestare la tendenza negativa che nel 2022 lo farà giungere al 6,4 per cento.

3.1.2. Quadro criminologico del territorio regionale²

Diverse indagini condotte negli ultimi trent'anni dalle forze investigative hanno portato alla luce la presenza delle mafie fuori dalle zone di origine³, rivelando così, contrariamente a un'idea diffusa e consolidata nell'immaginario collettivo, la forte capacità di adattamento di queste organizzazioni criminali anche nei territori generalmente ritenuti immuni dal fenomeno mafioso.

Come è noto, i casi più evidenti di espansione mafiosa sono emersi soprattutto in Lombardia e in Piemonte, pur essendo ormai molti, in Italia, i territori considerati a rischio di infiltrazione mafiosa o che mostrano criticità addirittura paragonabili alle regioni appena ricordate.

In Emilia-Romagna si riscontra una presenza criminale e mafiosa di lunga data, la cui pericolosità, per diverso tempo, è rimasta confinata nell'ambito dei mercati illeciti - e, fra questi, soprattutto nel traffico degli stupefacenti -, ma che in tempi recenti sembrerebbe esprimere caratteristiche ben più complesse e articolate.

Fra le novità più significative di questo scenario, innanzitutto occorre ricordare la progressione delle attività mafiose nell'economia legale - specie nel settore edile e commerciale - e, parallelamente, lo strutturarsi di un'area grigia formata da attori eterogenei, anche locali, con cui i gruppi criminali hanno stretto relazioni al fine di sfruttare opportunità e risorse del territorio (appalti, concessioni, acquisizioni di immobili o di aziende, ecc.). A rendere tale quadro più complesso ricorre, inoltre, la presenza di gruppi criminali stranieri, i quali generalmente sono impegnati nella gestione di alcuni grandi traffici illeciti, sia in modo autonomo che in collaborazione con la criminalità autoctona (fra tutti, si ricorda il traffico degli stupefacenti e lo sfruttamento della prostituzione). Non vanno trascurati, da ultimo, il comparire della violenza e i tentativi di controllo mafioso del territorio, i cui segni più evidenti sono rappresentati dalle minacce ricevute da alcuni operatori economici, esponenti politici, amministratori locali o professionisti dell'informazione, oltre che dalla preoccupante consistenza numerica raggiunta dalle estorsioni, dai danneggiamenti e dagli attentati dinamitardi e incendiari (reati, questi, solitamente correlati fra di loro).

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

Alla luce di questo scenario indubbiamente preoccupante, di recente la Direzione Nazionale Antimafia ha espresso un giudizio particolarmente severo sull'Emilia-Romagna, rappresentandola infatti come una regione che addirittura avrebbe maturato «i tratti tipici dei territori infestati dalla cultura mafiosa

² Fonte dei dati: Area Legalità della Presidenza della Giunta regionale.

³ Si intendono i luoghi dove il fenomeno mafioso è nato e si è sviluppato storicamente, ovvero in alcune aree circoscritte del Mezzogiorno d'Italia. Più precisamente, la Sicilia occidentale per quanto riguarda cosa nostra, la Calabria meridionale in relazione alla 'ndrangheta, il Napoletano con riferimento alla camorra. Per rimanere ancora nell'ambito delle mafie autoctone, a queste occorre aggiungere la sacra corona unita, costituitasi in tempi più recenti nella Puglia meridionale, ma, come è noto, anch'essa, come le altre, si è espansa sia all'interno della regione dove ha avuto origine che in altre regioni.

[...], dove il silenzio e l'omertà [oramai] caratterizzano l'atteggiamento della società civile» [DNA 2016, p. 487-88].

In realtà, contrariamente a un'idea ricorrente nel dibattito pubblico di questi anni, che in qualche modo è avvalorata persino dalla dichiarazione della DNA appena richiamata, secondo cui la presenza delle mafie in regione - e più in generale nel Nord Italia - sarebbe stata trascurata o sottovalutata dalle classi dirigenti locali e dalla società civile, tanto le amministrazioni del territorio, quanto l'opinione pubblica e la società civile non solo sono consapevoli di questa pericolosa presenza criminale, ma ormai da diverso tempo cercano di affrontarla nei modi e con gli strumenti che gli sono più consoni.

Oltre alle politiche regionali specificatamente dedicate alla promozione della legalità e che almeno da un decennio caratterizzano l'azione della Regione Emilia-Romagna, altre attività volte a prevenire e contrastare le mafie e il malaffare realizzate da numerosi enti del territorio dimostrerebbero infatti il contrario. D'altra parte, nessuna sottovalutazione del problema sembrerebbe esserci stata da parte della società civile, considerati gli straordinari sviluppi registrati in questi anni dal fronte dell'antimafia civile, il quale ha visto attivamente e progressivamente coinvolte numerose associazioni del territorio regionale fino a diventare fra i più attivi nel panorama italiano. Allo stesso modo, non si può neppure negare che l'opinione pubblica oggi si dimostri disattenta, inconsapevole o, peggio ancora, indifferente di fronte a tale problema. Già nel 2012, quindi molto prima che le forze investigative portassero a compimento l'operazione "Aemilia", due cittadini su tre non avevano nessuna difficoltà ad ammettere la presenza delle mafie nella nostra regione e quattro su dieci nel proprio comune, indicando la 'ndrangheta e la camorra fra le organizzazioni più attive⁴.

Sebbene sia riduttivo limitare l'attenzione a queste due mafie, poiché altre organizzazioni criminali - non tutte di tipo mafioso - sembrerebbero operare all'interno della nostra regione (comprese quelle straniere), le mafie di origine calabrese e campana, come dimostrano i riscontri investigativi degli ultimi anni, in effetti sono le organizzazioni criminali maggiormente presenti nel territorio dell'Emilia-Romagna. Se ciò è vero, tuttavia va detto che esse agiscono all'interno di una realtà criminale più articolata di quella propriamente mafiosa, all'interno della quale avvengono scambi e accordi reciprocamente vantaggiosi fra i diversi attori sia del tipo criminale che economico legale al fine di accumulare ricchezza e potere. A questa complessa realtà criminale, come è noto, partecipano anche singoli soggetti, i quali commettono per proprio conto o di altri soggetti - mafiosi e non - soprattutto reati finanziari (si pensi al riciclaggio), oppure offrono, sia direttamente che indirettamente, sostegno di vario genere alle organizzazioni criminali.

Rimandando agli approfondimenti realizzati nel corso degli ultimi vent'anni sugli sviluppi della criminalità organizzata in Emilia-Romagna⁵, attraverso l'analisi dei dati riguardanti i reati rilevati dalle

⁴ È quanto emerso da una ricca e articolata indagine demoscopica condotta nel 2012 nell'ambito delle attività del Settore sicurezza urbana e legalità della Regione Emilia-Romagna, la quale ha rappresentato per diverso tempo l'unica esperienza di ricerca condotta nel nostro paese sulla percezione e rappresentazione sociale delle mafie. A distanza di molti anni e dopo le note vicende che recentemente hanno visto la nostra regione al centro di alcune importanti indagini giudiziarie per mafia, oggi varrebbe la pena riproporre un'indagine simile, non solo per comprendere come è mutato l'atteggiamento collettivo rispetto ai fenomeni di cui qui si discute, ma anche per valutare e programmare in maniera più mirata le linee di intervento regionali in materia di legalità.

⁵ Sono moltissimi gli studi, le analisi e le ricerche empiriche sulla presenza mafiosa nel territorio regionale realizzate sia direttamente dalla Regione o a cui quest'ultima ha indirettamente contribuito sia nell'ambito di programmi autonomi di ricerche accademiche. Qui occorre ricordare i seguenti numeri monografici dei Quaderni di città sicure realizzati nell'ambito delle attività dell'ex Servizio politiche per la sicurezza urbana e la polizia locale (già Progetto "Città Sicure") e dell'attuale Settore sicurezza urbana e legalità della Regione Emilia-Romagna: n.

forze di polizia, in questa sezione della relazione si intende dare conto, in modo sintetico, della presenza, dell'intensità e degli sviluppi nella nostra regione di alcune attività e traffici criminali. Come si vedrà meglio dopo, si tratta di attività caratterizzate da una certa complessità, realizzate - proprio per questa loro peculiarità - attraverso l'associazione di persone che perseguono uno scopo criminale comune.

In particolare, qui saranno esaminati: i reati di associazione a delinquere semplice e mafiosa; gli omicidi di mafia; le estorsioni⁶; i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari⁷; i reati di produzione, traffico e spaccio di stupefacenti⁸; lo sfruttamento e il favoreggiamento della

11b (1997); n. 29 (2004); n. 39 (2012); n. 41 (2016); n. 42 (2018). Per un elenco esaustivo delle pubblicazioni sulla criminalità organizzata dedicate alla nostra regione rimandiamo al sito internet della Biblioteca dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna, in particolare alla sezione "Criminalità e sicurezza" (www.assemblea.emr.it/biblioteca/criminalita).

⁶ L'estorsione è una tipica attività mafiosa realizzata solitamente ai danni di operatori economici, benché possano configurarsi come estorsioni anche atti criminali non necessariamente commessi con il metodo mafioso. Nel nostro ordinamento non è previsto il reato di estorsione organizzata (ad esempio quella di tipo mafioso), ma l'unica norma penale che lo sanziona comprende diverse possibilità estorsive, compresa appunto quella organizzata e mafiosa.

⁷ Nelle analisi sulle mafie questi reati generalmente sono utilizzati come indicatori di controllo mafioso del territorio.

⁸ Come è noto, quello della droga è un mercato complesso e articolato, all'interno del quale si muovono potenti organizzazioni criminali che ne stabiliscono l'andamento e la gestione a qualunque livello. Dal narcotraffico le organizzazioni criminali traggono enormi guadagni che investono nell'economia legale, acquisendo, attraverso complicate attività di riciclaggio, esercizi commerciali, quote azionarie, immobili, aziende di vario tipo, e così via.

prostituzione⁹; i furti e le rapine organizzate¹⁰; i reati di ricettazione¹¹; le truffe, le frodi e i reati di contraffazione¹²; il riciclaggio e l'impiego di denaro illecito¹³; l'usura¹⁴.

⁹ Al pari del mercato della droga, anche quello della prostituzione è un mercato estremamente complesso, in continua evoluzione e fiorente. Come è noto, nel nostro paese la prostituzione non è proibita, né è proibito l'acquisto di prestazioni sessuali a pagamento, ma sono invece punite tutta una serie di condotte collaterali che in qualche modo favoriscono o incoraggiano questo tipo di attività. Lo sfruttamento della prostituzione, così come il favoreggiamento, l'induzione o il reclutamento, sono infatti attività criminali esercitate da soggetti che dal meretricio di altre persone - di solito donne, benché esista anche una prostituzione maschile e, soprattutto, transessuale e minorile - traggono un vantaggio economico personale. Attività criminali alla cui base vi è spesso un esteso ricorso alla violenza nei confronti delle persone sfruttate che si estrinseca in svariati modi: dalle minacce alle intimidazioni, dalla coercizione fisica all'usura, e così via. (Quello della prostituzione è un settore di attività molto variegato, al cui interno naturalmente non è raro incontrare persone che svolgono l'attività della prostituzione libere dallo sfruttamento e perciò che sono in grado di gestirsi autonomamente, si pensi ad esempio a quante svolgono questa attività soltanto in modo saltuario).

¹⁰ Per furti e rapine organizzate intendiamo i seguenti reati: furti di opere d'arte e di materiale archeologico; furti di automezzi pesanti trasportanti merci; rapine in banca, negli uffici postali e negli esercizi commerciali. Come si può vedere, tra le molteplici forme che possono assumere i furti e le rapine, quelli appena elencati sono senz'altro quelli che richiedono una elevatissima capacità professionale e organizzativa per essere commessi.

¹¹ Quello della ricettazione è un universo complesso e variegato, all'interno del quale si muovono soggetti che di solito svolgono l'attività di ricettazione in modo abituale, comprando la maggior parte degli oggetti rubati e reintroducendoli, attraverso varie strade, talvolta nel mercato legale, altre in quello illegale. La ricettazione è pertanto un'attività generalmente organizzata che funziona attraverso una rete di ladri, fiancheggiatori, distributori, acquirenti, ecc.

¹² All'interno del Codice penale, truffe, frodi e contraffazioni rappresentano fattispecie distinte, ma poiché presentano alcuni tratti essenziali in comune qui sono state considerate come un unico fenomeno criminale. Tutte le fattispecie in questione, infatti, denotano comportamenti fraudolenti a danno di qualcuno e ricadono nella sfera della cosiddetta criminalità economica. Questi reati sono cresciuti costantemente negli ultimi anni, alimentando una vera e propria industria criminale - spesso a carattere transnazionale - in grado di danneggiare, come del resto si può immaginare, in modo sensibile l'economia legale.

¹³ Il riciclaggio di denaro è il processo con cui si nasconde l'origine illecita dello stesso per introdurlo successivamente nelle attività economiche legali, condizionando in questo modo la stabilità, l'integrità, le condizioni di corretto funzionamento e di concorrenza dei mercati finanziari e, in generale, del contesto economico-sociale. Poiché è a questo tipo di attività che la criminalità organizzata - ma non solo - ricorre per bonificare i propri capitali, il riciclaggio costituisce in qualche modo l'attività terminale di una serie di altre attività criminali, solitamente organizzate, da cui di fatto tali capitali provengono (il riciclaggio, infatti, presuppone sempre un reato precedente, come ad esempio il traffico degli stupefacenti). Per riciclare la criminalità si serve di solito di professionisti (avvocati, contabili, notai, ecc.), i quali possono sia essere strutturati nell'organizzazione, dedicandosi in modo esclusivo al riciclaggio dei proventi illeciti del sodalizio a cui appartengono, oppure lavorare dall'esterno, offrendo appunto servizi di riciclaggio a chiunque sia disposto a pagarli. Il riciclaggio dei capitali illeciti avviene attraverso varie fasi e una molteplicità di canali che si vanno sempre di più affinando e moltiplicando man mano che aumentano gli strumenti per contrastarlo: dalla immissione dei capitali nel circuito finanziario attraverso banche, società finanziarie, uffici di cambio, centri off-shore e altri intermediari, alla loro trasformazione in oro, preziosi, oggetti di valore, assegni derivanti da false vincite al gioco, ecc., fino all'investimento in attività lecite a ripulitura avvenuta.

¹⁴ Anche quello dell'usura è un universo variegato, all'interno del quale agiscono diversi soggetti, tra i quali certamente un ruolo rilevante lo ricoprono le mafie.

La tabella 1 riporta il numero di persone denunciate o arrestate tra il 2010 e il 2019 perché sospettate di aver commesso questi reati per dieci reati dello stesso tipo con autore noto denunciati nel medesimo periodo di tempo¹⁵.

A conferma di quanto si diceva prima, ciascuna fattispecie criminale presa in considerazione presenta un carattere inequivocabilmente associativo, visto che il rapporto che si riscontra fra il numero degli autori e quello dei delitti denunciati è regolarmente a favore dei primi¹⁶.

Il quadro che emerge per la nostra regione si può riassumere nel modo seguente: per dieci reati dello stesso tipo denunciati nel periodo preso in esame, nel caso dell'associazione a delinquere sono state denunciate 87 persone, 30 nel caso degli omicidi di mafia, 17 nel caso delle estorsioni, 15 nel caso dei danneggiamenti e degli attentati dinamitardi e incendiari, 19 nel caso dei reati riguardanti gli stupefacenti, 27 nel caso dello sfruttamento della prostituzione, 21 nel caso dei furti e delle rapine organizzate, 15 nel caso della ricettazione, 14 nel caso delle truffe, delle frodi e della contraffazione, 24 nel caso dell'usura e 27 nel caso del riciclaggio (v. tabella 1).

Se, come si è appena visto, in genere il carattere associativo di questi reati è evidente, più incerto invece risulta il metodo con cui sono stati compiuti in quanto allo stato attuale le informazioni disponibili non consentono di approfondire tale aspetto. Vero è che molti di essi rientrano nella sfera di competenza delle direzioni distrettuali antimafia, tuttavia, non avendo indicazioni precise in proposito, è preferibile considerarli indicatori o «reati-spia» che attestano la presenza generica di una criminalità organizzata di tipo strutturata nel territorio piuttosto che esclusivamente mafiosa.

Di ciascuno di questi reati, nelle sezioni successive della presente relazione si esamineranno gli sviluppi e il peso che hanno avuto nella nostra regione e nelle sue province in un arco temporale di dieci anni: dal 2010 al 2019, che corrisponde al periodo più recente per cui i dati sono disponibili¹⁷.

TABELLA 1:

Numero di persone denunciate o arrestate dalle forze di polizia ogni dieci reati denunciati con autore noto in Emilia-Romagna, in Italia e nel Nord-Est. Distinzione per alcune fattispecie delittuose. Periodo 2010-2019

	Emilia-Romagna	Italia	Nord-Est
Associazione a delinquere	87	91	76
Omicidi di mafia	30	57	30
Estorsioni	17	20	17
Danneggiamenti, attentati	15	16	15
Produzione, traffico e spaccio di stupefacenti	19	20	20
Sfruttamento della prostituzione	27	27	26
Furti e rapine organizzate	21	21	20
Ricettazione	15	15	16

¹⁵ L'analisi si ferma al 2019 perché i dati del 2020 - gli ultimi disponibili - sono poco confrontabili con gli anni precedenti a causa di un crollo generale e significativo dei reati dovuto alle misure restrittive adottate dal Governo per contenere la pandemia.

¹⁶ Ciò si verifica a qualsiasi livello territoriale preso in considerazione e per ogni anno del periodo considerato, il che dimostra l'intrinseco e strutturale tratto associativo di tali attività criminali.

¹⁷ Proprio per una loro caratteristica intrinseca, i dati ricavati da denunce non danno conto della parte "sommersa" dei fenomeni considerati e per questa ragione, più che riflettere l'effettivo livello di criminalità, i dati delle denunce, per un verso, esprimono la tendenza dei cittadini a denunciare e, per l'altro, dimostrano l'efficacia delle forze di contrasto delle organizzazioni criminali.

Truffe, frodi e contraffazione	14	16	14
Usura	24	27	21
Riciclaggio e impiego di denaro illecito	27	25	27

Fonte: elaborazione Area Legalità della Presidenza della Giunta regionale su dati SDI del Ministero dell'Interno.

Il quadro della criminalità organizzata e mafiosa in Emilia-Romagna e nelle sue province

Per ciascuno dei reati selezionati, nella tabella 2 è riportata la somma delle denunce rilevate dalle forze di polizia tra il 2010 e il 2019, il tasso di variazione medio annuale e il tasso medio di delittuosità calcolato su 100 mila abitanti. Al fine di contestualizzare la posizione dell'Emilia-Romagna rispetto a tali fenomeni, nella tabella sono riportati anche i dati che riguardano l'Italia e il Nord-Est, ovvero la ripartizione territoriale di cui è parte.

Come si può osservare, nel decennio esaminato in Emilia-Romagna sono stati denunciati complessivamente quasi 180 mila delitti associativi, corrispondenti a circa il 7% di quelli denunciati nell'intera Penisola e a oltre il 43% di quelli denunciati nel Nord-Est¹⁸.

Prestando attenzione alla loro composizione numerica, si può notare innanzitutto che le truffe, le frodi e la contraffazione costituiscono i reati più diffusi fra tutti quelli esaminati: con quasi 115 mila casi denunciati, di cui circa il 95% sono costituiti da truffe e frodi (comprese quelle informatiche), essi infatti assorbono oltre due terzi della massa delle denunce qui esaminate. Decisamente meno frequenti, ma comunque rilevanti sul piano numerico, sono poi i reati che riguardano gli stupefacenti e la ricettazione: per quanto riguarda i primi, nel periodo considerato in regione ne sono stati denunciati quasi 26 mila, in gran parte riguardanti lo spaccio, mentre di reati riguardanti la ricettazione ne sono stati denunciati quasi 18 mila. Ancora meno frequenti sono i furti e le rapine organizzate, che infatti ammontano a oltre 6.000 denunce, e le estorsioni, il cui ammontare è pari a quasi 6 mila casi. I danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari sono circa 3.700, i reati di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione oltre mille, i reati riguardanti il riciclaggio e l'usura quasi 1.400, di cui più di 1.000 riguardanti il riciclaggio e l'impiego di denaro illecito. I casi di associazione a delinquere, infine, sono poco più di 300, di cui solo 4 di tipo mafioso. (Per completezza, si segnala un solo caso di omicidio per motivi di mafia, consumatosi nella provincia di Parma nel 2010; questo omicidio rappresenta l'unico di stampo mafioso consumatosi nel Nord-Est).

TABELLA 2:

Reati denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria in Emilia-Romagna, in Italia e nel Nord-Est. Periodo 2010-2019 (nr. complessivo dei reati denunciati; tasso di variazione medio annuale; tasso di delittuosità medio per 100.000 abitanti).

	EMILIA-ROMAGNA	ITALIA	NORD-EST
--	----------------	--------	----------

¹⁸ Sugli oltre 2 milioni di reati denunciati complessivamente in regione nei dieci anni considerati, i reati che qui abbiamo definito "associativi" da soli costituiscono circa il 7%.

	Tasso di variazione media annua			Tasso di variazione media annua			Tasso di variazione media annua		
	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione media annua	Tasso di variazione media annua	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione media annua	Tasso di variazione media annua	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione media annua	Tasso di variazione media annua
Truffe, frodi e contraffazione	114.171	7,9	258,1	1.533.289	8,2	254,5	274.894	9,8	237,1
Stupefacenti	25.841	2,4	58,4	355.472	2,1	59,0	58.959	2,4	50,8
Ricettazione e contrabbando	17.913	-3,5	40,5	230.420	-4,2	38,3	37.242	-3,8	32,1
Furti e rapine organizzate	6.106	-5,1	13,8	82.014	-6,9	13,6	11.334	-4,4	9,8
Estorsioni	5.768	11,4	13,0	80.529	5,2	13,4	11.538	9,3	10,0
Danneggiamenti, attentati	3.743	-2,1	8,5	95.934	-2,5	15,9	8.066	-2,3	7,0
Sfruttamento della prostituzione	1.072	-9,8	2,4	10.523	-11,4	1,7	2.166	-9,0	1,9
Riciclaggio	1.008	12,0	2,3	17.033	4,1	2,8	2.532	8,9	2,2
Usura	369	17,1	0,8	3.466	-5,5	0,6	635	4,7	0,5
Associazione a delinquere	321	5,3	0,7	8.370	-4,0	1,4	1.059	-3,1	0,9
Omicidi di mafia	1	-100,0	0,0	469	-4,7	0,1	1	-100,0	0,0
Totale delitti associativi	176.313	5,0	398,6	2.417.519	4,8	401,3	408.426	6,4	352,2

Fonte: elaborazione Area Legalità della Presidenza della Giunta regionale su dati SDI del Ministero dell'Interno.

Considerati complessivamente, questi reati nella nostra regione sono cresciuti in media di cinque punti percentuali ogni anno (di 5,9 nell'ultimo biennio), in Italia di 4,8 (di 6 nell'ultimo biennio) e nel Nord-Est di 6,4 punti (di 9,3 nell'ultimo biennio).

Più in particolare, limitando lo sguardo all'Emilia-Romagna, nel decennio esaminato, il reato di usura è cresciuto in media di 17 punti percentuali all'anno (di 33 solo nell'ultimo biennio), quello di riciclaggio di 12 (di 38 nell'ultimo biennio), le estorsioni di 11 (benché nell'ultimo biennio siano diminuite di oltre 4 punti), le truffe, le frodi e i reati di contraffazione di 8 (di 13 nell'ultimo biennio), il reato di associazione a delinquere di 5 (benché nell'ultimo biennio sia diminuito di 22 punti), i reati riguardanti gli stupefacenti di oltre 2 punti (benché nell'ultimo biennio siano diminuiti di 2 punti percentuali).

Diversamente da questi reati, ancora nel decennio esaminato, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi nel decennio considerato sono diminuiti in media di 2 punti percentuali all'anno (di 21 solo nell'ultimo biennio), i reati di ricettazione e di contrabbando di quasi 4 punti (di 22 nell'ultimo biennio), i furti e le rapine organizzate di 5 (di quasi 13 nell'ultimo biennio) e il reato di sfruttamento della prostituzione di 10 (anche se nell'ultimo biennio ha registrato una crescita di 6 punti) (v. tabella 2).

Come si può osservare nella tabella successiva (v. tabella 3), la tendenza di questi reati non è stata omogenea nel territorio della regione.

I rilievi esposti nella tabella, in cui sono esposti gli andamenti medi per provincia dei reati durante il decennio, si possono così sintetizzare:

1. nella provincia di Piacenza sono cresciute oltre la media regionale i reati di riciclaggio, le estorsioni, le truffe, le frodi e la contraffazione, i reati riguardanti gli stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, i furti e le rapine organizzate e i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari (va fatto notare che riguardo a questi ultimi tre gruppi di reati, la tendenza della provincia è stata opposta a quella della regione: mentre infatti in regione questi reati sono diminuiti, qui sono aumentati sensibilmente);
2. la provincia di Parma ha avuto una crescita superiore alla media della regione rispetto ai reati di usura, di riciclaggio, a quelli riguardanti gli stupefacenti e, in controtendenza rispetto a quanto è avvenuto in generale nella regione, ai reati di sfruttamento della prostituzione e ai danneggiamenti;
3. la provincia di Reggio Emilia ha registrato una crescita superiore alla media regionale riguardo ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e alle truffe, alle frodi e alla contraffazione; in controtendenza rispetto a quanto si è registrato in generale in regione, in questa provincia sono cresciuti anche i reati di sfruttamento della prostituzione e i danneggiamenti;
4. la provincia di Modena ha avuto una crescita più elevata di quella media regionale rispetto ai reati di riciclaggio e alle estorsioni; diversamente dall'andamento regionale, in questa provincia sono aumentati anche i furti e le rapine organizzate e i reati di ricettazione e di contrabbando;
5. nella provincia di Bologna si sono registrati valori superiori alla media regionale per i reati riguardanti il riciclaggio e le estorsioni;
6. nella provincia di Ferrara sono cresciuti in misura superiore alla media le estorsioni, le truffe e i reati riguardanti gli stupefacenti; in controtendenza all'andamento medio della regione, in questa provincia sono cresciuti anche i furti e le rapine organizzate e i danneggiamenti;
7. la provincia di Ravenna registra valori superiori alla media della regione relativamente ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e a quelli che riguardano gli stupefacenti; diversamente di quanto si è registrato a livello regionale, in questa provincia è cresciuto anche il reato di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione;
8. la provincia di Forlì-Cesena registra valori superiori alla media della regione relativamente ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e al reato di associazione a delinquere;
9. la provincia di Rimini registra valori superiori alla media regionale riguardo ai reati di riciclaggio e, contrariamente alla tendenza media della regione, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari.

TABELLA 3:

Andamento dei reati denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria nelle province dell'Emilia-Romagna. Periodo 2010-2019 (tasso di variazione medio annuale)

	ER	PC	PR	RE	MO	BO	FE	RA	FC	RN
Usura	17,1	0,0	93,2	0,0	7,8	13,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Riciclaggio	12,0	22,1	15,0	78,1	19,8	3,4	0,0	34,7	100,7	60,8
Estorsioni	11,4	15,3	11,6	17,7	12,9	17,7	12,3	12,9	12,8	11,0
Truffe, frodi e contraffazione	7,9	9,1	7,8	11,1	7,7	8,2	12,7	8,0	4,3	6,2
Associazione a delinquere	5,3	0,0	0,0	0,0	2,6	28,9	0,0	0,0	153,7	0,0
Stupefacenti	2,4	11,3	8,8	1,4	2,7	1,9	7,0	3,9	2,2	0,2
Sfruttamento della prostituzione	-9,8	29,4	94,4	22,3	-6,3	-8,8	-4,3	6,9	-17,3	-18,8
Furti e rapine organizzate	-5,1	1,0	-2,1	-5,3	2,6	-4,6	1,1	-7,5	-8,1	-2,9
Ricettazione e contrabbando	-3,5	-1,0	-2,0	-4,2	0,9	-2,4	-1,7	-2,8	-4,7	-4,8
Danneggiamenti, attentati dinamitardi	-2,1	0,3	7,4	1,6	-0,7	-0,6	7,9	-2,1	-9,3	5,4

	-100,									
Omicidi di mafia	0	0,0	-100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	5,0	6,7	6,1	6,5	5,5	5,2	8,6	4,5	2,1	2,5

Fonte: elaborazione Area Legalità della Presidenza della Giunta regionale su dati SDI del Ministero dell'Interno.

Interessante è il quadro che emerge di questi reati osservandone l'incidenza sulla popolazione residente (c.d. tassi di delittuosità su 100 mila residenti).

Come si può osservare ancora nella tabella 2, l'Emilia-Romagna detiene tassi di delittuosità superiori alla media italiana per quanto riguarda le truffe, le frodi e la contraffazione (258,1 vs 254,5 ogni 100 mila abitanti), i reati di ricettazione e di contrabbando (40,5 vs 38,3) e i reati di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione (2,4 vs 1,7 ogni 100 mila abitanti). Tassi inferiori a quelli dell'Italia, la nostra regione li registra invece in relazione ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari (8,5 vs 15,9 ogni 100 mila abitanti), al reato di associazione a delinquere (0,7 vs 1,4), ai reati riguardanti gli stupefacenti (58,4 vs 59), al riciclaggio e impiego di denaro illecito (2,3 vs 2,8 ogni 100 mila abitanti) e alle estorsioni (13 vs 13,4 ogni 100 mila abitanti). Per tutti gli altri reati, i tassi della nostra regione sono sostanzialmente in linea con quelli italiani (furti e rapine organizzate: circa 14 ogni 100 mila abitanti; usura: meno di 1 ogni 100 mila abitanti; omicidi di mafia: quasi 0 ogni 100 mila abitanti).

Rispetto al Nord-Est, invece, la nostra regione detiene tassi di delittuosità sopra la media per la maggior parte dei reati considerati (fatta eccezione per i reati meno frequenti, come l'associazione a delinquere, gli omicidi di mafia, l'usura e il riciclaggio, rispetto ai quali i tassi della nostra regione sono sostanzialmente in linea con il resto della ripartizione geografica a cui appartiene).

Nella tabella successiva sono riportati i tassi medi di delittuosità ogni 100 mila residenti per singola provincia, da cui si può dedurre in quali territori questi reati incidono in misura maggiore rispetto alla media regionale.

TABELLA 4:

Incidenza dei reati denunciati dalle forze di polizia nelle province dell'Emilia-Romagna. Periodo 2010-2019 (tassi medi del periodo su 100.000 residenti)

	ER	PC	PR	RE	MO	BO	FE	RA	FC	RN
	258,									292,
Truffe, frodi e contraffazione	2	203,0	259,4	201,6	214,6	338,7	221,5	270,5	234,1	6
Stupefacenti	58,4	51,9	45,6	39,8	44,6	73,5	52,2	83,9	49,2	80,5
Ricettazione e contrabbando	40,5	28,5	44,4	27,2	29,1	52,4	30,4	54,3	32,3	57,5
Furti e rapine organizzate	13,8	12,1	14,9	10,7	11,4	18,9	10,5	14,1	9,7	16,7
Estorsioni	13,0	11,1	14,6	9,7	8,8	17,9	9,5	11,8	12,1	18,3
Danneggiamenti, attentati dinamitardi	8,5	4,9	7,7	9,0	7,0	10,5	8,8	9,9	5,6	10,3
Sfruttamento della prostituzione	2,4	2,2	1,1	1,3	1,8	2,7	2,6	5,0	2,7	2,6
Riciclaggio	2,3	1,8	1,6	1,6	4,7	1,7	1,2	2,6	1,6	2,6
Usura	0,8	0,6	3,1	1,2	0,6	0,5	0,2	0,3	0,5	0,7
Associazione a delinquere	0,7	0,7	0,7	0,4	0,5	0,8	0,4	0,7	0,7	0,7
Omicidi di mafia	0,0	0,0	0,023	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	398,	316,	393,	302,	323,	517,	337,	453,	348,	482,
	8	8	1	5	0	5	4	2	4	4

Fonte: elaborazione Area Legalità della Presidenza della Giunta regionale su dati SDI del Ministero dell'Interno.

In questo caso, il quadro che emerge si può così sintetizzare:

1. i tassi di delittuosità della provincia di Piacenza sono inferiori alla media della regione per tutti i reati considerati (tranne che per il reato di associazione a delinquere il quale risulta in media con quello della regione);
2. la provincia di Parma detiene tassi di delittuosità più elevati della media regionale rispetto alle truffe, alle frodi e alla contraffazione, ai reati di ricettazione e di contrabbando, ai furti e alle rapine organizzate, alle estorsioni e all'usura (va ricordato, inoltre, che l'unico omicidio di mafia avvenuto negli ultimi nove anni in regione, è stato commesso in questa provincia);
3. la provincia di Reggio Emilia ha tassi superiori alla media regionale riguardo ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi, oltre che all'usura;
4. tassi superiori alla media la provincia di Modena li registra rispetto al reato di riciclaggio;
5. la provincia di Bologna detiene tassi superiori alla media regionale riguardo alle maggior parte dei reati considerati e, in particolare, riguardo alle truffe, alle frodi e alla contraffazione, ai reati riguardanti gli stupefacenti, alla ricettazione e al contrabbando, ai furti e alle rapine organizzate, alle estorsioni, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari, allo sfruttamento della prostituzione e ai reati di associazione semplice e mafiosa;
6. la provincia di Ferrara registra valori medi più elevati della media regionale riguardo ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari e allo sfruttamento della prostituzione;
7. la provincia di Ravenna ha tassi di delittuosità superiori alla media riguardo alle truffe, alle frodi e alla contraffazione, ai reati riguardanti gli stupefacenti, alla ricettazione e al contrabbando, ai furti e alle rapine organizzate, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari, allo sfruttamento della prostituzione e al riciclaggio;
8. la provincia di Forlì-Cesena ha tassi superiori alla media riguardo al reato di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione;
9. Rimini, come la provincia di Bologna e di Ravenna, detiene tassi di delittuosità più alti della media regionale per la gran parte dei reati considerati e, in particolare, riguardo alle truffe, alle frodi e alla contraffazione, ai reati riguardanti gli stupefacenti, alla ricettazione e al contrabbando, ai furti e alle rapine organizzate, alle estorsioni, ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari, allo sfruttamento della prostituzione e al riciclaggio.

Controllo del territorio, gestione di traffici illeciti, reati economico-finanziari

Una sintesi utile di quanto è stato illustrato finora, è possibile ottenerla dalla tavola 5. La tavola illustra tre diversi indici che misurano l'incidenza della presenza della criminalità organizzata nel territorio della regione. In particolare, gli indici sono stati ottenuti dai reati esaminati più sopra in modo dettagliato, i quali, seguendo quanto è noto in letteratura, sono stati raggruppati in tre diversi ambiti in cui agiscono i gruppi criminali: l'ambito del controllo del territorio; l'ambito della gestione dei traffici illeciti; l'ambito delle attività criminali economiche-finanziarie.

Nel primo ambito - quello che lo studioso statunitense, Anton Block, negli anni '30 chiamava "Power Syndacate" - ricadono una serie di reati-spia che attestano il controllo del territorio da parte delle organizzazioni criminali. Queste attività criminali generalmente sono consolidate e incidono in misura elevata nelle zone di origine delle mafie, o dove le mafie sono presenti da più tempo. Nel caso

specifico, afferiscono a questo ambito gli omicidi per motivi di mafia, i reati di associazione a delinquere mafiosa, le estorsioni, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari.

Nella sfera della gestione dei traffici illeciti - chiamata da Anton Block "Enterprise Syndacate" - ricadono i reati riguardanti gli stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, i furti e le rapine organizzate, i reati di ricettazione. Queste attività criminali risultano tendenzialmente più diffuse - sia nei territori di origine delle mafie che altrove - dove insistono grandi agglomerati urbani e dimostrano la capacità da parte del crimine organizzato di realizzare e organizzare traffici illeciti particolarmente complessi.

Nella sfera delle attività criminali economiche-finanziarie ricadono i reati di riciclaggio, di usura, le truffe, le frodi e i reati di contraffazione. Queste attività criminali tendono a essere più diffuse nei territori economicamente e finanziariamente più attivi e coinvolgono una rete di soggetti afferenti spesso al mondo delle professioni non necessariamente strutturati all'interno delle organizzazioni, ma per le quali offrono prestazioni specialistiche: i cosiddetti colletti bianchi.

Come si può osservare nella tabella, il valore dell'indice che attesta il controllo del territorio da parte delle organizzazioni criminali nella nostra regione è decisamente sotto la media dell'Italia, ma risulta più alta della media della ripartizione territoriale del Nord-Est. Il tasso di delittuosità per questo tipo di attività criminale per la nostra regione è di 22,2 ogni 100 mila abitanti, quello dell'Italia di 30,8 mentre quello del Nord-Est di 17,9 ogni 100 mila abitanti.

Per quanto riguarda invece gli altri due ambiti di attività la nostra regione detiene tassi leggermente superiori a quelli medi dell'Italia e molti più elevati di quelli Nord-Est. In particolare, riguardo alla gestione dei traffici illeciti il tasso della regione è di 115,2 ogni 100 mila abitanti (quello dell'Italia di 112,9, mentre quello del Nord-Est di 94,9 ogni 100 mila abitanti), mentre per quanto riguarda l'ambito della criminalità economica-finanziaria il tasso regionale è di 261,3 ogni 100 mila abitanti (quello dell'Italia di 258,5, mentre quello del Nord-Est 240,6).

Osservando ora l'incidenza di queste attività all'interno della regione, emergono quattro province dove i valori dei tassi risultano più elevati di quelli medi regionali: Parma, Bologna, Ravenna e Rimini. In particolare, nella provincia di Parma risultano più elevati i tassi che afferiscono agli ambiti del controllo del territorio e delle attività criminali economiche-finanziarie, mentre nelle Province di Bologna, Ravenna e Rimini si registrano tassi più elevati della media rispetto a tutte e tre gli ambiti criminali.

TABELLA 5:

Presenza della criminalità organizzata nelle province dell'Emilia-Romagna secondo gli indici di "Power Syndacate", "Enterprise Syndacate" e delle attività criminali economiche-finanziarie. Periodo 2010-2019 (tassi medi del periodo su 100 mila residenti; indice di variazione media annuale del periodo; indice di variazione del biennio 2018-2019).

	Power Syndacate (Controllo del territorio)			Enterprise Syndacate (Gestione dei traffici illeciti)			Crimine Economico-Finanziario		
	Tasso su 100 mila ab.	Variazione 2018-2019	Variazione 2018-2019	Tasso su 100 mila ab.	Variazione 2018-2019	Variazione 2018-2019	Tasso su 100 mila ab.	Variazione 2018-2019	Variazione 2018-2019
Italia	30,8	0,2	-7,0	112,9	-1,2	-6,0	258,5	8,1	11,2
Nord-est	17,9	3,0	-7,4	94,9	-0,6	-6,4	240,6	9,8	15,2

Emilia-Romagna	22,2	4,5	-10,1	115,2	-0,8	-9,1	261,3	7,9	12,7
Piacenza	16,7	6,5	-13,6	94,7	5,0	-5,9	205,4	8,8	7,0
Parma	23,0	7,2	-16,3	106,0	2,2	-6,6	264,1	7,9	16,9
Reggio nell'Emilia	19,1	6,9	-41,3	79,0	-2,0	3,9	204,4	11,2	15,6
Modena	16,3	4,3	-6,1	86,9	1,1	-2,2	219,9	7,8	12,3
Bologna	29,2	8,1	11,0	147,5	-1,3	-15,4	340,9	8,1	7,5
Ferrara	18,7	4,8	-5,5	95,8	2,1	-5,4	223,0	12,8	32,8
Ravenna	22,5	2,1	14,9	157,3	-0,6	-10,1	273,4	7,9	20,6
Forlì-Cesena	18,4	3,3	-4,6	93,8	-2,1	-29,8	236,2	4,3	9,9
Rimini	29,2	7,8	-38,6	157,3	-2,8	0,6	295,9	6,3	4,7

Fonte: elaborazione Area Legalità della Presidenza della Giunta regionale su dati SDI del Ministero dell'Interno.

3.1.3. Attività di contrasto sociale e amministrativo¹⁹

Alla luce di questo scenario indubbiamente preoccupante, in ordine alla infiltrazione della criminalità organizzata nel territorio emiliano-romagnolo, nonostante anche autorevoli osservatori sostengano che la presenza delle mafie in regione, e più in generale nel Nord Italia, sarebbe stata trascurata o sottovalutata dalle classi dirigenti locali e dalla società civile, tanto le amministrazioni del territorio, quanto l'opinione pubblica e la società civile non solo sono consapevoli di questo pericoloso fenomeno, ma ormai da diverso tempo cercano di affrontarla nei modi e con gli strumenti che gli sono più consoni.

Oltre alla Legge Regione Emilia-Romagna 28 ottobre 2016, n. 18 "Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili" (c.d. Testo Unico della Legalità), di cui parleremo a breve, infatti, molte altre attività volte a prevenire e contrastare le mafie e il malaffare, realizzate sia dalla Regione che da molti enti del territorio prima che questa legge fosse approvata, dimostrerebbero il contrario.

D'altra parte, nessuna sottovalutazione del problema sembrerebbe esserci stata da parte della società civile, considerati gli straordinari sviluppi registrati in questi anni dal fronte dell'antimafia civile, il quale ha visto attivamente e progressivamente coinvolte numerose associazioni del territorio regionale fino a diventare fra i più attivi nel panorama italiano. Allo stesso modo, non si può neppure negare che l'opinione pubblica oggi si dimostri disattenta, inconsapevole o, peggio ancora, indifferente di fronte a tale problema²⁰.

Ritornando al Testo Unico della Legalità, con l'adozione di tale legge la Regione Emilia-Romagna ha dedicato una particolare attenzione ai progetti di promozione della legalità. Sono incentivate tutte le iniziative per la promozione della cultura della legalità sviluppate d'intesa con i diversi livelli istituzionali, ivi incluse le società a partecipazione regionale, che comprendono anche il

¹⁹ Fonti dei dati: Gabinetto del Presidente della Giunta Regionale - settore Sicurezza urbana e legalità; struttura di coordinamento della Rete per l'integrità e la Trasparenza-Giunta Regionale.

²⁰ Già nel 2012, quindi molto prima che le forze investigative portassero a compimento l'operazione "Aemilia", due cittadini su tre non avevano nessuna difficoltà ad ammettere la presenza delle mafie nella nostra regione e quattro su dieci nel proprio comune, indicando la 'ndrangheta e la camorra fra le organizzazioni più attive (secondo quanto risulta da una indagine demoscopica condotta nel 2012 nell'ambito delle attività del Settore sicurezza urbana e legalità della Regione Emilia-Romagna).

potenziamento dei programmi di formazione del personale e lo sviluppo della trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

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

- la valorizzazione del rating di legalità delle imprese (art. 14);
- la creazione di elenchi di merito, a partire dal settore dell'edilizia ed in tutti i comparti a maggior rischio di infiltrazione mafiosa (art. 14);
- la diffusione della Carta dei Principi delle Imprese e dell'Elenco di Merito delle imprese e degli operatori economici (art. 14);
- le politiche di prevenzione e misure di sostegno a favore della legalità (artt. 15-18)
- il monitoraggio costante degli appalti pubblici, anche in collaborazione con l'Autorità anticorruzione (art. 24);
- la riduzione delle stazioni appaltanti, favorendo la funzione di centrale unica di committenza esercitata dalle unioni di comuni (art. 25);
- la promozione della responsabilità sociale delle imprese, al fine di favorire il pieno rispetto delle normative e dei contratti sulla tutela delle condizioni di lavoro (art. 26).

Ulteriori misure specifiche vengono adottate per il settore dell'autotrasporto e facchinaggio, con il potenziamento dell'attività ispettiva e di controllo negli ambiti della logistica, e in quelli del commercio, turismo, agricoltura e della gestione dei rifiuti, anche al fine di contrastare i fenomeni del caporalato e dello sfruttamento della manodopera (artt. 35-42).

Viene favorita poi una maggiore condivisione di informazioni sui controlli da parte dei corpi deputati alla protezione del patrimonio naturale, forestale e ambientale in genere, oltre al maggiore sostegno alle attività della rete del lavoro agricolo, cercando di prevenire l'insorgenza di fenomeni illeciti all'interno del contesto agricolo.

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

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

La Rete, a cui hanno aderito, ad oggi, ben 229 enti, permette ai relativi Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza di affrontare e approfondire congiuntamente i vari e problematici aspetti della materia, creando azioni coordinate ed efficaci, pertanto, di contrasto ai fenomeni corruttivi e di cattiva amministrazione nel nostro territorio. È stato anche costituito un Tavolo tecnico sul tema dell'antiriciclaggio.

Prosegue poi l'azione di diffusione della Carta dei Principi di responsabilità sociale di imprese e la valorizzazione del rating di legalità, attraverso i bandi per l'attuazione delle misure e degli interventi

della Direzione Generale Economia della Conoscenza, del Lavoro e dell'Impresa della Regione. L'adesione diviene così requisito indispensabile per l'accesso ai contributi previsti dai bandi.

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

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

In relazione all'art. 34, della L.R. n. 18/2016, è continuata l'attività relativa all'aggiornamento dell'Elenco di merito degli operatori economici del settore edile e delle costruzioni

Con l'approvazione della nuova legge urbanistica regionale (L.R. 21 dicembre 2017 n. 24 - Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio), sono state introdotte norme ed obblighi specifici di contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'ambito delle operazioni urbanistiche. In particolare, l'articolo 2 (Legalità, imparzialità e trasparenza nelle scelte di pianificazione), oltre a ribadire che le amministrazioni pubbliche devono assicurare, anche nell'esercizio delle funzioni di governo del territorio, il rispetto delle disposizioni per la prevenzione della corruzione, la trasparenza e contro i conflitti di interesse, definite dalle leggi statali e dall'ANAC, introduce inoltre l'obbligo di acquisire l'informazione antimafia, disciplinata dall'articolo 84 del D. Lgs. 159/2011, relativamente ai soggetti privati che propongono alle amministrazioni comunali l'esame e l'approvazione di progetti urbanistici, nell'ambito dei diversi procedimenti regolati dalla legge (accordi operativi, accordi di programma e procedimento unico per i progetti di opere pubbliche e di interesse pubblico e per le modifiche di insediamenti produttivi).

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

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

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

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

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

La Regione poi ha sostenuto un ampio spettro di azioni nell'ambito della promozione della cultura della legalità.

Nel 2020 sono stati presentati 39 progetti alla Regione, da enti locali e università, per progetti e interventi per la diffusione della legalità sul territorio emiliano-romagnolo, da Piacenza a Rimini, per un investimento di circa 1,6 milioni di euro: questi progetti sono stati sostenuti dalla Regione con un contributo di quasi un milione di euro, nell'ambito delle proprie politiche per la legalità e la prevenzione del crimine organizzato. I 39 progetti, il numero più alto mai registrato in questi anni, provengono da 29 Comuni, 5 Unioni, 1 Provincia e tutte 4 le Università della Regione (Bologna; Modena e Reggio Emilia; Parma e Ferrara).

Nell'ambito delle politiche della Regione per la legalità e la prevenzione del crimine organizzato, molteplici sono le iniziative culturali e i seminari proposti alle comunità, tra cui cinque corsi di formazione specialistica per operatori delle imprese e degli enti pubblici. E ancora, progetti per la costituzione di osservatori provinciali e comunali e cinque rilevanti progetti per il recupero di beni confiscati.

Si ricorda anche che, a fine luglio 2020, si è insediata in Regione Emilia-Romagna, la Consulta regionale per la legalità e la cittadinanza responsabile, organismo con funzioni conoscitive, propositive e consultive di cui fanno parte rappresentanti delle istituzioni locali e statali, del mondo del lavoro e dei settori produttivi, della società civile ed esperti degli ambiti professionali, accademici e di volontariato. Con i presidenti della Regione e dell'Assemblea legislativa regionale vi partecipano anche tutti i presidenti dei Gruppi consiliari presenti nella stessa Assemblea legislativa. Con la costituzione della Consulta si intende così compattare, a difesa della legalità e contro la criminalità organizzata, tutto il sistema istituzionale e socioeconomico dell'Emilia-Romagna.

3.2. Contesto interno

La Fondazione per l'Innovazione Urbana è stata costituita il 21 dicembre 2017 frutto della trasformazione del precedente Comitato Urban Center Bologna. In data 8 marzo 2018 l'Assemblea ha nominato i componenti del CDA, tra cui il Presidente, del Comitato Scientifico e dell'Organo di

Revisione. In data 12 marzo 2018 il CDA ha nominato il Direttore. In data 24 maggio 2018 la Regione Emilia-Romagna ha approvato l'iscrizione della Fondazione nel Registro regionale delle persone giuridiche.

La Fondazione è un'istituzione di diritto privato in controllo pubblico, senza fini di lucro. La Fondazione è un ente strumentale rispetto ai due Fondatori, quale strumento di congiunzione tra le competenze di gestione del territorio e delle trasformazioni urbane, proprie del Comune, e quelle di ricerca scientifica, proprie dell'Università.

3.2.1. Ambito di attività

Lo Statuto individua quale scopo della Fondazione quello di realizzare attività di interesse pubblico, svolte a beneficio della collettività nel campo della trasformazione urbana e dell'innovazione, dandone adeguata informazione, stimolando la partecipazione dei cittadini, delle studentesse e degli studenti dell'Università di Bologna, e le diverse forme di collaborazione tra i differenti attori della città, sperimentando e promuovendo nuove ricerche e azioni, con una particolare attenzione ai temi legati alla cura del territorio e delle comunità cittadina ed universitaria, sia dal punto di vista materiale che immateriale, alla pianificazione e alla rigenerazione urbana, alla sostenibilità ambientale, alla città resiliente, all'economia urbana e all'innovazione tecnologica.

Più nello specifico, gli scopi principali della Fondazione sono ulteriormente articolati come segue.

- *Urban center - Informazione e promozione del territorio e della cultura urbana*
La Fondazione gestisce spazi dove organizza mostre, seminari, workshop, laboratori e tutte le attività necessarie al coinvolgimento dei diversi interlocutori interessati alla trasformazione materiale e immateriale della città. Gli spazi informativi e/o espositivi coordinati e/o gestiti dalla Fondazione od al cui coordinamento e/o gestione la Fondazione collabora con eventuali terzi, potranno ospitare mostre, esposizioni ed in generale materiale illustrativo, nonché ogni altra iniziativa destinata al raggiungimento dello scopo.
- *Immaginazione civica - Collaborazione e partecipazione*
La Fondazione promuove l'immaginazione civica ovvero percorsi di ascolto, collaborazione e partecipazione in relazione a progetti e politiche della città e dei suoi quartieri, nonché alla cura e rigenerazione dei beni comuni urbani. Per svolgere tali attività organizza campagne, iniziative ed eventi sul territorio in collaborazione con i propri soci e altre istituzioni pubbliche e private. Attraverso l'Immaginazione civica la Fondazione persegue il fine di aiutare i cittadini ad essere protagonisti attivi e consapevoli della vita pubblica della città.
- *Ricerca-azione*
La Fondazione svolge attività di ricerca applicata in relazione alle sfide che la trasformazione continua della città si trova ad affrontare, con attenzione all'uso degli strumenti digitali nonché dei dati e della loro visualizzazione, anche tramite laboratori di innovazione capaci di sviluppare e raccogliere proposte per nuove idee e nuovi prodotti. La crescita esponenziale del flusso di dati e informazioni disponibili a seguito della rivoluzione digitale rende oggi necessaria una crescente capacità di selezione e sintesi rispetto alla quale la produzione visuale risulta particolarmente efficace. Questa capacità sintetica presuppone a sua volta un radicale ripensamento delle categorie e degli strumenti di analisi, che superi le tradizionali

divisioni tra scienze umane, sociali, tecnologiche e digitali, ma anche una crescente ibridazione tra mondo della ricerca e società (intesa in senso ampio come istituzioni politiche, enti culturali, mondo produttivo e "società civile"). Sue caratteristiche peculiari sono:

1. L'attenzione privilegiata verso la produzione info-cartografica digitale e interattiva in forma di archivi e atlanti digitali, e l'elaborazione sintetica di big e open data. Ciò che presuppone una sinergia tra competenze informatiche, geografiche, cartografiche, politologiche e storiche, matematiche, sociologiche, archivistiche, ma anche la possibilità di integrare la fotografia, il video, lo story-telling, e sperimentare le potenzialità intrinseche di tecnologie come l'intelligenza artificiale e la realtà virtuale o aumentata.
2. Una modalità di lavoro e funzionamento che tiene insieme formazione, ricerca e produzione di servizi (terza missione).
3. La ricerca e la sperimentazione di frontiera nel campo della visualizzazione digitale dei dati.
4. Enfasi sulla dimensione estetica e artistica della rappresentazione cartografica.

- *Educazione e formazione*

La Fondazione sviluppa progetti con obiettivi educativi e formativi con particolare riferimento alla diffusione di nuove competenze e alla promozione della cura e rigenerazione dei beni comuni urbani.

- *Relazioni e reti*

La Fondazione promuove e partecipa a reti nazionali e internazionali in relazione ai temi di proprio interesse.

Dalla nascita della Fondazione sino ad oggi, gli scopi statutari hanno trovato attuazione nelle diverse progettualità promosse e realizzate dall'Ente, alcune delle quali nel corso del tempo sono andate via via consolidandosi, andando ad assumere carattere di continuità e strutturalità. Tra queste si rilevano in particolare:

- ideazione, progettazione, allestimento e gestione di spazi destinati ad ospitare attività espositive, informative, collaborative e laboratoriali aperte alla cittadinanza. A questo riguardo si sottolineano in particolare le progettualità connesse al Quadrilatero della cultura, tra cui l'apertura al pubblico dell'Innovazione Urbana Lab presso i locali di Salaborsa, e all'area Dumbo nell'ambito del progetto Bologna Attiva, dove recentemente è stata inaugurata l'Aula Studio Borges;
- attività di produzione culturale e organizzazione di eventi e iniziative, quali rassegne, dialoghi, conferenze, dibattiti, esibizioni musicali e performative. A questo proposito si segnala in particolare l'affermazione della rassegna estiva organizzata tutti gli anni, a partire dal 2019, nel cortile Guido Fanti di Palazzo d'Accursio;
- ideazione, progettazione e realizzazione di interventi di rigenerazione urbana, di sperimentazione di utilizzi innovativi e alternativi dello spazio pubblico e attività di accompagnamento alle trasformazioni urbane. In particolare si rileva un progressivo consolidamento dell'attività della Fondazione a supporto di interventi di trasformazione dello spazio pubblico, anche attraverso interventi di pedonalizzazione di aree della città (piazza Rossini, via Milano, via Procaccini), oltre alle attività di supporto e accompagnamento a interventi di adeguamento infrastrutturale (trasporto pubblico, ciclabilità);
- attività di ricerca, sviluppo e supporto alla definizione e all'innovazione delle politiche pubbliche, con particolare riferimento ai temi dell'ambiente, del digitale e della città della conoscenza;

- attività di formazione pubblica, tra cui ha un ruolo di rilievo la collaborazione con l'Università di Bologna per la realizzazione del Master in gestione e co-produzione di processi partecipativi, comunità e reti di prossimità (Gecop), giunto alla sua seconda edizione;
- ideazione, sviluppo e gestione di percorsi partecipativi, territoriali e tematici, con il coinvolgimento di cittadini, comunità civiche, corpi intermedi, istituzioni e portatori di interesse. Con riferimento ai percorsi tematici si segnala il progressivo consolidamento delle progettualità di accompagnamento e coinvolgimento della cittadinanza in percorsi finalizzati all'adozione, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, di atti di pianificazione nel campo della mobilità sostenibile, dell'urbanistica e della sostenibilità ambientale.

Di pari passo con il consolidamento delle progettualità di cui sopra, è andato via via consolidandosi un insieme di attività di supporto, strumentali alla realizzazione degli scopi statutari. Tra queste si rilevano in particolare:

- coordinamento delle relazioni, coinvolgimento e ascolto di cittadini e corpi intermedi alla scala di prossimità nei quartieri della città, nonché in alcune zone dell'area metropolitana. A questo proposito si sottolinea il carattere ormai stabile che hanno assunto i Laboratori di quartiere, quale sede di ascolto dei bisogni e delle proposte dei cittadini e co-progettazione di possibili progetti e soluzioni, e le attività a supporto del Bilancio Partecipativo;
- definizione, applicazione e aggiornamento di metodi e strumenti di partecipazione e co-design da parte di cittadini, corpi intermedi, istituzioni, portatori di interesse;
- coordinamento di relazioni esterne e partnership strategiche con differenti attori su scala locale, nazionale e internazionale;
- coordinamento di strategie e iniziative di comunicazione sempre più complesse e articolate, promosse attraverso differenti linguaggi e canali (comunicazione testuale, editoriale, progettazione grafica, documentazione fotografica e audiovisiva, gestione dei rapporti con i media e di una pluralità di siti web, account social media, ecc);
- coordinamento di una programmazione d'insieme di progetti e risorse sempre più ampia, complessa e integrata;
- organizzazione e valorizzazione di sempre maggiori risorse per quantità, qualità e complessità. A questo proposito si segnala il progressivo incremento del bilancio, delle progettualità finanziate da fondi europei, delle collaborazioni e dei contratti di servizi e forniture;
- conseguente incremento dell'attività amministrativa necessaria per il corretto e tempestivo assolvimento delle procedure e degli adempimenti in materia di contratti pubblici, collaborazioni esterne, reclutamento e gestione del personale, concessione contributi, prevenzione corruzione, trasparenza e trattamento di dati personali.

La Fondazione svolge le proprie attività nel territorio della Regione Emilia Romagna. Negli ultimi anni si è registrata una crescita del volume complessivo di attività della Fondazione, e in particolare un incremento delle collaborazioni con altri enti e istituzioni, anche attraverso la partecipazione a reti e progetti, che essa svolge anche al di fuori del territorio metropolitano e regionale. Tuttavia, allo stato attuale tale ambito di attività rimane minoritario e non ha avuto un impatto sulle aree "a rischio", pertanto non si ritiene necessario allargare l'analisi del contesto nel quale la Fondazione opera alla scala nazionale o a contesti territoriali diversi da quello della regione Emilia-Romagna. Tale aspetto sarà comunque oggetto di monitoraggio annuale, in sede di aggiornamento del PTPCT.

3.2.2. Organi di amministrazione, gestione e controllo

I soci Fondatori, i Membri Sostenitori e Ordinari fanno parte dell'Assemblea, organo che ha il compito di formulare e definire gli indirizzi dell'attività della Fondazione.

Sono soci Fondatori della Fondazione:

- Comune di Bologna
- Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Sono Membri Sostenitori della Fondazione:

- Centro Agro-Alimentare di Bologna C.A.A.B. S.C.P.A.
- Fiere Internazionali di Bologna S.p.A. - BolognaFiere
- Azienda Casa Emilia-Romagna della Provincia di Bologna
- TPER S.p.A.

Sono Membri Ordinari della Fondazione:

- Città Metropolitana di Bologna
- Ordine degli Ingegneri della Provincia di Bologna

L'amministrazione ordinaria e straordinaria è affidata al CDA, presieduto dal Presidente della Fondazione, nella persona della Dott.ssa Erika Capasso, a cui è stata conferita la legale rappresentanza e adeguati poteri di gestione, spesa e rappresentanza. Il CDA è composto da cinque membri, di cui tre – tra cui il Presidente – nominati dal Comune di Bologna, uno nominato dal Rettore dell'Università di Bologna, ed uno nominato dall'Assemblea scelto tra una rosa di candidati fornita dai Fondatori.

La responsabilità della gestione amministrativa e operativa della Fondazione spetta alla Direttrice, nella persona della Dott.ssa Veronica Ceruti - dirigente del Comune di Bologna - a cui sono stati conferiti adeguati poteri di gestione, spesa e rappresentanza. L'incarico è svolto dalla Dott.ssa Veronica Ceruti a titolo gratuito e pertanto non comporta alcun onere a carico della Fondazione.

Il Comitato Scientifico è un organo consultivo sugli aspetti scientifici, culturali e divulgativi delle attività della Fondazione. È composto da cinque membri, di cui tre – tra cui il Presidente – nominati dal Rettore dell'Università di Bologna, uno nominato dal Comune di Bologna tra i membri del Comitato del Forum del Terzo Settore di Bologna e uno eletto dall'Assemblea, su designazione degli altri Fondatori. I componenti del Comitato Scientifico devono essere individuati tra persone italiane e straniere particolarmente qualificate e di riconosciuto prestigio nelle materie attinenti alle finalità, agli obiettivi e ai programmi della Fondazione.

La vigilanza sulla gestione contabile e finanziaria, sulle proposte di bilancio preventivo e consuntivo, nonché sulla conformità dell'attività della Fondazione alla Legge ed allo Statuto è affidata all'Organo di Revisione. L'Organo di Revisione è composto dal Revisore Unico, nella persona del Dott. Paolo Diegoli, e dal Revisore Supplente, nella persona della Dott.ssa Romana Romoli.

Con incarico sottoscritto in data 30/07/2021, la Fondazione ha nominato il Responsabile per la Protezione dei Dati (RPD) individuato all'Avv. Antonella Rimondi del Foro di Bologna. In virtù dei compiti al medesimo conferiti ai sensi dell'art. 39 del Regolamento (UE) 2016/679, il Responsabile della Protezione dei Dati fornisce consulenza e supporta il RPCT in ordine ai trattamenti di dati personali connessi alla attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza previste dal presente documento.

3.2.3. Articolazione degli uffici

Attualmente la Fondazione sta attraversando una fase di riorganizzazione interna, che prevede la definizione di un nuovo organigramma, il quale potrà essere oggetto di successivi aggiornamenti.

Il nuovo assetto organizzativo della Fondazione è articolato in aree organizzative, suddivise tra:

- funzioni strumentali;
- ambiti statuari.

Le funzioni strumentali individuate sono le seguenti:

- Programmazione, organizzazione risorse e amministrazione;
- Immaginazione civica, relazioni esterne e partnership strategiche, a cui è connessa Agenda digitale;
- Metodo, strumenti e design dei processi;
- Comunicazione e progettazione grafica;
- Coordinamento agenti di prossimità.

Gli ambiti statuari individuati sono i seguenti:

- Cultura, che comprende Gestione spazi, Progettazione culturale metropolitana e welfare culturale;
- Trasformazioni urbane e spazio pubblico, che comprende Mobilità e Urbanistica;
- Ricerca e policy, che comprende Rapporti con Università e Innovazione delle policy, a sua volta declinato in Ambiente, Conoscenza e Prossimità.

Il processo di riorganizzazione interna attualmente in atto porterà nei prossimi mesi alla definizione più puntuale di un apposito funzionigramma.

3.2.4. Personale dipendente, consulenti e collaboratori

L'organico dipendente della Fondazione attualmente si compone di sei unità di personale dipendente, tutte assunte con contratto di lavoro a tempo indeterminato. Di queste, una unità è inquadrata come quadro e cinque come impiegati. Il contratto collettivo adottato è il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti da aziende del Terziario, della Distribuzione e dei Servizi. In ragione del notevole incremento delle attività, nel corso del 2022 sono previsti interventi di allargamento e consolidamento dell'organico.

Per lo svolgimento di prestazioni di carattere temporaneo e altamente qualificato cui non può far fronte con il personale dipendente in servizio, la Fondazione si avvale di collaborazioni e consulenze da parte di lavoratori autonomi, individuati mediante la pubblicazione di avvisi pubblici o il ricorso a un apposito Albo, periodicamente aggiornato.

La Fondazione si avvale di consulenza, assistenza e supporto di professionisti/studi professionali esterni per lo svolgimento delle seguenti attività:

- tenuta della contabilità, adempimenti fiscali e redazione del bilancio;
- adempimenti relativi alla gestione del personale;
- adempimenti in materia di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro (incluso lo svolgimento delle funzioni di Responsabile del servizio di prevenzione e protezione e di Medico Competente).

3.2.5. Contratti

L'affidamento di contratti di lavori, servizi e forniture da parte della Fondazione avviene nel rispetto delle disposizioni del Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (*Codice dei contratti pubblici*).

I dati dei contratti stipulati dalla Fondazione la cui pubblicazione è obbligatoria ai sensi dell'art. 37 del D. Lgs. 33/2013 sono rinvenibili sul sito web della Fondazione, sezione "Fondazione trasparente", sottosezione "Bandi di gara e contratti".

3.2.6. Immobili e spazi

La sede legale e operativa della Fondazione è situata in Bologna, Piazza Maggiore 6, all'interno del Palazzo d'Accursio.

La Fondazione non è proprietaria né locataria di beni immobili. La Fondazione è concessionaria di alcuni spazi e locali di proprietà del Comune di Bologna presso il Palazzo d'Accursio (Piazza Maggiore, 6) e la Salaborsa (Piazza del Nettuno, 3), incluso il Cortile Guido Fanti. Tali spazi sono stati individuati dal Comune di Bologna con delibera di Giunta P.G. 461613/2018 e concessi in gestione alla Fondazione mediante apposita convenzione Rep 4064 del 11/03/2019, per lo svolgimento delle attività statutarie e istituzionali della stessa.

La Fondazione gestisce inoltre locali situati all'interno dell'area dell'ex scalo ferroviario del Ravone denominata "DumBO" (Via Camillo Casarini, 19). L'area DumBO, di proprietà di FS Sistemi Urbani (Gruppo FS Italiane), è affidata in concessione temporanea per 4 anni alla società Open Event srl. All'interno dell'area DumBO la Fondazione gestisce, in virtù di un contratto di comodato gratuito temporaneo, un padiglione denominato "Officina", destinato ad ospitare attività progettuali della stessa.

I dati dei contratti stipulati dalla Fondazione la cui pubblicazione è obbligatoria ai sensi dell'art. 37 del D. Lgs. 33/2013 sono rinvenibili sul sito web della Fondazione, sezione "Fondazione trasparente", sottosezione "Beni immobili e gestione del patrimonio".

3.2.7. Tecnologie e attrezzature

Sul piano informatico e delle telecomunicazioni, la Fondazione si avvale delle reti internet e telefonica messe a disposizione dal Comune di Bologna.

La Fondazione dispone di comuni attrezzature e hardware d'ufficio (personal computer, monitor, stampanti, ecc) e ha in essere alcune licenze e abbonamenti a servizi software (mail, cloud, grafica, ecc). Dispone inoltre di attrezzature, tecnologie e software specifici connessi agli spazi e alle installazioni espositive, che includono sistemi di interaction design, video mapping, realtà aumentata, visualizzazione dati, sistemi di videoconferenza e attrezzature per la gestione di sale destinate ad ospitare incontri, convegni e altre attività progettuali.

4. SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

4.1. Definizione del concetto di corruzione

In linea con le indicazioni contenute nel PNA 2019, il concetto di corruzione²¹ è inteso in un'accezione ampia, comprensiva di tutte le situazioni in cui si riscontri l'abuso della funzione, della qualità e/o del potere riconosciuti a un determinato soggetto, in ragione dell'attività a qualunque titolo affidatagli dalla Fondazione, al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono pertanto più ampie delle fattispecie penalistiche che prevedono e puniscono condotte espressamente definite corruttive e comprendono non solo l'intera gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – emerge un malfunzionamento dell'ente a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione dell'ente ab esterno, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

4.2. Obiettivi strategici

L'adozione delle misure di cui al presente documento è volta a prevenire e a reprimere tutti i comportamenti che il PNA ricomprende nell'ampio concetto di "corruzione" meglio descritto nel precedente paragrafo 4.1 e, in particolare a:

- a) ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
- b) aumentare la capacità di scoprire (e reprimere) i casi di corruzione;
- c) creare un contesto sfavorevole alla corruzione;
- d) garantire la massima trasparenza e il tempestivo e completo riscontro alle richieste di accesso generalizzato, nel rispetto delle normative vigenti;
- e) favorire l'emersione di segnalazioni di illeciti, irregolarità e malfunzionamenti mediante la costruzione di un sistema che definisca le procedure per effettuare segnalazioni e per la gestione delle stesse, le modalità con cui tali procedure sono rese pubbliche sul sito web della Fondazione e le misure a tutela del segnalante.

²¹ Piano Nazionale Anticorruzione 2019 – Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 – pag. 11-12: "Sia per la Convenzione ONU che per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali (es. OCSE e Consiglio d'Europa) firmate e ratificate dall'Italia, la corruzione consiste in comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario (n.d.a. inteso in senso ampio come dipendente pubblico e dipendente a questo assimilabile) che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli". Nella Delibera si specifica che nell'ordinamento penale italiano la corruzione comprende anche "condotte di natura corruttiva" ovvero "comportamenti devianti" quali "reati di rilevante allarme sociale, l'adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari anziché penali, fino all'assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità)."

4.3. Soggetti coinvolti

La corretta individuazione ed applicazione delle misure per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza sono il risultato di un'azione sinergica del RPCT e di tutti gli altri soggetti a vario titolo coinvolti.

4.3.1. Organo di indirizzo politico

Il CDA è stato individuato quale organo di indirizzo politico della Fondazione e come tale:

- nomina il RPCT;
- definisce gli obiettivi strategici sulla base dei quali il RPCT deve individuare e programmare le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- approva le misure elaborate dal RPCT entro il 31 gennaio di ogni anno o alla diversa scadenza stabilita per legge o in via regolamentare (principalmente ad opera dell'ANAC) ovvero gli aggiornamenti/le modifiche elaborate dal RPCT in corso d'anno in casi di urgenza (accertamento di significative violazioni, rilevanti mutamenti dell'organizzazione interna e/o novità normative immediatamente cogenti), formulando eventuali osservazioni/proposte di integrazione/modifica;
- esamina la Relazione annuale redatta dal RPCT ed assume ogni eventuale conseguente determinazione;
- adotta, per quanto di sua competenza, gli atti necessari a dare attuazione alle misure di cui sopra;
- vigila sullo stato e sulla corretta attuazione delle misure di cui sopra, assumendo informazioni dal RPCT;
- segnala al RPCT processi non mappati/adequatamente mappati e formula eventuali proposte di integrazione/modifica;
- segnala al RPCT ogni violazione delle misure previste dal presente documento e/o ogni comportamento non in linea con le stesse di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni;
- osserva le misure indicate nel presente documento.

4.3.2. Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Con delibera del 24 febbraio 2022, il CDA ha nominato quale RPCT la Direttrice della Fondazione, nella persona della Dott.ssa Veronica Ceruti. La nomina è stata ritualmente comunicata all'ANAC.

La decisione di unificare in un'unica figura i compiti del Responsabile della prevenzione della corruzione e di Responsabile della trasparenza è in linea con quanto previsto dall'art. 1, comma 7, L. 190/2012, come modificato dall'art. 41, D. Lgs. 97/2016.

Il RPCT deve:

- elaborare/aggiornare il PTPCT entro il 31 gennaio di ogni anno o alla diversa scadenza stabilita per legge o in via regolamentare (principalmente ad opera dell'ANAC) in linea con gli obiettivi strategici individuati dall'organo di indirizzo politico (è espressamente esclusa la possibilità di avvalersi di consulenze esterne ai fini dell'elaborazione/aggiornamento del PTPCT);
- proporre all'organo di indirizzo politico, nel corso dell'anno, modifiche del PTPCT in caso di accertamento di significative violazioni, di rilevanti mutamenti dell'organizzazione interna ovvero di novità normative immediatamente cogenti;
- verificare l'efficace attuazione del PTPCT e la sua idoneità a prevenire/contrastare la commissione di eventi corruttivi, intesi nell'ampia accezione di cui al paragrafo 4.1;
- segnalare all'organo di indirizzo e all'organo di controllo che svolge le funzioni di OIV le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, indicando agli organi competenti per l'esercizio delle azioni disciplinari i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- redigere la relazione annuale sull'attività svolta, da trasmettere all'organo di indirizzo politico e dare impulso alla sua pubblicazione sul sito della Fondazione, sezione "Fondazione trasparente", sottosezione "Altri contenuti - Prevenzione della Corruzione" entro il 15 dicembre di ogni anno o alla diversa scadenza stabilita per legge o in via regolamentare;
- verificare, stante l'impossibilità di adottare la misura della rotazione degli incarichi, la possibilità di individuare misure alternative alla stessa;
- verificare che siano rispettate le disposizioni di cui al D. Lgs. 39/2013, contestando eventuali situazioni di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi di cui al suddetto decreto;
- verificare il rispetto degli obblighi di pubblicazione - controllando la completezza, la correttezza e la chiarezza dei dati - e segnalare all'organo di indirizzo, all'organo di controllo che svolge le funzioni di OIV e all'ANAC i casi di mancato o ritardato adempimento di tali obblighi;
- assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico semplice e dell'accesso civico generalizzato;
- verificare le segnalazioni pervenute in conformità con l'apposito regolamento e, in caso di accertamento di violazioni, riferire al Presidente, all'organo di indirizzo politico e all'organo di controllo che svolge le funzioni di OIV.

Per lo svolgimento dell'incarico di RPCT non è previsto alcun compenso specifico, neppure in forma di premio.

Il RPCT è reso edotto delle sanzioni applicabili a suo carico:

- in caso di commissione, all'interno della Fondazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato;
- per omesso controllo, in caso di ripetute violazioni delle misure previste dal PTPCT;
- in caso di inadempimento degli obblighi di pubblicazione ovvero in caso di rifiuto, di differimento o di limitazione dell'accesso civico;
- in caso di mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati che lo riguardano così come previsti dalla normativa vigente.

Per lo svolgimento dei compiti di sua competenza, il RPCT può avvalersi del supporto di un gruppo di stretti collaboratori, facenti parte della "struttura di supporto del RPCT". A tal fine, il RPCT ha individuato i seguenti soggetti:

- Dott. Lorenzo Cini, responsabile dell'Area programmazione, organizzazione risorse e amministrazione;
- Dott.ssa Fabrizia Petrei, responsabile dell'Area comunicazione e progettazione grafica.

Tali soggetti sono sottoposti agli stessi vincoli di riservatezza cui è sottoposto il RPCT.

Ai sensi dell'art. 1, comma 7, L. 190/2012, eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, nei confronti del RPCT, ovvero dei componenti della struttura di supporto, per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle funzioni devono essere segnalate all'Autorità nazionale anticorruzione.

4.3.3. Responsabile dell'anagrafe per la stazione appaltante

Le stazioni appaltanti sono tenute a nominare il Responsabile dell'anagrafe per la stazione appaltante (RASA), ossia il soggetto incaricato della compilazione e dell'aggiornamento dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) istituita ai sensi dell'art. 33-ter D.L. 179/2012, convertito con modificazioni dalla L. 221/2012.

Il PNA 2016 ha inteso l'individuazione del RASA come una misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Nella Fondazione il RASA è individuato nella Direttrice della Fondazione, nella persona della Dott.ssa Veronica Ceruti. L'individuazione è stata ritualmente comunicata all'ANAC.

4.3.4. Organo di controllo che svolge le funzioni di OIV

Nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, il nuovo comma 8-bis dell'art. 1 L. 190/2012 attribuisce agli Organismi Indipendenti di Valutazione (di seguito, per brevità, OIV) la funzione di attestazione degli obblighi di pubblicazione, di ricezione delle segnalazioni aventi ad oggetto i casi di mancato o ritardato adempimento agli obblighi di pubblicazione da parte del RPCT, nonché il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi assegnati, gli atti di programmazione strategico-funzionale e di performance e quelli connessi all'anticorruzione e alla trasparenza e il potere di richiedere informazioni al RPCT ed effettuare audizioni di dipendenti.

Secondo le indicazioni contenute nelle "Nuove linee guida" adottate dall'ANAC con determinazione n. 1134 del 8 novembre 2017, la definizione dei nuovi compiti di controllo degli OIV nel sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza induce a ritenere che, anche negli enti controllati dalle pubbliche amministrazioni, occorra individuare il soggetto più idoneo allo svolgimento di tali compiti.

La Fondazione ha individuato il Revisore Unico, nella persona del Dott. Paolo Diegoli, quale organo di controllo che svolge le funzioni di OIV.

In ragione di quanto sopra, l'organo di controllo che svolge le funzioni di OIV:

- rilascia l'attestazione relativa agli obblighi di pubblicazione da parte del RPCT, accedendo a tutta la documentazione rilevante, richiedendo informazioni al RPCT ed effettuando audizioni dei Referenti per la trasparenza e degli altri dipendenti in grado di fornire informazioni utili;
- predispone ed attua un piano di audit congiunti con il RPCT al fine di verificare la corretta attuazione delle misure di cui al presente documento e il rispetto degli obblighi di pubblicazione;
- definisce con il RPCT i reciproci flussi informativi;
- segnala al RPCT processi non mappati/non adeguatamente mappati e formula eventuali proposte di integrazione/modifica;
- segnala al RPCT ogni violazione delle misure previste dal presente documento e/o ogni comportamento non in linea con le stesse di cui sia venuto a conoscenza nello svolgimento del suo incarico.

4.3.5. Referenti per la prevenzione della corruzione

Al fine di elaborare idonee misure di prevenzione della corruzione e di garantirne l'effettiva attuazione favorendo il massimo coinvolgimento, il RPCT ha costituito un gruppo di lavoro permanente designando, in qualità di Referenti per la prevenzione della corruzione, tutti i responsabili delle aree che compongono l'assetto organizzativo della Fondazione, precisamente:

- Dott. Lorenzo Cini, responsabile dell'Area programmazione, organizzazione risorse e amministrazione;
- Dott. Michele D'Alena, responsabile dell'Area immaginazione civica, relazioni esterne e partnership strategiche;
- Dott.ssa Fabrizia Petrei, responsabile dell'Area comunicazione e progettazione grafica;
- Dott.ssa Chiara Faini, responsabile dell'Area cultura.

I Referenti per la prevenzione:

- coadiuvano il RPCT nella valutazione del rischio-corruzione in rapporto ai processi/sotto-processi di rispettiva competenza e nella individuazione delle misure volte a prevenire/contrastare i rischi come sopra valutati;
- curano, per quanto di rispettiva competenza, anche in sinergia tra loro laddove necessario, l'adozione/il rispetto delle misure indicate nel PTPCT e informano il RPCT circa lo stato di attuazione mediante aggiornamenti periodici, segnalando le criticità eventualmente rilevate e formulando proposte;
- segnalano al RPCT processi/sotto-processi non mappati/non adeguatamente mappati e propongono l'adozione di nuove misure di prevenzione;
- segnalano al RPCT ogni violazione delle misure previste dal PTPCT e/o ogni comportamento non in linea con quanto previsto dal PTPCT di cui siano venuti a conoscenza nello svolgimento delle loro mansioni;

- osservano le misure indicate nel PTPCT.

4.3.6. Altri soggetti coinvolti

Ferme restando le responsabilità che competono al RPCT, tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nell'attività della Fondazione sono chiamati a concorrere, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, all'elaborazione ed effettiva attuazione delle misure per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

Il Presidente:

- adotta, per quanto di sua competenza, gli atti necessari a dare attuazione alle misure elaborate dal RPCT ed approvate dal CDA;
- segnala al RPCT processi non mappati/adequatamente mappati e formula eventuali proposte di integrazione/modifica;
- segnala al RPCT ogni violazione delle misure previste dal presente documento e/o ogni comportamento non in linea con le stesse di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni;
- garantisce l'accesso civico semplice e generalizzato in conformità a quanto previsto dall'apposito regolamento adottato dalla Fondazione;
- osserva le misure indicate nel presente documento.

I dipendenti della Fondazione:

- segnalano al RPCT processi/sotto-processi non mappati/adequatamente mappati e formulano osservazione/proposte;
- segnalano al RPCT ogni violazione delle misure previste dal PTPCT e/o ogni comportamento non in linea con quanto previsto dal PTPCT di cui siano venuti a conoscenza nello svolgimento delle loro mansioni;
- segnalano al RPCT casi personali di conflitto di interessi;
- osservano le misure indicate nel PTPCT.

Tutti i soggetti esterni che operano per conto e/o su incarico della Fondazione (fornitori, lavoratori autonomi, ecc.):

- segnalano al RPCT ogni violazione delle misure previste dal presente documento e/o ogni comportamento non in linea con le stesse di cui siano venuti a conoscenza nello svolgimento dell'incarico, del servizio, del lavoro o della fornitura affidati dalla Fondazione;
- osservano le misure indicate nel presente documento.

Al fine di dare compiuta attuazione agli obblighi posti in capo ai soggetti esterni dal presente documento, si fornisce l'indicazione di prevedere espressamente tali obblighi nei contratti che verranno stipulati a partire dalla data di approvazione del presente documento.

Il mancato rispetto di tali obblighi costituirà giusta causa di risoluzione dei contratti in essere.

4.4. Analisi, valutazione e trattamento del rischio: misure di carattere specifico

In linea con i contenuti dell'Allegato 1 "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi" del PNA 2019, che ha sostituito in toto l'Allegato 5 del PNA 2013 che "non va più considerato un riferimento metodologico da seguire"²², la presente sezione e l'Allegato 1 contengono:

- a) l'identificazione delle aree di attività della Fondazione, in termini di soggetti coinvolti (sistema di governance e struttura organizzativa) e processi interessati (suddivisi per fasi e attività) e dei rischi di corruzione ipotizzabili per tali attività, tenuto conto del contesto esterno in cui la Fondazione opera e del contesto interno;
- b) l'analisi e la misurazione di tali rischi, attraverso un approccio di tipo qualitativo che utilizza informazioni e valutazioni quali indicatori di stima del livello di rischio, sostituendo la precedente rappresentazione finale in termini numerici;
- c) le misure adottate o da adottarsi per il trattamento di tali rischi, individuando soggetti coinvolti, tempi di realizzazione e indicatori specifici per il monitoraggio sulla base del target individuato per ogni specifica misura.

4.4.1. Esiti del monitoraggio sull'attuazione delle misure adottate nel 2021

Gli esiti del monitoraggio svolto dal RPCT consentono di rilevare la fattibilità e l'efficacia delle misure previste per il triennio 2021-2023 e di adottare i necessari correttivi per il triennio 2022-2024.

Le misure previste per il 2021 sono state complessivamente attuate, sebbene l'emergenza COVID-19 abbia avuto rilevanti impatti sull'organizzazione, determinando lo slittamento di alcune specifiche misure previste per il 2021 agli anni successivi, compensato con la realizzazione nel 2021 di alcune misure previste per gli anni successivi.

Per la realizzazione di tale importante risultato è stata determinante la collaborazione, piena e fattiva, di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti. Il risultato raggiunto conferma l'importanza dell'organizzazione a supporto del RPCT e più in generale l'efficacia del sistema complessivo adottato dalla Fondazione, in termini di soggetti coinvolti, compiti e misure. La integrale realizzazione del Piano era obiettivo tutt'altro che scontato, considerato l'esiguo organico della Fondazione. Tale aspetto resta un punto di potenziale debolezza anche in prospettiva futura.

In particolare si segnala che il RPCT e l'organo di controllo che svolge le funzioni di OIV hanno definito i reciproci flussi informativi, nonché predisposto e dato attuazione al piano di audit congiunti sull'attuazione delle misure contenute nel documento. Gli audit hanno evidenziato ulteriori margini di miglioramento, di cui si è tenuto conto nell'aggiornamento del PTPCT per il triennio 2022-2024.

Per quanto riguarda le misure di regolamentazione, il monitoraggio ha evidenziato che i conferimenti di incarichi di lavoro autonomo e le concessioni di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici sono avvenuti nel rispetto della normativa vigente e dei regolamenti interni. Nei primi mesi dell'anno si è concluso il processo di revisione dell'Avviso di costituzione dell'Albo lavoratori autonomi, che ha portato ad un grado maggiore di classificazione delle categorie di iscrizione e dei livelli di esperienza e una migliore definizione delle procedure di iscrizione e aggiornamento dell'Albo.

²² Piano Nazionale Anticorruzione 2019 – Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 – pag. 33

Nel mese di agosto 2021 si è provveduto ad un aggiornamento complessivo del Regolamento per l'affidamento di forniture, servizi e lavori e del Regolamento per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo.

Con l'aggiornamento del Regolamento per l'affidamento di forniture, servizi e lavori, sono state recepite le specifiche prassi già adottate dalla Fondazione circa la stipula di accordi quadro e l'accertamento della corretta esecuzione dei contratti. Sono state inoltre introdotte semplificazioni al procedimento amministrativo e aggiornamenti alle soglie di spesa, in conformità con le novità intercorse sul quadro normativo di riferimento, al fine di garantire maggiore efficacia e rapidità all'azione della Fondazione nella fase di ripresa post pandemia.

Per quanto riguarda il conferimento di incarichi di lavoro autonomo, sono state recepite le specifiche prassi già adottate dalla Fondazione circa l'accertamento della corretta esecuzione dei contratti, mediante il rilascio di un'apposita relazione finale da parte del lavoratore autonomo. Sono state inoltre introdotte semplificazioni al procedimento amministrativo, al fine di garantire maggiore efficacia e rapidità all'azione della Fondazione nella fase di ripresa post pandemia.

Le conseguenze della pandemia COVID-19 hanno avuto un impatto rilevante sulle misure attinenti l'acquisizione e la gestione del personale. Nel corso del 2021 la Fondazione si è dotata di un Regolamento per il reclutamento del personale subordinato, come previsto dal PTPCT 2021-2023. Al contrario, non si è arrivati ad una regolamentazione definitiva degli aspetti connessi alla gestione del personale (in particolare gli aspetti connessi alla rilevazione di presenze e assenze, la gestione dell'orario e delle modalità di lavoro, il lavoro agile, ecc), poiché fortemente interessati dalla situazione di precarietà ed eccezionalità dovute all'emergenza pandemica in continuo divenire e da un quadro normativo caratterizzato dal perdurare dello stato di emergenza. Per queste ragioni si è ritenuto opportuno rimandare la regolamentazione di tali aspetti al prossimo triennio. La mancata adozione di misure relative alla gestione del personale ha consentito di anticipare al 2021 le misure in materia di affidamenti di contratti pubblici e conferimenti di incarichi, inizialmente previste per il 2023.

Per quanto attiene alle misure di tutela del whistleblower, il monitoraggio ha constatato il mantenimento dell'apposito indirizzo di posta elettronica facente riferimento al RPCT a cui inviare segnalazioni. Tale modalità garantisce la tutela della riservatezza del segnalante ai sensi e alle condizioni di cui all'art. 54-bis, D.Lgs. 165/2001. A tale indirizzo non è pervenuta, nel corso del 2021, alcuna segnalazione.

Per ciò che riguarda l'accesso civico, il monitoraggio ha rilevato che nel corso del 2021 non sono pervenute richieste di accesso civico, né semplice né generalizzato. Nello stesso anno è pervenuta una richiesta di accesso documentale ex artt. 22 e seguenti della L. 7 agosto 1990, n. 241, relativa ad una procedura di affidamento. Tale richiesta è stata accolta, sebbene con limitazioni in ordine a segreti tecnici e commerciali e alla tutela dei dati personali, entro i termini previsti dal Regolamento. Il numero contenuto di richieste di accesso civico, se incrociato con l'elevato numero di visualizzazioni della sezione "Fondazione trasparente" del sito, consente di giudicare positivamente l'operato della Fondazione in materia di trasparenza.

Per ciò che riguarda gli obblighi di pubblicazione, il monitoraggio ha rilevato che nel corso degli ultimi anni la sezione "Fondazione trasparente" è stata implementata in tutte le sotto-sezioni e voci previste dalla normativa. Dati, documenti e informazioni sono complessivamente aggiornati, sebbene talvolta si riscontrino alcuni ritardi dovuti all'esiguo organico di cui dispone la Fondazione e alle necessarie

tempistiche di trasmissione e rielaborazione dei dati tra gli uffici interni della Fondazione e i professionisti/studi professionali esterni incaricati del supporto in ambito contabile, fiscale, di bilancio e di gestione del personale.

Infine, il monitoraggio ha confermato che allo stato attuale non è necessario considerare “a rischio” l’area “Affari legali e contenzioso”, poiché dalla sua costituzione sino ad oggi la Fondazione non è stata interessata da contenziosi. Tale area di attività continuerà ad essere oggetto di rivalutazione annuale, in sede di aggiornamento del PTPCT.

4.4.2. Elaborazione delle misure

Le misure volte alla prevenzione della corruzione ai sensi della L. 190/2012 previste nel presente documento sono state elaborate dal RPCT:

- in virtù delle indicazioni fornite dal CDA con delibera del 22/12/2021;
- tenuto conto delle indicazioni dei soci Fondatori e in particolare dal Comune di Bologna;
- previa consultazione dei componenti del CDA, dell’Organo di Revisione e del Responsabile per la Protezione dei Dati.

4.4.3. Metodologia di analisi del rischio

La valutazione del rischio è stata effettuata secondo i criteri e le indicazioni contenute nell’Allegato 1 “Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi” del PNA 2019, di cui alla Delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019.

Il RPCT ha proceduto all’analisi del rischio in tre fasi identificabili come “identificazione del rischio”, “analisi e misurazione del rischio” e “trattamento del rischio”.

Nella fase di “identificazione del rischio” sono stati individuati:

- le aree di rischio, riconducendo le attuali attività della Fondazione alle aree di rischio elencate nella Tabella 3 dell’Allegato 1 al PNA 2019²³;
- i processi, che caratterizzano tali aree di rischio, suddivisi per fasi ed attività;
- i soggetti coinvolti in tali processi;
- i “comportamenti corruttivi” (integranti fattispecie di reato o fatti di cattiva amministrazione) che possono verificarsi nell’ambito di tali processi;
- i reati astrattamente commissibili;
- i fattori che favoriscono la commissione di reati e dei fatti di cattiva amministrazione come sopra individuati.

²³ Piano Nazionale Anticorruzione 2019 - Delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019 - Allegato 1 “Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi” - pp. 22-27 - Tabella 3 “Elenco delle principali aree di rischio”

Nella fase “analisi e misurazione del rischio”, seguendo le indicazioni del PNA 2019, è stato adottato un approccio qualitativo improntato a informazioni e valutazioni descrittive. Sono stati così individuati:

- gli indicatori di stima del livello di rischio corruzione, parametrati con l’indicazione alto/medio/basso;
- le informazioni ed i dati rilevanti per la Fondazione al fine di effettuare la valutazione;
- la stima effettiva del livello del rischio, così valutata.

Sulla base delle stime dei singoli indicatori e degli elementi evidenziati come informazioni rilevanti per l’attività della Fondazione si è raggiunta un’indicazione finale di livello di rischio per la quale è stata fornita un’adeguata motivazione.

Infine, nella fase identificabile come “trattamento del rischio” sono state individuate:

- le misure correttive già adottate dalla Fondazione;
- le misure da adottare per il trattamento di tali rischi, individuando i responsabili, i tempi di realizzazione e gli indicatori di monitoraggio sulla base del target individuato per ogni specifica misura.

Gli esiti di tale analisi sono descritti nella tabella “Valutazione del rischio”, Allegato 1 al presente documento.

4.4.4. Aree a maggior rischio corruzione

All’esito della valutazione, effettuata con le modalità precedentemente esplicitate, le aree che risultano esposte a maggior rischio-corruzione sono le seguenti:

- “Contratti pubblici”;
- “Acquisizione e gestione del personale”;
- “Incarichi e nomine”, nella quale sono ricondotti i conferimenti di incarichi di lavoro autonomo, nonché i procedimenti relativi all’attribuzione di funzioni amministrative di vertice. Allo stato attuale è esclusa l’attribuzione di funzioni amministrative di vertice o la nomina di organi di governo in enti terzi in quanto la Fondazione ha partecipazioni in enti terzi. Tale area di attività sarà comunque oggetto di rivalutazione annuale, in sede di aggiornamento del PTPCT;
- “Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio”;
- “Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario”, con particolare riferimento alla concessione di contributi e sovvenzioni;
- “Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario”, con particolare riferimento alla concessione dell’utilizzo di immobili/spazi.

Rispetto all’elenco delle principali aree di rischio contenute nell’Allegato 1 del PNA 2019, non sono state valutate a rischio le seguenti aree di attività:

- “Affari legali e contenzioso”, poiché dalla sua costituzione sino ad oggi la Fondazione non è stata interessata da contenziosi. Tale area di attività sarà comunque oggetto di rivalutazione annuale, in sede di aggiornamento del PTPCT;
- “Controlli, verifiche ispezioni e sanzioni”, poiché gli unici controlli effettuati dalla Fondazione sono quelli relativi all’affidamento di contratti pubblici, al conferimento di incarichi di lavoro autonomo, all’acquisizione e gestione del personale, alla concessione di contributi e alla concessione in uso di immobili/spazi, ricompresi nella valutazione delle rispettive aree di rischio.

4.4.5. Valutazione e trattamento del rischio: misure di carattere specifico

L’analisi dei processi maggiormente esposti a rischi-corruzione, delle possibili “condotte corruttive” e dei fattori che le favoriscono ha consentito di individuare le misure volte a prevenire/contrastare tali rischi in rapporto all’attuale contesto interno.

Le misure adottate dalla Fondazione per gestire i rischi di corruzione si dividono in generali e specifiche.

Le misure generali sono quelle obbligatorie per legge, non tutte applicabili alla Fondazione, e saranno meglio definite ed illustrate nel successivo paragrafo 4.5.

Le misure specifiche sono, invece, quelle aggiuntive, individuate al particolare fine di prevenire/contrastare i rischi che connotano i processi interni identificati come a maggior-rischio corruzione e sono pertanto indicate nel documento denominato “valutazione del rischio”, Allegato 1 al presente documento.

4.5. Misure di carattere generale

Le misure generali sono quelle obbligatorie per legge. Sono illustrate nei paragrafi seguenti ed elencate, con relativi responsabili, tempi e indicatori di monitoraggio nel documento denominato “misure di carattere generale e misure di trasparenza”, Allegato 2 al presente documento.

4.5.1. Codice etico e di comportamento

Il *Codice etico e di comportamento* è stato adottato dalla Fondazione con delibera del CDA in data 29 ottobre 2020.

Nel corso del 2021 sono state svolte apposite attività di formazione, informazione e sensibilizzazione generalizzata sul Codice.

I monitoraggi sull’osservanza da parte dei destinatari di quanto stabilito dal Codice effettuati dal RPCT a seguito dell’adozione non hanno evidenziato violazioni.

La programmazione relativa al prossimo triennio prevede:

- l'adozione di un apposito documento contenente strategia e misure organizzative finalizzate a dare attuazione ai principi del Codice etico in materia di diversità, inclusione e uguaglianza di genere;
- lo svolgimento di attività di formazione, informazione, sensibilizzazione generalizzata sul Codice;
- il monitoraggio sul corretto inserimento, nei contratti di assunzione, lavoro autonomo e affidamento stipulati dalla Fondazione di un'apposita clausola relativa al rispetto del Codice etico, del PTPCT e dei regolamenti interni. La presenza di tale clausola nei contratti sarà oggetto di un duplice controllo: monitoraggio di primo livello su tutti i contratti stipulati effettuato dal RPCT e monitoraggio di secondo livello a campione effettuato dall'organo di controllo che svolge funzioni di OIV in sede di audit.

Per quanto riguarda le seguenti tematiche trattate dal Codice, si rinvia alle relative misure specifiche e generali contenute nel presente documento:

- per ciò che riguarda il reclutamento e la gestione del personale (Codice, art. 6) si rinvia alle misure specifiche adottate per le aree di rischio "acquisizione e gestione del personale" e "incarichi e nomine" (PTPCT, Allegato 1);
- per i rapporti con i fornitori (Codice, art. 17) si rimanda alle misure specifiche adottate per l'area di rischio "contratti pubblici" (PTPCT, Allegato 1);
- per quanto riguarda i rapporti con finanziatori e sponsor (Codice, art. 18), la tracciabilità e verificabilità amministrativa, contabile e finanziaria (Codice, art. 21), la gestione del patrimonio (Codice, art. 22) si rimanda alle misure specifiche adottate per l'area di rischio "gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio" (PTPCT, allegato 1);
- con riferimento a incompatibilità e conflitto di interessi (art. 12), segnalazioni di illeciti e tutela del segnalante (Codice, art. 13), informazione e formazione (art. 23) si rimanda alle apposite misure generali (PTPCT, rispettivamente paragrafi 4.5.2, 4.5.8 e 4.5.9 e allegato 2);
- per la diffusione (Codice, art. 24) si rimanda alle apposite misure di trasparenza (PTPCT, sezione 5 e allegati 2 e 3);
- per quanto attiene violazioni e sanzioni (Codice, artt. 25-26) si rimanda al sistema sanzionatorio del presente documento (PTPCT, sezione 6).

4.5.2. Conflitto di interessi

Il conflitto di interessi è disciplinato in apposite sezioni:

- nel *Codice etico e di comportamento* (articolo 12);
- nel *Regolamento per il reclutamento del personale subordinato* (articolo 11);
- nel *Regolamento per l'affidamento di lavori, servizi e forniture* (articolo 23);
- nel *Regolamento per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo* (articolo 26);
- nel *Regolamento per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici a terzi* (articolo 18).

Nel corso del 2021 non sono state effettuate comunicazioni volte ad evidenziare la sussistenza di situazioni di conflitto di interessi né sono state presentate dichiarazioni di astensione ovvero richieste di chiarimenti in casi dubbi. I monitoraggi sull'osservanza da parte dei destinatari di quanto stabilito in materia di conflitto di interessi effettuati dal RPCT nel corso del 2021 non hanno evidenziato

l'esistenza di conflitti di interesse non dichiarati. Sono state effettuate attività di sensibilizzazione sul conflitto di interesse e tematiche connesse e sono state puntualmente acquisite le dichiarazioni attestanti l'assenza di situazioni di conflitti di interesse.

La programmazione relativa al prossimo triennio prevede:

- l'adozione di un'apposita procedura;
- lo svolgimento di attività di formazione, informazione, sensibilizzazione generalizzata;
- il monitoraggio sulla richiesta agli interessati di apposita dichiarazione attestante l'assenza di situazioni di conflitti d'interesse. L'acquisizione di tale dichiarazione sarà oggetto di un duplice controllo: monitoraggio di primo livello su tutte le procedure effettuato dal RPCT e monitoraggio di secondo livello a campione effettuato dall'organo di controllo che svolge funzioni di OIV in sede di audit.

4.5.3. Autorizzazione allo svolgimento di attività/incarichi esterni

Lo svolgimento di attività/incarichi esterni è disciplinato in apposita sezione nel *Codice etico e di comportamento* (articolo 10).

Ogni dipendente che intende svolgere una attività o un incarico esterno deve farne richiesta in forma scritta al Direttore. Il Direttore valuta se autorizzarla o meno in considerazione delle necessità organizzative, del grado di compatibilità con il servizio presso la Fondazione e dell'eventuale sussistenza di cause di incompatibilità o conflitti di interesse.

La Fondazione ha adottato e messo a disposizione dei propri dipendenti un'apposita modulistica per richiedere l'autorizzazione allo svolgimento di attività o incarichi esterni. I monitoraggi sull'osservanza da parte dei destinatari di quanto stabilito in materia di autorizzazione allo svolgimento di attività/incarichi esterni effettuati dal RPCT non hanno evidenziato lo svolgimento, da parte dei dipendenti della Fondazione, di attività o incarichi esterni non comunicati e autorizzati successivamente all'adozione del PTPCT.

Nel corso del 2021 sono state inoltre effettuate attività di sensibilizzazione sul tema.

La programmazione per il prossimo triennio prevede:

- l'adozione di un'apposita procedura;
- il monitoraggio sulla richiesta agli interessati di apposita dichiarazione attestante lo svolgimento o il mancato svolgimento di eventuali attività/incarichi esterni. L'acquisizione di tale dichiarazione sarà oggetto di un duplice controllo: monitoraggio di primo livello su tutte le procedure effettuato dal RPCT e monitoraggio di secondo livello a campione effettuato dall'organo di controllo che svolge funzioni di OIV in sede di audit.

4.5.4. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (c.d. *pantouflage*)

Ai sensi dell'art. 53, comma 16-ter, D. Lgs. 165/2001, i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art.

1, comma 2, di detto decreto 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 (cd. *pantouflage*). I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto sopra 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.

In virtù delle indicazioni fornite dall'ANAC:

- nel novero dei “dipendenti che esercitano poteri autoritativi o negoziali” debbono essere compresi anche i dipendenti che, pur non titolari di tali poteri, collaborano all'esercizio degli stessi svolgendo istruttorie che incidono in maniera determinante sul contenuto del provvedimento finale;
- l'ambito dei soggetti privati destinatari dell'attività della Pubblica Amministrazione presso i quali i dipendenti di cui sopra non possono svolgere attività lavorativa o professionale deve essere definito mediante un'interpretazione ampia, ricomprendendo anche i soggetti formalmente privati ma partecipati o in controllo pubblico.

Ai sensi dell'art. 21 D. Lgs. 39/2013, “ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al presente decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo”.

Al fine di favorire il rispetto dei divieti di cui al summenzionato art. 53, comma 16-ter, D. Lgs. 165/2001, nel corso del 2021 è stata prevista quale requisito nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, sia diretti che mediante procedura negoziata, la condizione soggettiva di non versare nella condizione di cui all'art. 53, comma 16-ter, D. Lgs. 165/2001, qualora si tratti di persona fisica, ovvero di non avere concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non avere attribuito incarichi a persone che versano nella condizione di cui all'art. 53, comma 16-ter, D. Lgs. 165/2001, qualora si tratti di persone giuridiche. La citata condizione soggettiva è stata accertata mediante acquisizione di apposita autocertificazione “anti *pantouflage*”. È stata inoltre introdotta una apposita clausola nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti e ai conferimenti di incarichi di lavoro autonomo. I monitoraggi effettuati dal RPCT hanno evidenziato la corretta introduzione delle disposizioni di cui sopra.

La programmazione per il prossimo triennio prevede:

- il monitoraggio sulla richiesta agli interessati di apposita dichiarazione “anti *pantouflage*”. La presenza di tale dichiarazione sarà oggetto di un duplice controllo: monitoraggio di primo livello su tutti i contratti stipulati effettuato dal RPCT e monitoraggio di secondo livello a campione effettuato dall'organo di controllo che svolge funzioni di OIV in sede di audit;
- il monitoraggio sulla corretta introduzione, nei contratti di affidamento e lavoro autonomo stipulati dalla Fondazione, di un'apposita clausola “anti *pantouflage*”. La presenza di tale clausola sarà oggetto di un duplice controllo: monitoraggio di primo livello su tutti i contratti stipulati effettuato dal RPCT e monitoraggio di secondo livello a campione effettuato dall'organo di controllo che svolge funzioni di OIV in sede di audit.

4.5.5. Inconferibilità e incompatibilità al conferimento di incarichi amministrativi e dirigenziali

I RPCT di Pubbliche Amministrazioni, enti pubblici economici ed enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti a verificare la sussistenza delle situazioni di inconferibilità ovvero di incompatibilità con il conferimento di incarichi amministrativi e dirigenziali previste dal D. Lgs. 39/2013, a contestare l'eventuale esistenza/insorgenza di tali situazioni e a segnalare alle competenti Autorità i casi di possibile violazione.

La Fondazione richiede ai soggetti interessati e pubblica sul proprio sito web nella sezione "Fondazione trasparente", sottosezione "Organizzazione", voce "Organi di amministrazione, gestione e controllo", una apposita dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità ovvero di incompatibilità all'atto del conferimento dell'incarico e, nel corso del rapporto, con cadenza annuale.

In attuazione della deliberazione del Consiglio Comunale P.G. n. 246430/2016 "*Indirizzi generali per le nomine e designazioni di rappresentanti del Comune presso enti, aziende, società e istituzioni, di competenza del Sindaco, per il mandato amministrativo 2016-2021*", la Fondazione richiede ai titolari di incarichi di amministrazione e direzione della Fondazione designati dal Comune di Bologna una apposita dichiarazione in ordine all'insussistenza di condizioni ostative alla candidatura di Consigliere comunale, previste dall'art. 10 del D. Lgs. n. 235/2012, e di condizioni di incompatibilità di cui all'art. 49, commi 2 e 3, dello Statuto comunale, all'art. 1, comma 734, Legge n. 296/2006 e all'art. 7, comma 2, art. 11, commi 2 e 3, art. 12, art. 13, comma 3, art. 14, comma 2, del D. Lgs. n. 39/2013. La dichiarazione è richiesta dalla Fondazione all'atto della nomina e con cadenza annuale per tutta la durata dell'incarico e viene trasmessa al Comune di Bologna.

Nel corso dell'ultimo anno, sono state acquisite da tutti i soggetti interessati le dichiarazioni annuali di insussistenza delle cause di inconferibilità e di incompatibilità di cui al D. Lgs. 39/2013.

La programmazione relativa al prossimo triennio prevede la richiesta di apposita dichiarazione a tutti i soggetti interessati all'atto del conferimento dell'incarico e, nel corso del rapporto, con cadenza annuale. La corretta acquisizione di tale dichiarazione sarà oggetto di un duplice controllo: monitoraggio di primo livello effettuato dal RPCT e monitoraggio di secondo livello effettuato dall'organo di controllo che svolge funzioni di OIV in sede di audit.

4.5.6. Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la Pubblica Amministrazione

Ai fini della applicazione degli artt. 35-bis, D. Lgs. n. 165/2001 e 3, D. Lgs. n. 39/2013, le Pubbliche Amministrazioni, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti a verificare la sussistenza di eventuali condanne penali, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice penale "*Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*".

La Fondazione verificherà l'assenza delle condizioni di cui sopra, mediante acquisizione di apposita dichiarazione nei seguenti casi:

- all'atto del conferimento di incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3, D. Lgs. n. 39/2013;
- all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35-bis, D. Lgs. n. 165/2001.

Con specifico riferimento alla formazione delle commissioni, tenuto conto anche di quanto previsto dalle Linee Guida ANAC n. 5 di attuazione del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 recanti "*Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici*", approvato con delibera n. 1190 del 16 novembre 2016, come aggiornate, la Fondazione verificherà, all'atto della formazione delle commissioni previste dai regolamenti interni, la sussistenza delle condizioni previste dai paragrafi da 3.1 a 3.5 delle summenzionate Linee Guida. Al fine di limitare l'aggravio amministrativo derivante da tale misura, le dichiarazioni di cui sopra saranno considerate valide per un periodo di 6 mesi decorrente dalla data in cui sono state rese.

I monitoraggi effettuati dal RPCT hanno evidenziato la corretta acquisizione delle dichiarazioni previste.

Come per il 2021, la programmazione per il prossimo triennio prevede la verifica circa la puntuale acquisizione delle dichiarazioni previste. L'acquisizione di tale dichiarazione sarà oggetto di un duplice controllo: monitoraggio di primo livello su tutte le procedure effettuato dal RPCT e monitoraggio di secondo livello a campione effettuato dall'organo di controllo che svolge funzioni di OIV in sede di audit.

4.5.7. Rotazione del personale

La rotazione del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possono alimentare dinamiche improprie nella gestione aziendale, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo. Tale affermazione vale, a maggior ragione, con riferimento al personale dell'area direttiva.

L'ANAC ha peraltro evidenziato che, qualora la misura della rotazione non possa concretamente realizzarsi, le amministrazioni/gli enti sono tenuti a fornire adeguate motivazioni circa la mancata applicazione di tale istituto e ad adottare misure volte ad evitare che i soggetti non sottoposti a rotazione abbiano il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione.

Allo stato attuale, la Fondazione ha un organico dipendente di dimensioni esigue, composto da sei unità, ciascuna connotata da competenze professionali specifiche e tra loro differenziate. In tale contesto la difficoltà di fare ricorso alla misura della rotazione risulta evidente.

Lo Statuto attribuisce al CDA tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione. Il CDA ha attribuito poteri specifici alla Presidente e alla Direttrice. I poteri conferiti alla Direttrice sono tuttavia

soggetti a plurimi controlli ad opera, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, del CDA e dell'Organo di Revisione, anche in funzione di OIV.

Per le aree più esposte al rischio di corruzione sono state adottate procedure volte a disciplinare l'intero processo e ad escludere che un solo soggetto abbia il controllo esclusivo dell'intero processo.

Al fine di garantire un controllo efficace e attento su tutte le attività svolte, la Fondazione ha sviluppato e implementato un sistema di programmazione, monitoraggio e rendicontazione continua che si attua in maniera ciclica nel corso dell'anno. Tale sistema consiste nella redazione e nell'aggiornamento periodico di un'apposita relazione, attestante l'avanzamento di tutti i progetti e le attività promosse e realizzate dalla Fondazione, comprensiva di apposite sezioni relative alle aree "a rischio" e ai processi interessati dalle deleghe dei poteri. Il processo prevede:

- redazione annuale e aggiornamento periodico in corso d'anno ad opera del Direttore e del personale della Fondazione;
- controllo e approvazione ad opera del Presidente;
- controllo e approvazione ad opera del CDA;
- controllo e approvazione ad opera dell'Assemblea.

La programmazione per il prossimo triennio prevede:

- l'attuazione del piano di audit di verifica da parte del RPCT e dell'organo di controllo che svolge funzioni di OIV circa il rispetto dei regolamenti interni;
- la verifica periodica da parte del Presidente circa l'operato del Direttore. Tale misura sarà attuata mediante il controllo ad opera del Presidente della relazione e relativi aggiornamenti curati dal Direttore;
- la verifica da parte del CDA circa l'operato del Presidente. Tale misura sarà attuata mediante il controllo ad opera del CDA della relazione e relativi aggiornamenti curati dal Direttore e successivamente controllati dal Presidente.

4.5.8. Tutela del soggetto che segnala illeciti/irregolarità

L'art. 54 bis, comma 1, D. Lgs. 165/2001 – introdotto dall'art. 1, comma 51, L. 190/2012, modificato dall'art. 31, comma 1, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114, e da ultimo sostituito dall'art. 1 Legge 30 novembre 2017, n. 179 – prevede che "il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono poste in essere".

Nei commi successivi del citato art. 54 bis D. Lgs. 165/2001 sono individuati i soggetti che rientrano nella definizione di “pubblico dipendente”, è previsto e disciplinato il tendenziale divieto di rivelazione dell’identità del segnalante, è stabilita la sottrazione della segnalazione all’accesso documentale, sono previste le sanzioni conseguenti alla adozione di misure discriminatorie e l’inversione dell’onere della prova. Gli atti discriminatori o ritorsivi sono nulli e il segnalante licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro. Le tutele previste dall’art. 54 bis D. Lgs. 165/2001 non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la segnalazione ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Il PNA riconduce espressamente la tutela del dipendente che segnala condotte illecite tra le misure generali finalizzate alla prevenzione della corruzione, in particolare tra quelle obbligatorie in quanto disciplinate direttamente dalla legge.

Tra i soggetti tenuti a dare attuazione alle tutele di cui sopra rientrano anche gli enti privati in controllo pubblico e tra i soggetti destinatari di tali tutele sono compresi anche i dipendenti di tali enti, nonché i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore di tali enti.

Con delibera n. 469 del 9 giugno 2021-Modificata con Comunicato del Presidente dell’Autorità del 21 luglio 2021 Errata Corrige, l’ANAC ha adottato nuove Linee Guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni, che hanno integralmente sostituito quelle approvate con delibera n. 6 del 28 aprile 2015.

La Fondazione dedica un’attenzione particolare al tema della tutela del soggetto che segnala illeciti e irregolarità, anche in considerazione della particolare attenzione che il Comune di Bologna dedica a tali aspetti. A tale scopo, ha adottato un proprio *Regolamento per la segnalazione di illeciti e irregolarità e per la tutela del soggetto segnalante*. Tale regolamento è pubblicato sul sito web della Fondazione, sezione “Fondazione trasparente”, corredato da apposito modulo e dall’indirizzo di posta elettronica facente riferimento al RPCT, salva la facoltà di invio a mezzo posta.

La Fondazione ritiene peraltro indispensabile favorire l’inoltro di segnalazioni di condotte illecite, così come definite nel Regolamento di cui sopra, anche da parte dei lavoratori autonomi, dei fornitori e degli altri soggetti terzi che intrattengono rapporti con la Fondazione, nonché da parte di comuni cittadini. Tali soggetti potranno a tal fine avvalersi della modulistica e dei canali di comunicazione messi a disposizione dei dipendenti. Le segnalazioni pervenute – escluse in ogni caso le segnalazioni anonime – saranno oggetto di accertamento con le modalità stabilite dal citato Regolamento e gli autori delle segnalazioni saranno soggetti alle tutele previste per i dipendenti, fatta salva la responsabilità penale per il caso di condotte calunniose, diffamatorie o integranti altre ipotesi di reato ovvero la responsabilità civile ai sensi dell’art. 2043 del Codice civile.

Nel corso del 2021 non sono pervenute segnalazioni di illeciti o irregolarità.

Come per il 2021, la programmazione relativa al prossimo triennio prevede:

- iniziative volte alla sensibilizzazione, informazione, formazione di tutti i dipendenti sui contenuti del *Regolamento e sulla tutela dei soggetti che effettuano segnalazioni*, ivi compresi i lavoratori autonomi, i fornitori e gli altri soggetti terzi che intrattengono rapporti con la Fondazione;

- iniziative volte alla informazione dei lavoratori autonomi, dei fornitori e degli altri soggetti terzi che intrattengono rapporti con la Fondazione, nonché ai comuni cittadini, sul valore che la Fondazione attribuisce alle segnalazioni di illeciti al fine dell'emersione di fenomeni corruttivi e sulle tutele da ogni forma di discriminazione in ragione delle segnalazioni effettuate, fatta salva la responsabilità penale per il caso di condotte calunniose, diffamatorie o integranti altre ipotesi di reato ovvero la responsabilità civile ai sensi dell'art. 2043 del Codice civile;
- l'attuazione del piano di audit di verifica da parte del RPCT e dell'organo di controllo che svolge funzioni di OIV circa il rispetto del regolamento adottato.

4.5.9. Formazione del personale

La formazione riveste un'importanza cruciale nell'ambito della prevenzione della corruzione e gli enti debbono programmare adeguati percorsi di formazione, tenendo presente una strutturazione su due livelli:

- un livello generale, rivolto a tutti i dipendenti e avente ad oggetto il contenuto e le finalità del presente documento e le misure adottate in ragione dello stesso;
- un livello specifico, rivolto ai dirigenti/dipendenti addetti alle aree di rischio, avente ad oggetto le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali in relazione al ruolo svolto da ciascuno.

Nel corso del 2021 si sono svolte diverse iniziative di formazione, sia di carattere generale che specifico, aventi ad oggetto la prevenzione della corruzione, la trasparenza, l'accesso civico, il *whistleblowing*, i regolamenti e le procedure adottate dalla Fondazione. Complessivamente le attività di formazione hanno coinvolto gran parte del personale dipendente, dei tirocinanti e dei più stretti collaboratori della Fondazione.

Come per il 2021, la programmazione per il prossimo triennio prevede due azioni:

- un piano di incontri di formazione, informazione, sensibilizzazione di carattere generale, rivolto a tutti i dipendenti, avente ad oggetto il contenuto e le finalità del presente documento, i suoi aggiornamenti e le misure adottate in ragione dello stesso;
- un piano di incontri formazione, informazione, sensibilizzazione di carattere specifico, rivolto ai Referenti e ai dipendenti addetti alle aree di rischio, avente ad oggetto un esame approfondito del contenuto e delle finalità del presente documento, delle misure adottate in ragione dello stesso, le politiche, i programmi e gli strumenti specifici utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali in relazione al ruolo svolto da ciascuno.

4.5.10. Trasparenza e accesso generalizzato - rinvio

La trasparenza è misura di fondamentale importanza ai fini della prevenzione della corruzione.

Secondo le indicazioni contenute nelle "Nuove linee guida" adottate dall'ANAC con determinazione n. 1134 del 8 novembre 2017, le misure relative alla trasparenza sono disciplinate nella apposita sezione del presente documento, alla quale si rinvia anche per quanto concerne l'accesso generalizzato.

4.5.11. Patti di integrità

Come precisato nel PNA 2013, i patti di integrità e i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara d'appalto. Si tratta di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

In occasione dell'aggiornamento del *Regolamento per l'affidamento di lavori, servizi e forniture*, avvenuto con delibera del CDA nella seduta del 4 agosto 2021, la Fondazione ha adottato il patto di integrità adottato dal Comune di Bologna. Nel corso del 2021 è stata prevista quale condizione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, sia diretti che mediante procedura negoziata, l'impegno a condividere i principi e a rispettare le disposizioni contenute nel patto di integrità del Comune di Bologna. I monitoraggi effettuati dal RPCT hanno evidenziato la corretta introduzione delle disposizioni di cui sopra.

La programmazione per il prossimo triennio prevede:

- il monitoraggio sulla richiesta agli interessati di apposita dichiarazione di impegno. La presenza di tale dichiarazione sarà oggetto di un duplice controllo: monitoraggio di primo livello su tutti i contratti stipulati effettuato dal RPCT e monitoraggio di secondo livello a campione effettuato dall'organo di controllo che svolge funzioni di OIV in sede di audit;
- il monitoraggio sulla corretta introduzione, nei contratti di affidamento stipulati dalla Fondazione, di un'apposita clausola. La presenza di tale clausola sarà oggetto di un duplice controllo: monitoraggio di primo livello su tutti i contratti stipulati effettuato dal RPCT e monitoraggio di secondo livello a campione effettuato dall'organo di controllo che svolge funzioni di OIV in sede di audit.

5. SISTEMA DI TRASPARENZA

5.1. Premessa alla presente sezione

La trasparenza è uno degli assi portanti della politica per la prevenzione della corruzione e, come evidenziato dall'ANAC nella determinazione n. 831 del 3 agosto 2016, è strumentale alla promozione dell'integrità e allo sviluppo della cultura della legalità.

Il quadro normativo in materia di trasparenza è stato significativamente modificato dal D. Lgs. 97/2016.

Tra le modifiche di maggiore rilievo si registra quella della piena integrazione del Programma triennale per la trasparenza e dell'integrità (PTTI) nel Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), ora anche della trasparenza (PTPCT). Le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati sono tenuti

pertanto ad adottare, entro il 31 gennaio di ogni anno, un unico Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

L'art. 2-bis D. Lgs. 33/2013, introdotto dal D. Lgs. 97/2016, ha definitivamente chiarito l'ambito soggettivo di applicazione di tale decreto disponendo che lo stesso si applica, "in quanto compatibile", anche "alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni".

5.2. Scopo e contenuto della presente sezione

La presente sezione è volta a dare attuazione alle indicazioni contenute nelle "Nuove linee guida" adottate dall'ANAC con determinazione n. 1134 del 8 novembre 2017, secondo cui le misure di trasparenza debbono confluire in un'apposita sezione del PTPCT.

Nella presente sezione sono pertanto individuate:

- le misure organizzative adottate dalla Fondazione al fine di dare attuazione agli obblighi di trasparenza che incombono in capo alla stessa, ossia le modalità, i temi e le risorse per dare attuazione agli obblighi di pubblicazione, a partire dai flussi informativi, nonché al monitoraggio sull'attuazione di tali obblighi;
- il sistema delle responsabilità, con indicazione dei soggetti che, unitamente al RPCT, sono coinvolti nell'adozione/attuazione delle misure di trasparenza previste dalla normativa vigente e/o introdotte dalla Fondazione;
- le misure organizzative volte a dare attuazione al diritto di accesso generalizzato.

Come già evidenziato nel precedente paragrafo 3.2 dedicato all'analisi del contesto interno, la ridotta organizzazione che contraddistingue la Fondazione rende complessa la definizione/realizzazione di adeguate misure organizzative sia sul versante trasparenza che sul versante dell'accesso generalizzato.

La presente sezione è volta pertanto a dare conto delle misure organizzative che la Fondazione è attualmente in grado di adottare al fine di rispettare gli obblighi normativamente previsti.

5.3. Definizione del concetto di trasparenza

Ai sensi dell'art. 1 D. Lgs. 33/2013, come modificato dal D. Lgs. 97/2016, la trasparenza "è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche".

Tale definizione, decisamente più ampia rispetto a quella riportata nel testo previgente, costituisce il criterio al quale la Fondazione ha sempre conformato il proprio operato.

5.4. Obiettivi strategici

La Fondazione persegue nella propria azione e nella definizione/realizzazione delle misure organizzative di cui alla presente sezione i seguenti obiettivi:

- garantire il massimo livello di trasparenza nell'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti, nonché il pieno e tempestivo rispetto degli obblighi di pubblicazione;
- garantire ai cittadini che si avvalgono dell'accesso generalizzato un riscontro tempestivo e completo.

5.5. Obblighi di pubblicazione

Gli obblighi di pubblicazione che incombono in capo alla Fondazione sono chiaramente indicati nell'Allegato 4 - "Elenco obblighi di pubblicazione", parte integrante del presente documento.

Sarà cura della Fondazione eliminare/limitare allo stretto indispensabile l'eventuale pubblicazione di dati personali.

5.6. Dati ulteriori

Pur consapevole che la promozione di sempre maggiori livelli di trasparenza, anche oltre gli obblighi normativamente imposti, costituisce uno degli obiettivi strategici indicati dall'ANAC a seguito delle modifiche apportate all'art. 10 D. Lgs. 33/2013 dal D. Lgs. 97/2016, la Fondazione non è in grado, allo stato, per le ragioni più volte evidenziate, di individuare i dati ulteriori che si impegna a pubblicare.

Il RPCT si riserva tuttavia di individuare, di concerto con l'organo di controllo che svolge le funzioni di OIV, possibili dati ulteriori, rispetto a quelli normativamente indicati, la cui sistematica pubblicazione risulti sostenibile rispetto alla esigua struttura organizzativa.

5.7. Sito web

I dati e le informazioni di cui al D. Lgs. 33/2013 sono pubblicati sul sito web della Fondazione, sezione "Fondazione trasparente", al seguente indirizzo internet:

<http://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/42-urbancenter/1771-fondazione-trasparente>

Dai monitoraggi effettuati si riscontra un forte interesse per la sezione "Fondazione trasparente" da parte degli utenti che consultano il sito web della Fondazione. Da un'analisi del traffico condotta prendendo in esame le 50 pagine più visitate del sito web, la pagina iniziale della sezione "Fondazione trasparenza" ha registrato un totale di 5.744 visualizzazioni nel corso del 2021, risultando il quarto

contenuto più visitato di tutto il sito. Il dato è ancor più sorprendente considerando che è secondo solamente all'homepage, all'indice dei progetti e alla sezione "chi siamo", mentre supera quello delle pagine dedicate alle news, ai contatti e alle singole schede dei progetti realizzati dalla Fondazione.

All'interno della sezione "Fondazione trasparente", i contenuti più visitati (oltre naturalmente all'indice generale) sono quelli riguardanti le modalità e le procedure di reclutamento del personale e di conferimento di incarichi di lavoro autonomo. Tale dato, oltre a denotare un generale interesse per le opportunità di lavoro offerte dalla Fondazione, può anche essere letto come indice della difficile situazione del mercato del lavoro precedentemente descritta nell'analisi del contesto esterno. Sono altresì rilevanti i dati delle visite alle sottosezioni contenenti i dati su: organi di amministrazione, direzione e controllo, atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici, atti costitutivi e regolamenti interni, bandi di gara e contratti, indice di un rilevante interesse esterno nel conoscere il funzionamento della realtà organizzativa e i principali procedimenti amministrativi aventi rilevanza esterna.

5.8. Soggetti coinvolti

5.8.1. Responsabile della trasparenza

Con delibera in data 15 luglio 2020, il CDA ha designato in qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione la Direttrice della Fondazione, nella persona della Dott.ssa Veronica Ceruti, a cui è stato attribuito anche il ruolo di Responsabile della trasparenza. La nomina è stata ritualmente notificata all'ANAC.

I doveri del RPCT e le sanzioni al medesimo applicabili in caso di violazioni sono indicati nel paragrafo 4.3.2.

5.8.2. Referenti per la trasparenza

Al fine di monitorare, verificare e garantire la correttezza e la tempestività della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione, il RPCT ha costituito un gruppo di lavoro permanente designando in qualità di Referenti per la trasparenza gli addetti alle aree coinvolte nel processo e, precisamente:

- Dott.ssa Fabrizia Petrei, responsabile dell'Area comunicazione e progettazione grafica;
- Dott. Lorenzo Cini, responsabile dell'Area programmazione, organizzazione risorse e amministrazione;
- Dott.ssa Chiara Faini, responsabile dell'Area cultura.

I Referenti per la trasparenza:

- curano, per quanto di rispettiva competenza, anche in sinergia tra loro laddove necessario, l'adozione/il rispetto delle misure di trasparenza e informano il RPCT circa lo stato di

attuazione mediante aggiornamenti periodici, segnalando le criticità eventualmente rilevate e formulando proposte;

- segnalano al RPCT ogni violazione delle specifiche misure previste dal PTPCT e/o ogni comportamento non in linea con quanto previsto dal PTPCT di cui siano venuti a conoscenza nello svolgimento delle loro mansioni;
- coadiuvano il RPCT e l'organo di controllo che svolge funzioni di OIV nel monitoraggio della correttezza e della tempestività della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione.

5.8.3. Altri soggetti coinvolti

Il corretto e tempestivo rispetto degli obblighi di pubblicazione e, più in generale, delle misure di trasparenza implica l'adozione di un "sistema delle responsabilità", ossia l'individuazione di tutti i soggetti che, unitamente al RPCT, sono a vario titolo coinvolti nell'adozione/attuazione delle misure di trasparenza.

In particolare sono chiamati a concorrere nell'adozione/attuazione delle misure di trasparenza, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, i seguenti soggetti:

- a) il Presidente, i cui compiti sono descritti nel sottoparagrafo 4.3.6.;
- b) il CDA, i cui compiti sono descritti nel sottoparagrafo 4.3.1.;
- c) il RASA, i cui compiti sono descritti nel sottoparagrafo 4.3.3., che nel caso in esame coincide con il RPCT;
- d) l'organo di controllo che svolge funzioni di OIV, i cui compiti sono descritti nel sottoparagrafo 4.3.4.;
- e) il Responsabile per la Protezione dei Dati, i cui compiti sono descritti nel sottoparagrafo 3.2.2.

5.9. Misure organizzative

La definizione delle misure volte a dare attuazione agli obblighi di trasparenza che incombono in capo alla Fondazione, ossia assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi e della conseguente pubblicazione, nonché il costante monitoraggio circa l'effettivo rispetto di tali obblighi, costituisce il cuore della presente sezione.

Ai fini di cui sopra, il RPCT ha individuato nell'allegata tabella "Elenco obblighi di pubblicazione", Allegato 4 del presente documento:

- i dati, le informazioni e i documenti che sono oggetto di pubblicazione obbligatoria;
- i tempi normativamente previsti per la pubblicazione;
- i tempi previsti per la verifica circa la corretta pubblicazione;
- il soggetto che li detiene/elabora;
- il soggetto preposto alla loro pubblicazione;
- il soggetto preposto alla vigilanza e al monitoraggio continuo sull'attuazione degli obblighi di pubblicazione, individuato nel RPCT.

La data dell'ultima pubblicazione, in costante aggiornamento, è indicata direttamente in ciascuna pagina della sezione "Fondazione trasparente".

Il soggetto preposto alla pubblicazione dei dati è l'Area comunicazione e progettazione grafica. La pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti di cui sopra verrà effettuata sul sito web della Fondazione, sezione "Fondazione trasparente".

I soggetti produttori dei dati sono tenuti a trasmetterli nel rispetto dei tempi di trasmissione di cui all'Allegato 3. La trasmissione avviene mediante i normali canali informatici interni quali invio a mezzo posta elettronica ordinaria e caricamento nel sistema digitale interno di scambio e archiviazione di documenti.

Nel documento denominato "misure di trasparenza", Allegato 3 al presente documento, sono elencate, con relativi responsabili, tempi e indicatori di monitoraggio le ulteriori misure di trasparenza non ricomprese negli obblighi di pubblicazione.

5.10. Monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di pubblicazione

Il monitoraggio sull'attuazione delle misure di trasparenza si articola su più livelli, tra di loro interconnessi, e precisamente;

- il RPCT effettua il monitoraggio continuo, a ciò coadiuvato dai Referenti per la trasparenza, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, i quali segnalano al RPCT, anche in via d'urgenza, eventuali criticità e casi di non conformità;
- il RPCT, congiuntamente con l'organo di controllo che svolge funzioni di OIV, nell'ambito del piano di audit annuale, effettua con cadenza semestrale monitoraggi a campione, utilizzando a tal fine la tabella "Elenco obblighi di pubblicazione";
- l'organo di controllo che svolge funzioni di OIV verifica la pubblicazione, la completezza e l'aggiornamento dei dati e l'apertura del formato di ciascun documento, dato ed informazione al momento del rilascio della attestazione di cui all'art. 14, comma 4, lettera g), D. Lgs. 150/2009.

5.11. Pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari di cariche di indirizzo politico e di cariche direttive

In attuazione della deliberazione del Consiglio Comunale P.G. n. 95229/2013 "*Regolamento per la pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari di cariche elettive e di indirizzo politico, nonché dei titolari di cariche direttive in alcuni enti e società partecipati dal Comune di Bologna*", il Presidente e il Direttore della Fondazione sono tenuti a fornire la seguente documentazione:

- a) entro tre mesi dalla nomina:
 - una dichiarazione, anche negativa, concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri; le azioni di società; le quote di partecipazione a società; l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società;

- una dichiarazione attestante le risultanze dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti alla imposta sui redditi delle persone fisiche ovvero, nel caso di esonero dall'obbligo di presentazione di questa, un'attestazione relativa a tale circostanza;
- b) entro un mese dalla scadenza del termine utile per la presentazione della dichiarazione dei redditi:
- un'attestazione concernente le variazioni alla situazione patrimoniale di cui sopra, intervenute nell'anno precedente;
 - una dichiarazione attestante le risultanze della suddetta dichiarazione dei redditi ovvero, nel caso di esonero dall'obbligo della presentazione di questa, un'attestazione relativa a tale circostanza;
- c) entro i tre mesi successivi alla cessazione dall'incarico:
- una dichiarazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale di cui sopra, intervenute dopo l'ultima attestazione. Entro un mese successivo alla scadenza del relativo termine di presentazione, gli stessi soggetti sono tenuti a depositare un'attestazione con le risultanze della dichiarazione annuale dei redditi delle persone fisiche ovvero, nel caso di esonero dall'obbligo della presentazione di questa, un'attestazione relativa a tale circostanza. Tale adempimento non si applica in caso di rinnovo dell'incarico.

Gli adempimenti di cui sopra concernono anche la situazione patrimoniale e la dichiarazione dei redditi del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, se gli stessi vi consentono; il mancato consenso degli stessi deve essere espressamente attestato.

Sono esclusi gli adempimenti di cui all'art. 2, comma 1, lettera c) del Regolamento di cui sopra in quanto non applicabili alla Fondazione.

La raccolta delle dichiarazioni di cui sopra è a cura della struttura del Comune di Bologna preposta alle partecipazioni societarie e riportata in un apposito bollettino, depositato presso la medesima struttura e consultabile dai cittadini iscritti nelle liste elettorali. La Fondazione si adopera per favorire le operazioni di raccolta delle dichiarazioni. Eventuali casi di inadempienza, previa diffida del Segretario generale del Comune di Bologna, sono riportati nel bollettino di cui al comma precedente.

I monitoraggi effettuati dal RPCT hanno evidenziato la corretta acquisizione delle dichiarazioni previste.

Come per il 2021, la programmazione per il prossimo triennio prevede il monitoraggio sulla corretta trasmissione da parte degli interessati delle apposite dichiarazioni patrimoniali e reddituali previste dai regolamenti del Comune di Bologna. La corretta acquisizione di tale dichiarazione sarà oggetto di un duplice controllo: monitoraggio di primo livello effettuato dal RPCT e monitoraggio di secondo livello effettuato dall'organo di controllo che svolge funzioni di OIV in sede di audit.

5.12. Accesso civico semplice e generalizzato

Ai sensi dell'art. 5, comma 2, D. Lgs. 33/2013, come modificato dal D. Lgs. 97/2016, "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli

oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis".

In virtù dei chiarimenti offerti dall'ANAC con la Determinazione n. 1309 del 28 dicembre 2016, tale nuova tipologia di accesso (cd. "generalizzato") 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, i documenti e le informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

L'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico cd. "semplice" (di seguito, semplicemente "accesso civico") previsto dall'art. 5, comma 1, D. Lgs. 33/2013. Tale accesso rimane circoscritto ai soli documenti, dati e informazioni oggetto di obbligo di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge.

L'accesso generalizzato deve, peraltro, essere tenuto distinto anche dall'accesso ai documenti amministrativi disciplinato dalla L. 241/1990 (cd. "accesso documentale"). La finalità di tale accesso è infatti quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche di cui sono titolari.

Nel corso del 2020 è stato adottato, con delibera del CDA, il Regolamento per l'accesso civico semplice e generalizzato, debitamente pubblicato sul sito web della Fondazione, sezione "Fondazione trasparente". Unitamente al Regolamento sono stati pubblicati sei diversi tipi di moduli correlate alle diverse istanze (accesso civico semplice, accesso civico semplice al titolare del potere sostitutivo, accesso civico generalizzato, opposizione controinteressato, riesame controinteressato e riesame interessato), il Registro degli accessi e gli indirizzi di posta elettronica ordinaria (amministrazione@fondazioneinnovazioneurbana.it) e posta elettronica certificata (fondazioneinnovazioneurbana@pec.it) a cui inoltrare le istanze.

In virtù della soluzione organizzativa adottata dalla Fondazione il compito di dare seguito alle richieste inoltrate utilizzando l'indirizzo di cui sopra per l'accesso semplice è riservato al RPCT. Il soggetto tenuto ad intervenire in caso di mancata risposta da parte del RPCT è stato individuato nel Presidente.

La competenza di decidere sulle richieste di accesso generalizzato è invece riservata al Presidente, in conformità al dettato normativo e alle indicazioni impartite dall'ANAC con le "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del D. Lgs. 33/2013", approvate con la summenzionata determinazione n. 1309 del 28 dicembre 2016. Il soggetto tenuto ad intervenire in caso di mancata risposta da parte del Presidente è il RPCT.

L'organo controllo che svolge funzioni di OIV ha il compito di verificare il rispetto delle misure previste in materia di accesso civico e accesso generalizzato.

L'utilizzo della piattaforma istituita da ANAC per l'inserimento dei dati relativi ai Piani triennali e alle relazioni di monitoraggio ha evidenziato l'opportunità di inserire nel Regolamento per l'accesso civico semplice e generalizzato anche una sezione dedicata all'accesso documentale disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della L. 7 agosto 1990, n. 241 recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

Nel corso del 2021 non sono pervenute richieste di accesso civico, né semplice né generalizzato. Nello stesso anno è pervenuta una richiesta di accesso documentale ex artt. 22 e seguenti della L. 7 agosto 1990, n. 241, relativa ad una procedura di affidamento. Tale richiesta è stata accolta, sebbene con limitazioni in ordine a segreti tecnici e commerciali e alla tutela dei dati personali, entro i termini previsti dal Regolamento.

La programmazione per il prossimo triennio prevede:

- l'aggiornamento del Regolamento sull'accesso civico semplice e generalizzato al fine di inserire una apposita sezione volta a disciplinare l'accesso documentale di cui agli articoli 22 e seguenti L. 241/1990;
- un piano di incontri informativi/formativi di carattere generale, rivolto a tutti i dipendenti, avente ad oggetto il contenuto e le finalità del Regolamento per l'accesso civico;
- l'attuazione del piano di audit di verifica da parte del RPCT e dell'organo di controllo che svolge funzioni di OIV circa il rispetto del regolamento adottato.

6. SISTEMA SANZIONATORIO

La Fondazione adotta un sistema sanzionatorio volto a punire il mancato rispetto delle disposizioni del presente documento, nonché dello Statuto, del Codice etico e di comportamento e di tutti i regolamenti interni della Fondazione.

L'applicazione delle sanzioni di cui ai successivi paragrafi prescinde dall'esito di un eventuale procedimento di natura amministrativa, civile o penale.

6.1. Sanzioni nei confronti dei titolari di incarichi di amministrazione, direzione e controllo

Le disposizioni del presente documento, nonché dello Statuto, del Codice etico e di comportamento e di tutti i regolamenti interni della Fondazione devono essere rispettate, in primo luogo, dai titolari di incarichi di amministrazione, direzione, e controllo della Fondazione.

In caso di violazione da parte di uno dei soggetti di cui al precedente comma, il soggetto competente adotterà i provvedimenti ritenuti idonei in ragione della gravità delle violazioni commesse.

Qualora le violazioni siano gravi, il fatto potrà considerarsi giusta causa per la revoca dell'incarico.

Il soggetto competente a condurre l'istruttoria finalizzata all'accertamento di eventuali violazioni è il RPCT, ovvero l'organo di controllo che svolge funzioni di OIV nel caso del RPCT.

Il soggetto competente ad accertare le violazioni e ad adottare i provvedimenti conseguenti è:

- in caso di violazione da parte di uno dei componenti del CDA, il CDA e l'Assemblea, ciascuno per quanto di rispettiva competenza;
- in caso di violazione da parte della maggioranza dei componenti del CDA, l'Assemblea;
- in caso di violazione di uno o più dei componenti dell'Organo di Revisione, l'Assemblea;

- in caso di violazione da parte del Direttore, ovvero del RPCT, il CDA.

6.2. Sanzioni nei confronti del personale dipendente

La violazione delle disposizioni contenute nel presente documento, nei documenti nello stesso richiamati e nei protocolli ivi indicati costituisce illecito disciplinare.

Ai dipendenti della Fondazione verranno applicate le sanzioni disciplinari previste dal vigente Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti da aziende del Commercio, del Terziario, della Distribuzione e dei Servizi, nel rispetto dell'art. 7 L. 30 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei Lavoratori) e di quanto previsto dal summenzionato CCNL e dalle altre normative speciali, laddove applicabili.

Sono oggetto di sanzione le condotte, ivi incluse quelle omissive, che violano il presente documento, nonché il complesso di protocolli, regolamenti e procedure che ne costituiscono parte integrante e, pertanto, in primo luogo, il Codice etico e di comportamento.

In virtù dei principi di legalità e di proporzionalità della sanzione, la Fondazione ha così definito le possibili violazioni, secondo un ordine crescente di gravità:

- a) mancato rispetto del PTPCT, qualora non ricorra una delle condizioni previste nelle successive lettere b), c) e d);
- b) mancato rispetto del PTPCT nello svolgimento di attività riconducibili ad aree sensibili, qualora non ricorra una delle condizioni previste nelle successive lettere c) e d);
- c) mancato rispetto del PTPCT mediante condotte tali da comportare conseguenze esterne negative per la Fondazione (impatto economico, danno all'immagine, ecc.), qualora non ricorra la condizione prevista nella successiva lettera d);
- d) mancato rispetto del PTPCT mediante condotte chiaramente intenzionali e tali da far venir meno il rapporto fiduciario con la Fondazione

Le violazioni di cui sopra da parte dei dipendenti comportano l'adozione da parte della Fondazione dei provvedimenti di seguito descritti:

- A) ammonizione verbale: tale sanzione è prevista per il lavoratore che commetta le violazioni descritte nella precedente lettera a), se di lieve entità;
- B) ammonizione scritta: tale sanzione è prevista per il lavoratore che ripeta le violazioni descritte nella precedente lettera a), di lieve entità, già oggetto di precedente richiamo;
- C) multa non superiore all'importo di quattro ore di retribuzione base: tale sanzione è prevista per il lavoratore che commetta ovvero reiteri le violazioni descritte nella precedente lettera a) non qualificabili come di lieve entità ovvero commetta le violazioni descritte nella precedente lettera b);
- D) sospensione dal lavoro e della retribuzione per un periodo non superiore a 10 giorni di effettivo lavoro: tale sanzione è prevista per il lavoratore che reiteri le violazioni descritte nella precedente lettera b) e per il lavoratore che commetta le violazioni descritte nella precedente lettera c);

- E) licenziamento individuale: tale sanzione è prevista per il dipendente che reiteri le violazioni descritte nella precedente lettera c) e per il lavoratore che commetta le violazioni descritte nella precedente lettera d).

Il tipo e l'entità di ciascuna delle sanzioni sopra richiamate saranno determinate in relazione:

- all'intenzionalità del comportamento ovvero al grado di negligenza, imprudenza o imperizia;
- alla rilevanza degli obblighi violati;
- al livello di responsabilità gerarchica e/o tecnica dell'autore della violazione;
- al comportamento complessivo del dipendente, con particolare riguardo alla sussistenza o meno di precedenti disciplinari del medesimo, nei limiti consentiti dalla legge e dal CCNL;
- alle altre circostanze aggravanti o attenuanti che accompagnano la violazione disciplinare.

Il soggetto competente a condurre l'istruttoria finalizzata all'accertamento di eventuali violazioni è il RPCT, ovvero l'organo di controllo che svolge funzioni di OIV nel caso del RPCT.

L'accertamento delle suddette infrazioni, i procedimenti disciplinari e l'irrogazione di eventuali sanzioni sono di competenza del Presidente.

Per tutto quanto non espressamente previsto nel presente documento troveranno applicazione le norme di legge nonché le previsioni della contrattazione collettiva applicabili nel caso in esame.

6.3. Sanzioni nei confronti dei soggetti terzi

Condizione necessaria per concludere validamente contratti con la Fondazione è l'assunzione dell'obbligo da parte del contraente di rispettare le disposizioni del presente documento, nonché del Codice etico e di comportamento e di tutti i regolamenti interni della Fondazione.

I contratti con lavoratori autonomi, fornitori e qualsiasi altro soggetto terzo dovranno pertanto prevedere espressamente l'obbligo del rispetto delle disposizioni del presente documento, nonché del Codice etico e di comportamento e di tutti i regolamenti organizzativi e amministrativi della Fondazione, la cui violazione costituisce grave inadempimento e può dar luogo alla risoluzione del contratto, fatto salvo il risarcimento del danno.

L'eventuale risoluzione del contratto è di competenza del soggetto che lo ha sottoscritto.

7. MONITORAGGIO E AGGIORNAMENTO

7.1. Monitoraggio sull'attuazione delle misure

Il sistema dei controlli sull'attuazione delle misure contenute nel presente documento si articola su più livelli, tra di loro interconnessi:

- i controlli di specifica competenza del RPCT;

- le verifiche svolte dall'organo di controllo che svolge le funzioni di OIV, di concerto con il RPCT;
- le verifiche svolte dal Presidente sull'operato del Direttore;
- le verifiche svolte dal CDA sull'operato del Presidente e del Direttore..

In continuità con il 2021, nel triennio 2022-2024 il RPCT, di concerto con l'organo di controllo che svolge funzioni di OIV, predisporranno e daranno attuazione a un piano di audit congiunti, definiranno i reciproci flussi informativi e programmeranno un piano di incontri volti allo scambio di informazioni rilevanti.

7.2. Approccio per processi e integrazione con altri sistemi di controllo

Nell'implementazione, attuazione e controllo dell'efficacia del PTPCT, la Fondazione ha adottato un approccio per processi.

Si rammenta che come "processo" si intende la sequenza di attività interrelate ed interagenti che consentono la trasformazione di risorse in ingresso in un output in uscita destinato ad un soggetto interno o esterno all'organizzazione.

Nel caso in esame, l'applicazione dell'approccio per processi consente di integrare il sistema previsto dal PTPCT con gli altri sistemi di controllo adottati dalla Fondazione:

- sistema di controllo contabile e di legalità previsto dallo Statuto e del relativo Organo di Revisione;
- sistema di controllo del Presidente sull'operato del Direttore previsto dal sistema di deleghe e poteri approvato dal CDA;
- sistema di tutela dei dati personali e del relativo Responsabile per la Protezione dei Dati.

Ciò consente la realizzazione un "sistema integrato di controllo del rischio corruttivo", nel rispetto delle finalità della L. 190/2012 e delle indicazioni contenute nel PNA 2019, di cui alla delibera ANAC 1064 del 13 novembre 2019.

7.3. Aggiornamento del presente documento

Il presente documento è soggetto ad un aggiornamento quantomeno annuale, entro il 31 gennaio di ogni anno o alla diversa scadenza stabilita per legge o in via regolamentare (principalmente ad opera dell'ANAC).

L'approvazione del PTPCT compete al CDA, quale organo di indirizzo politico, su proposta elaborata dal RPCT, previa consultazione dell'organo di controllo che svolge le funzioni di OIV.

In via ordinaria, il processo di aggiornamento si articola nelle seguenti fasi:

- definizione degli obiettivi strategici da parte dell'organo di indirizzo politico;
- redazione della prima stesura del documento a cura del RPCT, di concerto con l'organo di controllo che svolge le funzioni di OIV;

- trasmissione della prima stesura ai Fondatori, al CDA, all'Organo di Revisione, ai dipendenti e agli esperti esterni che la assistono e la supportano in materia amministrativa, contabile, fiscale e finanziaria, di gestione del personale e legale e pubblicazione in consultazione sul sito web della Fondazione al fine di consentire la formulazione di eventuali osservazioni/proposte;
- definitiva approvazione del documento ad opera del CDA.

Il RPCT può tuttavia sottoporre l'aggiornamento del PTPCT anche in corso d'anno in caso di:

- significative violazioni delle misure di cui al presente documento;
- rilevanti mutamenti dell'organizzazione interna;
- novità normative immediatamente cogenti.

8. ALLEGATI

Allegato 1 - Normativa di riferimento

Allegato 2 - Tabella "Valutazione del rischio e misure di carattere specifico"

Allegato 3 - Tabella "Misure di carattere generale"

Allegato 4 - Tabella "Misure di trasparenza"

Allegato 5 - Tabella "Elenco obblighi di pubblicazione"