



PIANO ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA ANNO 2022

(approvato con determinazione n.273 del 28/04/2022)

Sommario

Premessa.....	3
PARTE I	
Il contesto aziendale: rinvio.....	5
Il RPCT di ER.GO.....	5
Lo staff anticorruzione.....	7
Gli altri attori del sistema di prevenzione di ER.GO.....	8
I rapporti con la Regione e la Rete per l'integrità.....	12
PARTE II	
LA GESTIONE DEL RISCHIO.....	14
OBIETTIVI STRATEGICI / MISURE_ ANNO 2022.....	16
PARTE III	
Descrizione dell'iter seguito.....	28
Appendice 1.....	29
Appendice 2.....	32

Premessa

Il presente *Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza* è riferito solo all'anno 2022 e viene predisposto nelle more della approvazione del primo PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione) di ER.GO, che – dopo l'ulteriore proroga intervenuta nei giorni scorsi - dovrà avvenire in sede di prima applicazione entro il 30/06/2022.

Come noto, lo scorso 12/01/2022 ANAC aveva deliberato di rinviare la data per l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, fissata al 31 gennaio di ogni anno dalla legge n.190/2012, per l'anno 2022, al 30 aprile. L'intento era quello di semplificare ed uniformare il più possibile per le amministrazioni il recepimento del nuovo quadro normativo venutosi a creare dopo l'entrata in vigore del D.L. 09/06/2021, n.80, con cui è stato introdotto il PIAO, all'interno del quale confluirà la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza, unitamente agli altri strumenti di programmazione.

Poiché a tutt'oggi non è ancora stato approvato il decreto ministeriale contenente lo schema-tipo di PIAO, l'approvazione di quest'ultimo da parte di ER.GO - come detto sopra - è slittata al 30/06/2022.

§

In linea con la ratio che ha ispirato l'introduzione del PIAO e con gli orientamenti assunti dalla stessa ANAC lo scorso 02 febbraio 2022, il presente Piano viene redatto in forma semplificata rispetto alle precedenti edizioni e ha a riferimento solo il 2022.

In attesa di inserirlo come "sezione" del primo PIAO di ER.GO, esso va ad affiancarsi agli altri piani già approvati ad inizio anno:

- Il Piano della performance
- Il POLA
- Il Piano delle azioni positive
- Il Piano triennale del fabbisogno di personale
- Il Piano della formazione

coi quali risulta coordinato ed integrato.

In particolare, il *Piano della performance* (approvato con la determinazione n.50 del 31/01/2022) dedica una specifica sezione alla materia dell'anticorruzione e della trasparenza, indicando i relativi obiettivi di performance per l'anno 2022.

Il *Piano della formazione* (approvato definitivamente con la determinazione n.205 del 30/03/2022) dedica molta attenzione alla formazione in materia di anticorruzione e trasparenza. In particolare, si evidenzia come l'adesione da parte di ER.GO alla "Rete per l'integrità e la trasparenza" - costituita dalla Regione Emilia-Romagna – consentirà di fruire anche nel corso del 2022 dei momenti di formazione specifica in tema di trasparenza e anticorruzione organizzati a beneficio del personale degli enti aderenti alla rete. E' previsto, inoltre, il ricorso al sistema di e-learning federato (la piattaforma "SELF") della Regione Emilia-Romagna, in virtù della convenzione stipulata con quest'ultima nel 2020 e recentemente rinnovata.

Sempre sul tema della "prevenzione della corruzione", è prevista, infine, l'organizzazione di un percorso specifico di formazione sul nuovo Codice di comportamento aziendale.

§

Come noto, la programmazione di misure di prevenzione della corruzione deve rispettare i contenuti minimi e necessari indicati da ANAC da ultimo nel documento del 02/02/2022, che si basa sul PNA 2019-2021 (aggiornato il 22/07/2021 ed a cui si rinvia).

Proprio sulla base delle indicazioni fornite dall'ANAC si è dunque cercato di predisporre un atto di programmazione snello, di immediata comprensione e di facile lettura e ricerca, scritto con un linguaggio tecnicamente corretto ma comprensibile da un gruppo eterogeneo di destinatari.

Si è compiuto, poi, un ulteriore sforzo per individuare misure che siano effettivamente utili ed al contempo "sostenibili" per l'organizzazione amministrativa aziendale, al fine di creare un sistema di prevenzione efficace e misurato rispetto alle possibilità e alle esigenze dell'Azienda.

§ § §

PARTE I

Il contesto aziendale: rinvio

Il contesto, normativo (nazionale e regionale) ed organizzativo, in cui opera ER.GO è compiutamente descritto all'interno del *Piano della performance* (si veda in particolare la *Relazione* della Direttrice che accompagna il Bilancio di previsione, che fa parte del Piano) e degli altri atti di programmazione sopra citati, a cui si rinvia.

L'analisi del contesto interno all'Azienda riguarda anche la mappatura dei processi, che rappresenta l'aspetto centrale e più importante finalizzato ad una corretta valutazione del rischio. I processi – compresi quelli delle aree a rischio corruttivo - sono descritti nella sotto sezione di Amministrazione Trasparente (<https://www.er-go.it/index.php?id=7230>) dove è stato pubblicato anche il Libro contenente l'” *Analisi dei processi organizzativi*”, a cui si rinvia.

L'attuale mappatura potrà essere senz'altro aggiornata in vista dell'adozione del PIAO (per evidenziare, ad es., i processi maggiormente correlati alla performance) e, soprattutto, una volta che sarà stato ridefinito l'assetto organizzativo aziendale, anche alla luce dell'inserimento all'interno dell'organico di 4 nuove figure dirigenziali, come sotto brevemente si dirà.

Per quanto riguarda, invece, la descrizione del contesto economico e del quadro criminologico della Regione Emilia-Romagna, si rinvia al materiale prodotto dalla Rete per l'Integrità (vedi APPENDICI 1 e 2 al presente documento).

§ § §

Il RPCT di ER.GO

L'attuale assetto organizzativo – dopo la riforma della governance aziendale intervenuta con L.R.n.6/2015 che ha portato alla soppressione degli organi politici (Presidente e Cda) ed ha rafforzato la dimensione gestionale e operativa dell'Azienda – prevede i seguenti organi:

- a) la Direttrice, che ha anche la legale rappresentanza dell'Azienda;
- b) il Comitato “consultivo”, composto da i rettori delle Università con sede in Emilia-Romagna, o loro delegati, e dal Presidente della Consulta regionale degli studenti, che esprime parere su alcuni atti di particolare importanza (alcuni dei quali soggetti

all'approvazione successiva della Giunta regionale): lo statuto, il regolamento di contabilità e dei contratti, il bilancio, il rendiconto, i bandi di concorso, le acquisizioni o alienazioni di immobili, la programmazione delle acquisizioni di beni, servizi e lavori.

c) il Collegio dei Revisori, nominato dalla Giunta regionale e composto da tre membri scelti tra i soggetti iscritti nel Registro dei revisori legali di cui al D.Lgs.n.39/2010.

La struttura organizzativa di ER.GO viene meglio descritta nella parte introduttiva del *Piano della performance 2022-2024*, cui si fa rinvio.

Sotto il profilo dell'anticorruzione, non disponendo ER.GO di organi politici di indirizzo, manca dunque il controllo affidato dalla normativa di riferimento (Legge 190/2012 e PNA) a questi ultimi, chiamati ad approvare sia gli atti di pianificazione che quelli di rendicontazione.

Al momento attuale, dunque, il Piano della prevenzione della corruzione e della trasparenza di ER.GO viene predisposto dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza aziendale, per essere poi sottoposto all'approvazione da parte della Direttrice dott.ssa Patrizia Mondin ed ai conseguenti adempimenti (pubblicazione su Amministrazione Trasparente, trasmissione all'OIV ed all'ANAC mediante la specifica piattaforma).

Per quanto riguarda la figura del RPCT, l'attuale presenza di solo 2 dirigenti, tra cui la Direttrice, ha portato alla nomina come Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di ER.GO del dott. Giuseppe Angelo Giovanni Grasso, che al momento ricopre l'incarico di dirigente a tempo determinato del "Servizio Risorse Umane e Organizzazione e degli Affari Generali" (determinazione n.692 del 07/12/2021).

L'incarico di RPCT ha avuto inizio dall'02/01/2022 ed avrà termine con la scadenza dell'incarico di dirigente a tempo determinato (30/06/2022), salva la necessità di ulteriore proroga connessa alla conclusione della procedura concorsuale per la dirigenza attualmente in corso a livello regionale.

Sia l'incarico di dirigente a tempo determinato, sia la conseguente nomina come RPCT di ER.GO del dott. Grasso, sono avvenuti in un momento di transizione per l'Azienda sotto l'aspetto organizzativo.

E' ancora in corso di svolgimento, infatti, la procedura concorsuale – indetta nell'estate del 2021 con la Regione Emilia-Romagna – per n.4 posti da dirigente (“Manager dei servizi pubblici”) per l'organico aziendale. L'arrivo di 4 dirigenti – presumibilmente entro l'estate 2022 - comporterà giocoforza una profonda revisione dell'organizzazione interna e una redistribuzione delle responsabilità, ora suddivise tra la dirigenza (come detto, rappresentata soltanto da due figure) e i funzionari titolari di Posizione Organizzativa.

La scelta di nominare RPCT il dirigente dott. Grasso è stata peraltro motivata anche dal possesso da parte di quest'ultimo delle competenze qualificate e dei requisiti necessari per ricoprire il ruolo, avendo fatto parte per anni dello staff del RPCT, sia quando questo era “esterno” (quando, cioè, il RPCT della Giunta regionale svolgeva lo stesso ruolo, per convenzione, anche per ER.GO), sia dopo che è diventato “interno”.

La delicatezza ed il rilievo del ruolo del RPCT, a cui è affidato il compito di dare impulso e di coordinare il sistema di prevenzione della corruzione, hanno portato ad escludere altre soluzioni, come quella di nominare un dirigente esterno oppure un funzionario aziendale titolare di P.O.

L'autonomia ed effettività nell'esercizio del ruolo di RPCT, così come la necessità di circoscrivere le situazioni di commistione e di potenziale conflitto di interessi, viene tuttavia garantita attraverso l'introduzione di misure organizzative - come ad es. quelle che hanno portato all'introduzione di una nuova P.O. (“Gestione operativa procedure di gara”) ed al rafforzamento del ruolo decisionale di alcune P.O. (con l'attribuzione di specifiche deleghe dirigenziali) – che, unitamente alla già sperimentata “segregazione delle funzioni” all'interno dei procedimenti più “a rischio” (che porta ad una suddivisione dei compiti tra più funzionari e/o più uffici), consentono di ovviare alle oggettive difficoltà legate all'attuale assetto organizzativo di ER.GO, cui sopra si è fatto un breve cenno.

§ § §

Lo staff anticorruzione

Affinché il RPCT possa svolgere il proprio ruolo con autonomia ed effettività, la Direzione assicura al Responsabile l'esercizio pieno ed effettivo dei poteri, dotandolo, a tal fine, di una struttura organizzativa idonea e proporzionata, con competenze multidisciplinari, composta dai seguenti dipendenti:

- Dott. Cesare Addari;
- Dott.ssa Lisa Bizzarri;
- Dott.ssa Angelica Coluccelli;
- Dott.ssa Stefania Dolcetti;
- Sig.ra Nadia Masetti;
- dott.ssa Catia Barigazzi;
- dott. Luca Mazzone;
- dott.ssa Alessandra Agnoli

che opera a supporto del RPCT ed in raccordo con quest'ultimo.

Allo staff anticorruzione viene in particolare affidato il compito di interloquire e di coordinarsi, per la predisposizione delle misure di prevenzione, con gli altri uffici aziendali e i loro responsabili.

Inoltre, allo staff viene affidato il compito di effettuare, con la supervisione del RPCT, il monitoraggio delle misure di prevenzione.

Anche grazie allo staff, si intende realizzare una collaborazione costante e costruttiva con il RPCT, garantire una migliore definizione delle responsabilità, evitando che si assommino oneri eccessivi di controllo in capo al RPCT.

§ § §

Gli altri attori del sistema di prevenzione di ER.GO

* Il **Direttore** cui spetta il compito di:

- a) nominare il RPCT ed il suo staff;
- b) definire nel Piano della performance gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza;
- c) approvare il Codice di Comportamento dei dipendenti-collaboratori di ER.GO;
- d) approvare i piani di prevenzione della corruzione e della trasparenza (compresi i loro aggiornamenti annuali).

* Il **Comitato guida per la trasparenza e l'accesso civico**, composto dalla Direttrice di ER.GO (dott.ssa Patrizia Mondin), dal RPCT (dott. Grasso) e dai seguenti funzionari, già individuati in ragione delle competenze e professionalità specifiche possedute:

- Dott.ssa Isabella Cavicchini – Responsabile dei Servizi di comunicazione;
- Dott. Roberto Palumbo – Responsabile Sistema Informativo Aziendale.

cui spetta il compito di:

a) affiancare il RPCT nella predisposizione e monitoraggio delle misure in materia di trasparenza;

b) assicurare il coordinamento dei contributi apportati dalle diverse strutture aziendali
- definendo, per ogni obbligo di pubblicazione, il processo comprendente l'organizzazione, il workflow, le procedure e i responsabili della validazione e pubblicazione dei dati;

- individuando le priorità di azione in materia di trasparenza;

- individuando le soluzioni normative, organizzative, informatiche, comunicative più idonee e funzionali a supporto del processo di trasparenza;

- verificando la coerenza tra le misure in materia di trasparenza e il piano ICT e di semplificazione e dematerializzazione;

- analizzando i report di monitoraggio e suggerendo indicazioni per il continuo miglioramento della funzione di trasparenza.

* Il **Comitato di direzione** - formato dalla Direttrice, dal dirigente e dai titolari di Posizione organizzativa - che può essere utilmente coinvolto per:

- la definizione degli obiettivi strategici per la prevenzione della corruzione e la trasparenza;

- la condivisione dei contenuti degli atti di programmazione in materia di prevenzione della corruzione;

- la comunicazione degli esiti dei monitoraggi annuali sul grado di attuazione delle misure di prevenzione nelle varie strutture organizzative aziendali;

- le azioni di sensibilizzazione per la più ampia partecipazione alle attività formative da parte di tutti i dipendenti aziendali.

* I **funzionari titolari di P.O.** per la struttura di rispettiva e diretta competenza sono tenuti a svolgere i seguenti compiti:

- forniscono le necessarie informazioni al RPCT per permettere l'espletamento delle sue funzioni;

- partecipano attivamente all'intero processo di elaborazione e gestione del rischio, proponendo in particolare le misure di prevenzione più idonee;

- vigilano sull'osservanza, oltre che del Codice disciplinare, del Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. n. 62/2013) e del Codice di Comportamento dei dipendenti-collaboratori di ER.GO, attivando, in caso di violazione, i

conseguenti procedimenti disciplinari, nel rispetto del nuovo Regolamento in materia di procedimenti disciplinari di ER.GO;

- applicano le misure di prevenzione indicate nei documenti di programmazione della Prevenzione della Corruzione;

- rispettano, quali soggetti proponenti o quali responsabili di procedimento, le prescrizioni del D.Lgs. n. 39 del 2013 in materia di cause di inconferibilità e incompatibilità per le tipologie di incarico ivi previste, assicurando i controlli tempestivi delle autocertificazioni, secondo le modalità e nei tempi previsti negli atti di indirizzo vigenti.

Il ruolo svolto dai funzionari è di fondamentale importanza per il perseguimento degli obiettivi del presente Piano. La violazione dei compiti di cui sopra è fonte di responsabilità disciplinare e se ne deve tenere conto ai fini della valutazione annuale delle prestazioni.

A tal riguardo, ER.GO, al fine di dare piena attuazione all'art. 1, comma 41, della L. n.190/2012 che ha introdotto l'art. 6bis (rubricato "Conflitto di interessi") nel corpo della L. n. 241/1990 e ss.mm.ii. - secondo cui il responsabile del procedimento e i titolari degli Uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e/o il provvedimento finale, devono astenersi in caso di conflitto di interesse, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale - con Circolare del Direttore dell'11/04/2018, ha previsto che i funzionari dell'Azienda in fase di predisposizione della proposta di provvedimenti ampliativi o restrittivi della sfera giuridica di terzi, appongano sistematicamente una dichiarazione con cui danno atto dell'assenza di conflitto di interessi, anche potenziale, con l'operatore economico di cui trattasi ovvero con il soggetto destinatario degli effetti del provvedimento in questione.

*** I dipendenti ed i collaboratori a qualsiasi titolo di ER.GO**

I dipendenti di ER.GO sono tenuti a:

a) collaborare al processo di elaborazione e di gestione del rischio, se e in quanto coinvolti dal RPCT;

b) osservare le misure di prevenzione previste dagli atti di programmazione;

c) adempiere agli obblighi del Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici di cui al D.P.R. n. 62/2013 e del Codice di Comportamento aziendale;

d) effettuare le comunicazioni prescritte in materia di conflitto di interessi e di obbligo di astensione, secondo gli indirizzi forniti dal RPCT, in conformità anche a quanto previsto dal vigente Codice di Comportamento aziendale;

e) segnalare i presunti illeciti (penali, disciplinari, amministrativo-contabili) e/o irregolarità amministrative di cui vengono a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, utilizzando la modulistica pubblicata sul sito istituzionale aziendale e nella intranet aziendale, da indirizzare alla casella di posta elettronica dedicata (anticorruzione@er-

go.it) o preferibilmente l'applicativo informatico per le segnalazioni elettroniche installato on web nella sottosezione "Anticorruzione" del portale "Amministrazione trasparente".

Per "collaboratori" si intendono coloro che, in forza di rapporti di lavoro autonomo o di altro genere, diversi da quelli che contraddistinguono il rapporto di dipendenza, possono essere inseriti nella realtà organizzativa di ER.GO per ragioni professionali, e che sono tenuti a:

a) osservare le Misure di prevenzione individuate negli atti di programmazione della prevenzione della corruzione come Misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione.

b) segnalare al RPCT eventuali situazioni riconducibili a presunti illeciti (penali, disciplinari, amministrativo-contabili) ovvero eventuali le irregolarità amministrative di cui vengono a conoscenza in relazione al proprio rapporto di collaborazione, seguendo la procedura succitata (dichiarazione riservata indirizzata alla casella dedicata o piattaforma web).

*** L'Ufficio per i procedimenti disciplinari (U.P.D.)**

ER.GO ha un proprio "Regolamento per i procedimenti disciplinari", dove sono regolamentati i procedimenti disciplinari a carico del personale non dirigente e dei dirigenti dell'Azienda.

Il Regolamento prevede la composizione monocratica dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari previsto dall'art. 55bis, comma 4, del D.Lgs. n.165/01 e ss.mm.ii., costituito dal Dirigente Responsabile del Servizio Risorse Umane e Organizzazione, che può avvalersi, ai fini istruttori, ove ne ravvisi l'opportunità, della competenza tecnica dei funzionari titolari di P.O. nell'ambito della Gestione del Personale e degli Affari Generali e legali.

L'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari, oltre ad esercitare le funzioni proprie delineate dall'art. 55 bis del D.Lgs. n.165/2001, deve svolgere una funzione propositiva in relazione all'aggiornamento del Codice di comportamento dei dipendenti-collaboratori dell'Azienda.

All'inizio del 2022 ER.GO ha rinnovato l'accordo con la Regione Emilia-Romagna in base al quale l'UPD della Giunta regionale svolgerà i seguenti compiti:

- *gestione di procedimenti disciplinari a carico del direttore di ER.GO (avvio, istruttoria, svolgimento del procedimento ed applicazione della sanzione); in questo caso la composizione dell'UPD è integrata con il direttore della DIREZIONE GENERALE CONOSCENZA, RICERCA, LAVORO, IMPRESE, ai sensi della delibera di Giunta n.324/2022;*

- *supporto e consulenza nell'espletamento delle competenze disciplinari nei confronti del personale non avente qualifica dirigenziale per le fattispecie di minore gravità.*

Il Codice di Comportamento aziendale prevede, inoltre, all'art. 22, che l'UPD:

- *operi in raccordo con il RPCT, fornendo tutti i dati da questo richiesti anche ai fini delle comunicazioni periodiche all'ANAC;*

- *proponga sulla base dell'esperienza, la revisione periodica del Codice di Comportamento, anche in virtù delle segnalazioni ricevute dai singoli collaboratori in merito a proposte di miglioramento del Codice stesso;*

- *svolga funzioni di organismo stabile di garanzia e di attuazione del Codice, deputato al ricevimento di proposte di miglioramento dei contenuti da parte di cittadini ed utenti, formulate ai sensi dell'art. 14 del Codice.*

A questi fini i dipendenti, i cittadini e gli utenti possono segnalare al RPCT di ER.GO ogni presunta condotta contraria ai principi e alle disposizioni dei Codici di Comportamento addebitabile ad uno o più collaboratori aziendali identificati o identificabili, a qualsiasi livello appartengano, utilizzando il modulo rinvenibile sul sito web dell'Azienda ("Amministrazione Trasparente", sotto la sezione "Altri contenuti"), da inoltrare all'apposita casella di posta elettronica (anticorruzione@er-go.it).

Allo stesso fine, possono accedere alla piattaforma web installata sul sito "Amministrazione trasparente" di ER.GO, sotto-sezione "Anticorruzione", dove è stato pubblicato il link all'applicativo ANAC per le segnalazioni.

In alternativa, infine, il dipendente interessato a fare una segnalazione, come del resto ogni altro cittadino e/o utente (es. fornitore), può segnalare illeciti e/o irregolarità utilizzando la piattaforma informatica reperibile sul sito istituzionale dell'ANAC.

§ § §

I rapporti con la Regione e la Rete per l'integrità

ER.GO ai sensi della legge istitutiva e del proprio Statuto è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, di autonomia amministrativa, patrimoniale, organizzativa, gestionale, contabile e finanziaria, nonché statutaria e regolamentare. Al contempo, in quanto rientrante nel *sistema delle amministrazioni regionali* (art.1, comma 3-bis, lett.d) della L.R.n.43/2001), in alcuni ambiti di attività ER.GO recepisce, pur con i necessari

adeguamenti al proprio contesto organizzativo, atti di indirizzo emanati dalla Regione Emilia-Romagna per disciplinare i diversi ambiti di attività.

Anche la materia della prevenzione della corruzione e della trasparenza è oggetto di norme di indirizzo da parte della Regione. Pertanto, pur con gli opportuni adattamenti al proprio contesto organizzativo e alla propria missione istituzionale, ER.GO è da sempre impegnata a muoversi in armonia con quanto stabilito dalla Regione – ed in particolare dal RPCT della Giunta regionale e dal RPCT dell'Assemblea legislativa - per le proprie strutture organizzative.

Il coordinamento con la Regione trova la sua massima espressione nell'ambito della ***Rete per l'Integrità e la Trasparenza***, istituita in base all'art. 15 della l.r. n. 18 del 2016 quale organismo di raccordo tra i Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza delle amministrazioni pubbliche e private partecipate o in controllo pubblico con sede nel territorio dell'Emilia-Romagna, a cui ER.GO ha aderito a fine 2017.

La presenza all'interno della Rete consente di:

- avere un luogo di incontro e di confronto sui temi dell'anticorruzione e della trasparenza;
- beneficiare delle iniziative di formazione organizzate dalla Rete, sia di quelle rivolte alla generalità del personale (attraverso la piattaforma SELF), sia di quelle più specificatamente rivolte agli RPCT ed ai membri dello staff anticorruzione;
- organizzare insieme agli altri enti aderenti la "Giornata della Trasparenza".

PARTE II

LA GESTIONE DEL RISCHIO

Come da indicazioni di ANAC, la gestione del rischio corruttivo deve avvenire sulla base dei principi del c.d. *risk management*, che si sviluppa attraverso queste fasi:

- Analisi del contesto
- Mappatura del rischio
- Valutazione del rischio
- Trattamento del rischio
- Monitoraggio

Descritto ed analizzato il contesto, seppur con i rinvii sopra operati, la **mappatura dei processi amministrativi** aziendali - ed in particolare di quelli a maggior rischio corruttivo - è contenuta nel PTPCT 2021-2023, a cui si fa rinvio, ferma restando la necessità di procedere ad un suo eventuale aggiornamento alla luce delle modifiche organizzative e normative impattanti sui processi stessi che dovessero subentrare in corso d'anno.

La **valutazione del rischio** è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi, al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure organizzative correttive/preventive (trattamento del rischio).

Si articola in tre sotto fasi:

- ♣ l'identificazione del rischio, con l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo;
- ♣ l'analisi del rischio, con il duplice obiettivo, da un lato, di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione, e, dall'altro lato, di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio;
- ♣ la ponderazione del rischio, con lo scopo di stabilire le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio e le priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Si rinvia alla valutazione effettuata nel PTPCT 2021-2023 di ER.GO.

Il **trattamento del rischio** consiste, invece, nell'individuazione e programmazione degli OBIETTIVI STRATEGICI da perseguire attraverso l'adozione ed attuazione di MISURE, generali e specifiche, finalizzate a ridurre il rischio corruttivo identificato mediante le attività propedeutiche sopra descritte.

Infine, il processo di gestione del rischio prevede il **monitoraggio**.

Il monitoraggio è un'attività fondamentale e continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio.

Per ciascuna delle misure adottate col presente documento vengono individuati gli indicatori ed i target da tenere presenti per il monitoraggio.

Un ruolo chiave in questa attività è svolto dal RPCT e dallo staff anticorruzione che, tenendo conto di quanto previsto nel presente documento, stabiliranno tempi e modalità del monitoraggio, affinché questo avvenga in maniera trasparente ed efficace. Dell'attività di monitoraggio si darà conto con appositi verbali, oggetto di pubblicazione sul sito.

Attività diversa ma strettamente collegata al monitoraggio è poi l'attività di **riesame** periodico, volta a valutare il funzionamento del sistema di prevenzione della corruzione nel suo complesso, in una prospettiva più ampia. Ciò allo scopo anche di considerare eventuali ulteriori elementi che possano incidere sulla strategia di prevenzione della corruzione e ad indurre a modificare il sistema di gestione del rischio per migliorare i presidi adottati.

I risultati dell'attività di monitoraggio sono, in ogni caso, utilizzati per effettuare il riesame. Il riesame è previsto per la fine dell'anno e può prevedere il coinvolgimento anche di soggetti esterni, come l'OIV o i componenti della Rete per l'Integrità.

OBIETTIVI STRATEGICI / MISURE_ANNO 2022

In continuità con gli atti di programmazione degli scorsi anni e nelle more dell'adozione del PIAO, gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza vengono così individuati:

- 1. definire le misure atte a contrastare il fenomeno corruttivo all'interno dell'Azienda, attraverso l'implementazione di un adeguato sistema di prevenzione, che veda, tra i suoi assi portanti, la trasparenza;**
- 2. individuare quali ambiti più delicati quelli a maggior tasso di individualizzazione, in cui cioè è più alto il livello di discrezionalità messo in campo**
- 3. perseguire una dimensione valoriale anche nell'ambito delle acquisizioni di beni/servizi/lavori tramite gare d'appalto, coniugando l'attenzione all'impatto sociale e ambientale con la convenienza economica;**
- 4. effettuare i controlli con logica a campione sui principali procedimenti aziendali, soprattutto quelli connessi all'assegnazione dei benefici o alla loro revoca, oltre a quelli relativi alle gare d'appalto;**
- 5. aggiornare le diverse sezioni di Amministrazione Trasparente, valutando la possibilità di introdurre l'automatizzazione di alcuni passaggi ed il caricamento dei dati e operando una "pulizia" periodica dei contenuti obsoleti;**
- 6. organizzare momenti formativi in materia di anticorruzione e di trasparenza, ma anche di privacy.**

Per ciascun obiettivo strategico vengono qui di seguito definite le MISURE da adottare nel corso dell'anno, coi relativi indicatori/target da tenere presenti ai fini del monitoraggio.

OB. 1

Definire le misure atte a contrastare il fenomeno corruttivo all'interno dell'Azienda, attraverso l'implementazione di un adeguato sistema di prevenzione, che veda, tra i suoi assi portanti, la trasparenza.

Per raggiungere l'obiettivo di contrastare il fenomeno corruttivo è necessario dar seguito alle seguenti **MISURE GENERALI**, che intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione:

♣ Il **CODICE DI COMPORTAMENTO**: ER.GO già dispone di un proprio codice ai sensi dell'art. 54, co. 5, del d.lgs. 165/2001; nel corso del 2022, il Codice andrà aggiornato alla luce delle nuove Linee ANAC di cui alla delibera n. 177 del 19.2.2020 e anche delle novità intervenute in tema di tutela del c.d. "whistleblower".

Nell'aggiornamento del Codice, il RPCT sarà coadiuvato dal proprio staff.

L'obiettivo è quello di "personalizzare" ulteriormente il Codice, tenendo conto della missione istituzionale di ER.GO, della sua natura di "azienda di servizi" e del sistema valoriale che ispira la sua azione verso l'utenza studentesca.

Contestualmente all'aggiornamento del Codice di comportamento, andrà aggiornato anche il **PATTO DI INTEGRITA' DEI CONTRATTI PUBBLICI**, alla luce anche delle novità introdotte dalla Regione Emilia-Romagna con la nuova versione approvata con delibera G.R.565 del 13/04/2022).

INDICATORE/TARGET: aggiornamento del CODICE e del PATTO DI INTEGRITA' entro il mese di giugno 2022 (resp: RPCT)

♣ Misure di disciplina del **CONFLITTO DI INTERESSI**: ferme le disposizioni del codice di comportamento in materia di conflitto di interessi, con particolare riferimento alle funzioni ed attività svolte all'interno di ER.GO, si dovrà curare:

- l'aggiornamento dei moduli per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di conflitto di interessi; o acquisizione, conservazione e verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi rese da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a RUP;

- il monitoraggio della situazione, attraverso l'aggiornamento, con cadenza periodica da definire (biennale o triennale), della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, ricordando con cadenza periodica a tutti i dipendenti di comunicare tempestivamente eventuali variazioni nelle dichiarazioni già presentate;
- l'esemplificazione di casistiche ricorrenti di situazioni di conflitto di interessi (ad es. situazioni di conflitto di interessi dei componenti delle commissioni di concorso o delle commissioni di gara);
- la chiara individuazione dei soggetti che sono tenuti a ricevere e valutare le eventuali situazioni di conflitto di interessi dichiarate dal personale (ad es., il responsabile dell'ufficio nei confronti del diretto subordinato);
- la chiara individuazione dei soggetti tenuti a ricevere e a valutare le eventuali dichiarazioni di conflitto di interessi rilasciate dai dirigenti o dai consulenti;
- le attività di sensibilizzazione del personale al rispetto di quanto previsto in materia dalla l. 241/1990 e dal codice di comportamento.

Con particolare riguardo alle previsioni normative che disciplinano il peculiare istituto dell'assenza di conflitto di interessi in capo ai consulenti, in armonia con le raccomandazioni di ANAC, si dovrà procedere:

- predisposizione di un modello di dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, con l'indicazione dei soggetti (pubblici o privati) presso i quali l'interessato ha svolto o sta svolgendo incarichi/attività professionali o abbia ricoperto o ricopra cariche;
- rilascio della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte del diretto interessato, prima del conferimento dell'incarico di consulenza;
- aggiornamento, con cadenza periodica da definire (anche in relazione alla durata dell'incarico di consulenza), della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi;
- previsione di un dovere dell'interessato di comunicare tempestivamente eventuali situazioni di conflitto di interessi insorte successivamente al conferimento dell'incarico;
- individuazione del soggetto competente ad effettuare la verifica delle suddette dichiarazioni (es. ufficio conferente l'incarico o altro ufficio);
- consultazione di banche dati liberamente accessibili ai fini della verifica;
- audizione degli interessati, anche su richiesta di questi ultimi, per chiarimenti sulle informazioni contenute nelle dichiarazioni o acquisite nell'ambito delle verifiche;
- controllo a campione da parte del RPCT dell'avvenuta verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi e della relativa pubblicazione delle stesse ai sensi dell'art. 53, co. 14, d.lgs. 165/2001.

INDICATORE/TARGET: aggiornamento moduli e monitoraggio entro il mese di settembre 2022 (resp: Uff. Personale e AA.GG.)

* **INCONFERIBILITA'/INCOMPATIBILITA' DI INCARICHI**

ER.GO, in genere, anche a motivo della sua natura di ente strumentale della Regione, non è interessata dall'applicazione di questa misura che riguarda un istituto applicato in via del tutto eccezionale.

Tuttavia, qualora si dovesse avere la necessità di procedere all'attribuzione di incarichi, gli uffici competenti (Personale e Affari Generali) dovranno prevedere e porre in essere adeguate modalità di acquisizione, conservazione e verifica delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013; si dovrà effettuare il monitoraggio delle singole posizioni soggettive, rivolgendo particolare attenzione alle situazioni di inconferibilità legate alle condanne per reati contro la pubblica amministrazione.

Si dovrà prevedere una specifica procedura di conferimento degli incarichi, tale da garantire:

- la preventiva acquisizione della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità da parte del destinatario dell'incarico;
- la successiva verifica entro un congruo arco temporale, da predefinire;
- il conferimento dell'incarico solo all'esito positivo della verifica (ovvero assenza di motivi ostativi al conferimento stesso);
- la pubblicazione contestuale dell'atto di conferimento dell'incarico, ove necessario ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013, e della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità, ai sensi dell'art. 20, co. 3, del d.lgs. 39/2013.

INDICATORE/TARGET: predisposizione procedura entro il mese di dicembre 2022 (resp.: Uff. Personale e AA.GG.)

* **La prevenzione della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici**

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

- all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di contratti pubblici o di commissioni di concorso pubblico (o di procedure di mobilità esterna o di progressione verticale), anche al fine di evitare le conseguenze della illegittimità dei provvedimenti di nomina e degli atti eventualmente adottati;

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

Come raccomandato da ANAC, a tal fine, è pertanto opportuno che vengano impartite direttive interne per effettuare i controlli sui precedenti penali e per le determinazioni conseguenti in caso di esito positivo del controllo; che vengano inserite negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi le condizioni ostative al conferimento; che vengano eventualmente adottati gli atti necessari per adeguare i regolamenti aziendali sulla formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di concorso.

INDICATORE/TARGET: attuazione misura entro il mese di dicembre 2022 (resp.: Uff. Personale e AA.GG.)

♣ Gli **INCARICHI EXTRAISTITUZIONALI**

ER.GO (con determinazione n.44 del 18/02/2019) ha adottato il proprio “Regolamento in materia di incompatibilità e attribuzione di incarichi esterni” destinato ai propri dipendenti e corredato della modulistica per la richiesta di autorizzazione per lo svolgimento di incarichi, cariche ed altre attività esterne/comunicazione, pubblicata nella intranet aziendale - “Area rapporto di lavoro/incarichi”.

Il Regolamento è stato condiviso con i dipendenti aziendali anche attraverso specifici incontri info/formativi, che potranno essere replicati anche con modalità “da remoto” o e-learning.

ER.GO pubblica nella sotto-sezione del portale Amministrazione Trasparente “Personale/Incarichi conferiti e autorizzati” il collegamento ipertestuale alla banca dati PERLAPA della Funzione Pubblica, alimentata coi dati relativi agli incarichi autorizzati.

Nel rispetto di quanto previsto dal PNA 2019 nell'anno 2022, ER.GO si impegna a:

- effettuare una rilevazione delle richieste più frequenti di incarichi extraistituzionali;
- valutare, nell'ambito dell'istruttoria relativa al rilascio dell'autorizzazione, al di là della formazione di una black-list di attività precluse, la possibilità di svolgere incarichi anche in ragione dei criteri di crescita professionale, culturale e scientifica nonché di valorizzazione di un'opportunità personale che potrebbe avere ricadute positive sullo svolgimento delle funzioni istituzionali ordinarie da parte del dipendente.

INDICATORE/TARGET: attuazione misura entro il mese di dicembre 2022 (resp.: Uff. AA.GG.)

* **Divieti post-employment (PANTOUFLAGE)**

ER.GO è impegnata ad adottare misure adeguate per garantire l'attuazione della disposizione sul pantouflage di cui all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, co. 16-ter, attraverso in particolare:

- l'inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale che prevedono specificamente il divieto di pantouflage;
- la previsione di una dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;
- la previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016.

INDICATORE/TARGET: attuazione misura entro il mese di dicembre 2022 (resp.: Uff. Personale e Uff. Contratti)

* La **ROTAZIONE ORDINARIA**

La rotazione c.d. "ordinaria" del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura rilevante tra gli strumenti di prevenzione della corruzione, sebbene – soprattutto per una realtà organizzativa di modeste dimensioni come quelle di ER.GO - debba essere temperata con il buon andamento, l'efficienza e la continuità dell'azione amministrativa, tenendo conto anche della necessità di competenze specialistiche in alcuni aree di attività caratterizzanti la missione istituzionale dell'Azienda.

Compatibilmente con quelle che sono le risorse professionali disponibili, la Direzione di ER.GO ha operato ed opera scelte organizzative che tengano conto anche dell'esigenza di ruotare i responsabili degli uffici a più elevato rischio corruttivo; ne è un esempio concreto la rotazione operata nel 2021 presso l'Ufficio Controlli che ha portato alla nomina di nuove figure di responsabili e l'introduzione – sempre nella 2^a parte del 2021 – di una specifica P.O. per la gestione operativa delle procedure di gara d'appalto.

Laddove non è oggettivamente possibile effettuare la ROTAZIONE (ad es. per l'elevato livello di competenze specialistiche "infungibili" e di esperienze del responsabile del

processo o per l'impatto che la rotazione avrebbe sulle attività degli uffici), si fa generalmente ricorso come misura alternativa alla c.d. "segregazione delle funzioni"; il processo "a rischio corruttivo" viene cioè suddiviso in più fasi, assegnate alla responsabilità di diverse figure, in modo da garantire l'autonomia di operato di queste ultime e una maggiore trasparenza dell'intero processo che vede così coinvolti più responsabili.

INDICATORE/TARGET: attuazione misura entro il mese di dicembre 2022 (resp.: Uff. Personale)

♣ La **ROTAZIONE STRAORDINARIA**

E' una misura di carattere successivo che si applica al verificarsi di eventi corruttivi (si rinvia in tal senso all'elenco dei reati presupposto contenuto nella delibera ANAC n. 215 del 26 marzo 2019). ER.GO non è mai stata interessata da questa misura.

In occasione dell'aggiornamento del Codice di comportamento e della conseguente attività formativa verrà ribadito l'obbligo per i dipendenti di comunicare all'amministrazione l'avvio nei propri confronti di procedimenti penali.

INDICATORE/TARGET: attuazione misura entro il mese di dicembre 2022 (resp.: Uff. Personale)

♣ **Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. WHISTLEBLOWER)**

Nel Codice di comportamento di ER.GO è disciplinata la procedura da seguire per la presentazione al RPCT di segnalazioni da parte di soggetti che ritengano di essere a conoscenza di illeciti/irregolarità amministrative (dipendenti-collaboratori; soggetti esterni: utenti, cittadini ecc.); viene altresì definita la modulistica da scaricare dal sito istituzionale, compilare secondo le istruzioni date dal RPCT e inoltrare alla casella di posta elettronica dedicata.

Il nostro Paese non ha ancora recepito la direttiva UE 2019/1937 riguardante il whistleblowing, che ha introdotto rilevanti modifiche procedurali e organizzative sia nel settore pubblico sia in quello privato, finalizzate a contrastare le ritorsioni nei confronti del segnalante (che non può essere sanzionato, demansionato, trasferito, sottoposto a qualsivoglia misura organizzativa con effetti negativi, diretti o indiretti, sulla posizione lavorativa, licenziato; inoltre, gli atti discriminatori sono nulli, comportano responsabilità personale per il soggetto che ha adottato l'atto e reintegro del segnalante licenziato), a salvaguardare la riservatezza sull'identità del segnalante e a sottrarre la segnalazione all'accesso agli atti,

fatti salvi i casi espressamente previsti e solo in momenti successivi, con contestuale potenziamento del ruolo del RPCT che diviene l'unico soggetto istruttore e colui che tratta i dati personali del segnalante. Nel frattempo, il riferimento sono le Linee Guida ANAC adottate in data 9 giugno 2021 con Delibera n. 469, a cui tutte le amministrazioni sono tenute a conformarsi.

Nel 2022 si dovrà dar seguito, pertanto, alle novità introdotte dalla Direttiva ed alle indicazioni di ANAC, apportando le necessarie modifiche al Codice di comportamento.

INDICATORE/TARGET: attuazione tempestiva della misura dopo il recepimento della Direttiva UE (verifica a ottobre 2022) (resp: RPCT)

OB. 2

Individuare quali ambiti più delicati quelli a maggior tasso di individualizzazione, in cui cioè è più alto il livello di discrezionalità messo in campo.

La necessità per ER.GO di garantire il supporto agli studenti che si trovano in situazioni di particolari difficoltà, personali/familiari etc., rende frequente il ricorso ad interventi meno standardizzati e meno vincolati da disposizioni normative.

Perché tutto avvenga all'insegna della correttezza e della trasparenza, risulta fondamentale verificare che ci sia stata, preliminarmente "a monte", l'individuazione di criteri di valutazione trasparenti, puntualmente applicati in fase di concessione dei benefici/interventi.

E' una valutazione che richiede grande equilibrio, dovendo bilanciare i principi di equità e di parità di trattamento, con la consapevolezza che per quanto riguarda i benefici meno standardizzati - es. i c.d. "interventi straordinari" - un'astratta applicazione dell'uniformità di trattamento che prescindendo dalle situazioni concrete, potrebbe creare gravi diseguaglianze.

In tale ottica, per raggiungere tale obiettivo nel 2022 andranno individuati gli ambiti più delicati per i motivi sopra esposti ed effettuati i necessari controlli su almeno due delle procedure seguite e sugli interventi "personalizzati" posti concretamente in essere, coinvolgendo gli uffici competenti.

INDICATORE/TARGET: attuazione misura entro il mese di dicembre 2022 (resp: staff RPCT e P.O. "Interventi DSU individualizzati – servizi per studenti disabili – punti di ascolto territoriali")

OB. 3

Perseguire una dimensione valoriale anche nell'ambito delle acquisizioni di beni/servizi/lavori tramite gare d'appalto, coniugando l'attenzione all'impatto sociale e ambientale con la convenienza economica.

Tale obiettivo potrà essere raggiunto in special modo nell'ambito delle gare d'appalto previste per il 2022 per il rinnovo degli affidamenti delle mense di Bologna (Irnerio ed Ex Stazione Veneta), Forlì (Campus ed Ex ENAV) e Ferrara (Mensa Giovecca ed Ex Pacifico), nonché nella gara per l'affidamento dei servizi attualmente rientranti nel contratto di Global Service per la gestione dei servizi di accoglienza.

Per quanto riguarda i servizi ristorativi, occorrerà prevedere i seguenti principali obiettivi:

- praticare un sistema tariffario agevolato per gli studenti universitari e con specifica attenzione per gli "studenti assistiti da ER.GO", prevedendo la possibilità di scegliere anche menù semplici e a basso costo;
- mettere a disposizione un servizio di qualità con una vocazione di sviluppo sostenibile proiettata in un lungo periodo, coerentemente con gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030;
- erogare un servizio ristorativo "sostenibile", rispettoso dell'ambiente (praticando ad es. politiche plastic free) e dei corretti stili di vita;
- erogare un servizio ristorativo volto a promuovere abitudini alimentari salutari ed a basso impatto ambientale;
- erogare un servizio ristorativo "etico" incentrato sulla riduzione degli sprechi alimentari, su una filiera produttiva caratterizzata da un numero limitato di passaggi, sull'utilizzo di prodotti biologici e solidali, sull'ottimizzazione dei consumi idrici ed energetici, nonché su un'ottimale gestione delle eccedenze alimentari, anche in chiave solidale;
- inserire nell'offerta ristorativa proposte di menù privi totalmente di ogni tipologia di derivato di origine animale ("vegano") oltre che "menù vegetariani"; alimenti o ingredienti certificati da agricoltura biologica; alimenti o bevande provenienti da commercio equo e solidale; ingredienti o alimenti provenienti da coltivazioni su terre confiscate alle mafie; proposte ristorative che tengano conto anche di eventuali intolleranze alimentari o di scelte di tipo etico o religioso;
- fornire una puntuale informazione agli utenti sulla composizione e sulla qualità di origine degli alimenti stessi nonché sul corretto smaltimento dei rifiuti;
- offrire la possibilità del servizio di asporto, utilizzando materiale riciclabile.

Per quanto riguarda, invece, i servizi attualmente rientranti nel contratto di Global Service, che assumono una rilevanza strategica per ER.GO, la dimensione valoriale potrà essere curata perseguendo l'obiettivo di coinvolgere e responsabilizzare

maggiormente l'affidatario nella gestione dei rapporti con l'utenza e nella custodia e cura del patrimonio aziendale. Inoltre, con l'obiettivo di rendere progressivamente più sostenibili gli immobili aziendali, si attiverà per alcune residenze un affidamento separato della "gestione calore" ad operatori economici specialisti del settore. Questa scelta potrà essere l'occasione per raffrontare diversi modelli gestionali, così da trarre elementi utili per una valutazione trasparente sia delle performance prestazionali sia degli impatti economici. L'auspicio è che con i nuovi affidamenti si riesca ad impostare un rapporto improntato a un autentico spirito di leale collaborazione, condivisione, fiducia e corresponsabilità. Queste sono da considerarsi le leve prioritarie per attuare un reale processo di miglioramento dei servizi, sia in termini di soddisfazione dell'utenza, sia sotto il profilo della sostenibilità ambientale ed economica.

INDICATORE/TARGET: attuazione misura entro il mese di settembre 2022 (resp.: Servizi per l'Accoglienza e Uff. Contratti)

OB. 4

Effettuare i controlli con logica a campione sui principali procedimenti aziendali, soprattutto quelli connessi all'assegnazione dei benefici o alla loro revoca, oltre a quelli relativi alle gare d'appalto.

Questa attività, che rappresenta indirettamente anche un'utile forma di controllo sull'attività amministrativa di ER.GO nel suo complesso, assume grande rilievo in ottica di prevenzione della corruzione.

Nel corso del 2022 i controlli "a campione" potranno riguardare almeno 2 procedimenti di assegnazione del beneficio della borsa di studio (che si concludono, quindi, con provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del destinatario) e almeno 2 procedimenti di revoca del beneficio (che si concludono con provvedimenti restrittivi).

Per quanto riguarda le procedure d'appalto, potranno essere sottoposte a controllo (verifica criteri di scelta e requisiti soggettivi degli O.E., criterio di aggiudicazione, etc...):

- una procedura di gara "aperta" sopra soglia relativa ad un servizio;
- una procedura negoziata per l'affidamento di lavori;
- una procedura per l'affidamento diretto di fornitura;
- una procedura per l'affidamento diretto di lavori.

INDICATORE/TARGET: attuazione misura entro il mese di novembre 2022 (resp.: RPCT e staff)

OB. 5

Aggiornare le diverse sezioni di Amministrazione Trasparente, valutando la possibilità di introdurre l'automatizzazione di alcuni passaggi ed il caricamento dei dati.

La Trasparenza, quale misura di prevenzione della corruzione, assume un ruolo di grande rilievo e richiede il coinvolgimento di tutti i funzionari responsabili degli uffici aziendali, chiamati a curare la pubblicazione e l'aggiornamento tempestivo dei dati/documenti/informazioni di loro competenza nelle diverse sotto sezioni di Amministrazione Trasparente.

La pubblicazione avviene con la collaborazione dei SIA aziendali.

Nel corso del 2022 si dovrà valutare l'introduzione di automatismi utili a organizzare e gestire al meglio i flussi informativi necessari a garantire il rispetto degli obblighi di legge e un'effettiva trasparenza, anche in vista dell'esercizio del diritto d'accesso (civico e/o generalizzato, c.d. FOIA).

Le informazioni richieste, infatti, sono tante e il monitoraggio interno, per quanto attento, potrebbe non essere sufficiente per assicurare il perfetto e tempestivo adeguamento agli adempimenti, oggetto di controllo successivo da parte dell'OIV.

Nello stesso tempo è necessario un'azione di controllo/revisione costante delle diverse sezioni di AT, al fine di riordinare i contenuti in modo organico e per operare la pulizia di quelli obsoleti. Solo sezioni ordinate e con contenuti aggiornati consentono una vera accessibilità ed una facile fruizione.

La vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi sono poste in capo al Comitato guida per la trasparenza.

INDICATORE/TARGET: aggiornamento costante e tempestivo di tutte le sotto sezioni di AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE (verifica continuativa)
(resp.: le P.O. competenti in riferimento all'obbligo; Comitato guida per la trasparenza)

OB. 6

Organizzare momenti formativi in materia di anticorruzione e di trasparenza, ma anche di privacy (FORMAZIONE)

Tra le principali misure di prevenzione della corruzione da disciplinare e programmare rientra la formazione in materia di etica, integrità, trasparenza ed altre tematiche inerenti al rischio corruttivo.

Si evidenzia la necessità di coinvolgere tutto il personale, ed in particolare i neoassunti, in percorsi formativi non più basati prevalentemente sull'analisi della regolazione e delle disposizioni normative rilevanti in materia di prevenzione della corruzione, ma organizzati in modo da tener conto delle specifiche situazioni in cui si trova ad operare il personale aziendale.

Seguendo le indicazioni di ANAC, ai fini di una migliore strategia di prevenzione, la formazione necessita di essere arricchita sia con un ruolo più attivo delle persone in formazione, valorizzando così le loro esperienze, sia con un lavoro su casi concreti che tengano conto delle specificità dell'Azienda, anche sotto il profilo della tipologia di utenza. Ciò consentirebbe di fornire ai destinatari strumenti decisionali in grado di porli nella condizione di affrontare i casi critici e i problemi etici che incontrano in specifici contesti e di riconoscere e gestire i conflitti di interessi così come situazioni lavorative problematiche che possono dar luogo all'attivazione di misure preventive.

La dimensione laboratoriale e plurisede può rappresentare l'ambiente di confronto più adeguato, anche per un approccio ai diversi temi che salvaguardi l'uniformità di trattamento delle diverse posizioni prese in carico.

In genere, è sempre opportuno strutturare la formazione su due livelli, uno generale, rivolto a tutti i dipendenti, mirato all'aggiornamento delle competenze/comportamenti in materia di etica e della legalità; e uno specifico, indirizzato al RPCT ed al suo staff, nonché ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a maggior rischio corruttivo, mirato a valorizzare le politiche, i programmi e gli strumenti utilizzati per la prevenzione e ad approfondire tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

Questa formazione è prevista anche all'interno del Piano della formazione 2022.

INDICATORE/TARGET: attuazione misura prevista in corso d'anno; la verifica verrà fatta entro il mese di novembre 2022 (resp.: Uff. AA.GG. e Personale)

PARTE III

Descrizione dell'iter seguito

Come detto in premessa, il presente documento è stato predisposto nelle more dell'adozione del primo PIAO (30/06/2022) e nella stessa ottica di semplificazione e snellimento.

Si discosta in maniera significativa dall'ultimo PTPCT di ER.GO (quello relativo al triennio 2021/2023), a cui però si rinvia per quanto riguarda la c.d. "valutazione del rischio", e risente della transitorietà della fase in cui viene predisposto.

Per il futuro l'auspicio è quello di continuare l'opera di semplificazione della programmazione in materia di anticorruzione che costituirà una sezione del PIAO, rendendo quest'ultima sempre più integrata e coordinata con gli altri atti di programmazione che confluiranno nel PIAO e, allo stesso tempo, più fruibile da tutti, compresi gli studenti, che rappresentano i destinatari delle attività e dei servizi erogati da ER.GO.

Ciò precisato, il presente documento, una volta adottato con formale determinazione della Direttrice di ER.GO, viene trasmesso all'O.I.V. e ad ANAC e viene pubblicato nella sezione Amministrazione Trasparente.

Dell'avvenuta pubblicazione viene data informazione a tutti i dipendenti aziendali.

Appendice 1 – Il contesto economico

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 subita 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 complessivo cela un ulteriore aumento della diseguaglianza, 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.

Appendice 2 – QUADRO CRIMINOLOGICO

Evoluzione dei fenomeni di illegalità in Emilia-Romagna collegati alla criminalità organizzata e di tipo mafioso

1. Premessa

Diverse indagini condotte negli ultimi trent'anni dalle forze investigative hanno portato alla luce la presenza delle mafie fuori dalle zone di origine¹, 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 [...], 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

¹ 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.

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 attive².

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-Romagna³, attraverso l'analisi dei dati riguardanti i reati rilevati dalle 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.

² 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.

³ 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. 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).

In particolare, qui saranno esaminati: i reati di associazione a delinquere semplice e mafiosa; gli omicidi di mafia; le estorsioni⁴; i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari⁵; i reati di produzione, traffico e spaccio di stupefacenti⁶; lo sfruttamento e il favoreggiamento della prostituzione⁷; i furti e le rapine organizzate⁸; i reati di ricettazione⁹; le truffe, le frodi e i reati di contraffazione¹⁰; il riciclaggio e l'impiego di denaro illecito¹¹; l'usura¹².

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 tempo¹³.

⁴ 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.

⁵ Nelle analisi sulle mafie questi reati generalmente sono utilizzati come indicatori di controllo mafioso del territorio.

⁶ 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.

⁷ 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).

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

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 primi¹⁴.

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 disponibili¹⁵.

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

Fonte: Nostra elaborazione su dati SDI del Ministero dell'Interno.

2. 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

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-Est¹⁶.

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		
	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione medio	Tasso su 100 mila ab.	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione medio	Tasso su 100 mila ab.	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione medio	Tasso su 100 mila ab.
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: Nostra elaborazione 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

¹⁶ 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%.

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
Omicidi di mafia	-100,0	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: Nostra elaborazione 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
Truffe, frodi e contraffazione	258,2	203,0	259,4	201,6	214,6	338,7	221,5	270,5	234,1	292,6
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	398,8	316,8	393,1	302,5	323,0	517,5	337,4	453,2	348,4	482,4

Fonte: Nostra elaborazione 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.

3. 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 media	Variazione 2018-2019	Tasso su 100 mila ab.	Variazione media	Variazione 2018-2019	Tasso su 100 mila ab.	Variazione media	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: Nostra elaborazione su dati SDI del Ministero dell'Interno.