



COMUNE DI MARANO SUL PANARO

PROVINCIA DI MODENA

PIANO INTEGRATO DI ATTIVITA' ED ORGANIZZAZIONE - PIAO ANNO 2022-2024

Adottato con atto

INDICE

PREMESSA3

1. SEZIONE: SCHEDA ANAGRAFICA DELL'AMMINISTRAZIONE5

- 1.1 Scheda Anagrafica5**
- 1.2 Presentazione del Comune5**
- 1.3 L'Unione Terre di Castelli5**
- 1.4 Le partecipazioni e gli Enti Strumentali dell'Ente7**
- 1.5 Entrate e spese dell'ente8**

2. SEZIONE: VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE11

- 2.1 Sottosezione: Valore Pubblico11**
- 2.2 Sottosezione: Performance11**
- 2.3 Sottosezione: Rischi corruttivi e trasparenza11**

3. SEZIONE: ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO26

- 3.1 Sottosezione: Struttura organizzativa26**
- 3.2 Sottosezione: Organizzazione del Lavoro Agile32**
- 3.3 Sottosezione: Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale38**
 - 3.3.1 Rappresentazione della consistenza di personale al 31 dicembre 202138**
 - 3.3.2 La gestione del personale ed i costi 38**
 - 3.3.3 Strategia di copertura del fabbisogno 42**

4 GOVERNANCE E MONITORAGGIO45

- 4.1 Governance del PIAO45**
- 4.2 Monitoraggio del PIAO45**

PREMESSA

a) I riferimenti normativi

L'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 ha previsto che le pubbliche amministrazioni, adottino, entro il 31 gennaio di ogni anno, il Piano integrato di attività e organizzazione. Il Piano ha l'obiettivo di assorbire, razionalizzandone la disciplina in un'ottica di massima semplificazione, molti degli atti di pianificazione cui sono tenute le amministrazioni.

La norma richiama espressamente le discipline di settore e, in particolare, il D.Lgs. n. 150/2009, in materia di performance, e la Legge n. 190/2012, in materia di prevenzione della corruzione; ciò indica che i principi di riferimento dei rispettivi piani, i cui contenuti confluiscono nel PIAO, continueranno a governarne i contenuti. Il Piano ha durata triennale ma viene aggiornato annualmente.

Le Amministrazioni devono:

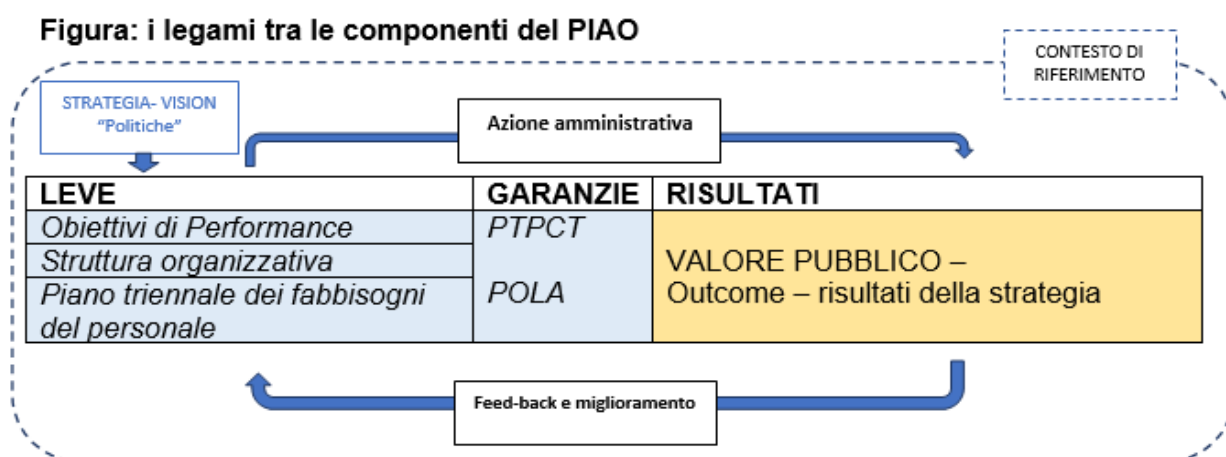
- approvare il Piano entro il 31 gennaio di ogni anno
- pubblicarlo nel proprio sito internet istituzionale
- inviarlo al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per la pubblicazione sul relativo portale.

Riguardo al termine di approvazione, per l'anno 2022, in sede di prima applicazione, il PIAO avrebbe dovuto essere approvato entro il 30 aprile 2022 ma la mancata adozione dei provvedimenti attuativi nei termini assegnati dal legislatore del dl 80/2021, ha fatto slittare la data dapprima al 30 giugno e successivamente, ai sensi del Decreto adottato in data 24 giugno 2022, al 28 dicembre 2022 (*"In sede di prima applicazione, il termine di cui all'articolo 7, comma 1, del presente decreto è differito di 120 giorni successivi a quello di approvazione del bilancio di previsione"*).

Dal punto di vista dei contenuti e delle finalità, il PIAO dà avvio ad un significativo tentativo di disegno organico del sistema pianificatorio nelle amministrazioni pubbliche che ha il merito di aver evidenziato la molteplicità di strumenti di programmazione, spesso non dialoganti ed altrettanto spesso, per molti aspetti, sovrapposti.

Inoltre, enfatizza un tema fondamentale: la valutazione del valore generato, delle cause e degli effetti che i meccanismi di programmazione e di pianificazione sono in grado di generare delineando, in questo modo, un filo conduttore comune tra i diversi ambiti di programmazione.

Il legame logico tra gli elementi del PIAO è rappresentato dalla figura sotto riportata:



Dove:

- **le leve** rappresentano i fattori che alimentano l'azione amministrativa e ne consentono il corretto esplicarsi nel tempo;
- **gli elementi di garanzia** (PTPCT e Piano Organizzativo del Lavoro Agile) costituiscono le funzioni a salvaguardia del Valore Pubblico, sia in termini di correttezza dell'azione amministrativa sia di miglioramento e semplificazione delle modalità lavorative per l'erogazione dei servizi;
- **il Valore Pubblico** rappresenta la proposizione di valore, cioè ciò che l'ente intende offrire al contesto di riferimento e che ne qualifica l'azione amministrativa e le "politiche".

b) Il PIAO del Comune di Marano sul Panaro

Rispetto a tale disegno sistemico complessivo, da perseguire attraverso la definizione del PIAO, il Comune in quanto ente con un numero di dipendenti inferiore a 50 unità è tenuto a redigere il PIAO in forma semplificata, ai sensi dell'art. 6 del Decreto Ministeriale del 24 giugno 2022, adottato dal Ministro per la Pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, secondo il Piano – tipo allegato al provvedimento.

Pertanto rispetto ai contenuti previsti per il PIAO ordinario, il presente documento avrà la struttura di seguito rappresentata:

- Sezione 1) Scheda Anagrafica dell'Amministrazione
- Sezione 2) limitatamente alla sola sotto-sezione 2.3 Rischi corruttivi e Trasparenza;
- Sezione 3) Organizzazione e Capitale Umano
- Sezione 4) Monitoraggio (non obbligatorio nello schema semplificato)

Attraverso la redazione del PIAO in forma semplificata, il Comune avvia comunque un processo, seppur più limitato in termini di aree coinvolte, di integrazione del sistema pianificatorio finalizzato a rendere dialoganti e coerenti i previgenti strumenti di programmazione settoriale.

1. SEZIONE: SCHEDA ANAGRAFICA DELL'AMMINISTRAZIONE

1.1 Scheda Anagrafica

Denominazione Ente: Comune di Marano sul Panaro

Indirizzo: Piazza Matteotti 17 – 41054, Marano sul Panaro (MO)

PEC: comune.marano@cert.comune.marano-sul-panaro.mo.it

Partita Iva e Codice Fiscale: 00675950364

Codice Istat: 036020

Sito web istituzionale: www.comune.marano.mo.it

1.2 Presentazione del Comune

Marano sul Panaro è un comune italiano di 5.331 (dato al 2021) abitanti della provincia di Modena in Emilia Romagna, sulla sponda sinistra del fiume Panaro. Il capoluogo si estende sulle prime colline della provincia modenese, sulle sponde del fiume Panaro che divide il paese dai comuni limitrofi di Savignano sul Panaro e Guiglia. L'abitato si sviluppa per la maggior parte nell'unica zona pianeggiante del territorio comunale mentre il resto del Comune, frazioni incluse, è situato in territorio collinare, a soli 5 chilometri da Vignola, a 25 chilometri a sud dal capoluogo di provincia Modena ed a 35 chilometri dal capoluogo regionale Bologna.

Insiste su un'area complessiva di 45,47 Km² rientrante nella provincia di Modena. La popolazione complessiva del Comune è di poco superiore agli 5.300 abitanti con una densità abitativa di circa 117,24 ab/km².

Alla data del 1/01/2022, rispetto alla dotazione organica di 22 dipendenti, il personale in servizio conta 17 unità, ripartito come nella tabella seguente:

PERSONALE IN SERVIZIO AL 1.1.2022		
CATEGORIE	DIPENDENTI IN SERVIZIO	PROFILO PROFESSIONALE
A	0	
B	6	Di cui: - 4 Collaboratori amministrativi - 2 Collaboratori tecnici
C	6	Di cui: - 4 Istruttori amministrativi e/o contabili - 2 Istruttori tecnici
D	5	Di cui: - 1 Funzionari amministrativi - 3 Istruttori direttivi amministrativi e/o contabili - 1 Istruttori direttivi tecnico

1.3 L'Unione Terre di Castelli

Il Comune di Marano per l'erogazione di alcuni servizi si avvale dell'Unione Terre di Castelli che è un ente locale sovracomunale, costituito nel 2001, che aggrega i comuni di Castelnuovo Rangone,

Castelvetro di Modena, Guiglia, Marano sul Panaro, Savignano sul Panaro, Spilamberto, Vignola e Zocca. Allo stato attuale i servizi che l'Unione eroga per conto del comune di Marano sono i seguenti :

- attività per la tutela della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro
 - gestione personale, formazione professionale, contrattazione decentrata e relazioni sindacali
 - servizi scolastici, mensa e trasporto
 - convenzione per la gestione unitaria del servizio sociale professionale e dell'assistenza economica ai minori, adulti ed anziani
 - funzioni in materia di agricoltura e tutela del territorio
-
- servizi sociali e socio sanitari
-
- politiche tariffarie nei servizi scolastici e sociali e dell'applicazione dell'isee
 - funzioni di ricerca avanzata, sviluppo tecnologico e rapporti con la scuola e l'università
 - servizi Informativi
-
- organismo Indipendente di Valutazione della performance – OIV
 - esercizio autonomo in forma associata delle funzioni in materia sismica
 - consiglio tributario dell'unione (convenzione sottoscritta ma alla quale non è stata data attuazione per modifiche normative intervenute successivamente)
 - politiche abitative per le fasce deboli della popolazione
-
- funzioni e attività di corpo unico di Polizia locale
 - centrale Unica di Committenza
 - armonizzazione dei regolamenti, atti normativi, piani e programmi
-
- sistema bibliotecario intercomunale
-
- protezione civile.

E' inoltre stata costituita nel 2007 l'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona ASP "Giorgio Gasparini", che gestisce per i Comuni dell'Unione Servizi sociali quali l'assistenza domiciliare, la Comunità alloggio, il trasporto assistiti e gli asili nido.

1.4 Le partecipazioni e gli Enti Strumentali dell'Ente

Nel caso del Comune di Marano sul Panaro l'insieme degli enti e delle società controllate o semplicemente partecipate viene di seguito riportato (come inserito nel DUP 2022/2024):

1. La AMO spa.

Tipo di legame Partecipata (AP_BIV.1b)

Quota di partecipazione 0,050000 %

Attività e note: Funzioni di programmazione operativa, progettazione e monitoraggio dei servizi di trasporto pubblico locale di persone nel bacino provinciale di Modena

2. La HERA spa

Tipo di legame Partecipata (AP_BIV.1b)

Quota di partecipazione 0,023745 %

Attività e note: Gestione dei servizi legati al ciclo dell'acqua, all'utilizzo delle risorse energetiche e alla gestione dei servizi ambientali

3. La LEPIDA scpa

Tipo di legame Partecipata (AP_BIV.1b)

Quota di partecipazione 0,001431 %

Attività e note: Realizzazione e gestione della rete regionale a banda larga delle pubbliche amministrazioni e la fornitura dei relativi servizi di connettività

4. La SETA spa

Tipo di legame Partecipata (AP_BIV.1b)

Quota di partecipazione 0,013059 %

Attività e note: Gestisce il servizio di trasporto pubblico locale nei tre bacini provinciali di Modena, Piacenza e Reggio Emilia

5. La ASP Terre di Castelli "Giorgio Gasparini"

Tipo di legame Altro (AP_BIV.1c)

Quota di partecipazione 2,800000 %

Attività e note: Azienda pubblica multi servizi e multi settore che eroga servizi ed interventi sociali, socioassistenziali, socio-sanitari, socio-educativi ed educativi nell'ambito territoriale del distretto.

6. La Azienda Casa Emilia-Romagna della Provincia di Modena

Tipo di legame Altro (AP_BIV.1c)

Quota di partecipazione 0,570000 %

Attività e note: Gestione del patrimonio immobiliare, gestione dei servizi attinenti al soddisfacimento delle esigenze abitative

Tra gli obiettivi dell'ente si conferma il costante monitoraggio del sistema delle partecipazioni detenute, avviato anche in adempimento agli obblighi introdotti dalla normativa vigente: il D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSPP) e il D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100, n. 175, hanno apportato alcune novità in tema di controlli sulle società partecipate da pubbliche amministrazioni ed ha altresì disposto nuovi obblighi in materia di razionalizzazione del proprio sistema di partecipazioni societarie.

1.5 Entrate e spese dell'ente

Per dare un ordine di grandezza della capacità di spesa dell'Ente, si riportano di seguito l'entità delle entrate e spese per titoli, rimandando al bilancio di previsione 2022-2024, da cui tali tabelle sono tratte, per ulteriori e più esaurienti dettagli.

In premessa si evidenziano i parametri di deficitarietà strutturale:

Denominazione indicatore	Rendiconto 2020	
	Entro soglia	Fuori soglia
Incidenza spese rigide su entrate correnti	✓	
Incidenza incassi entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	✓	
Anticipazioni chiuse solo contabilmente	✓	
Sostenibilità debiti finanziari	✓	
Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio	✓	
Debiti riconosciuti e finanziati	✓	
Debiti in corso di riconoscimento o in corso di finanziamento	✓	
Effettiva capacità di riscossione	✓	

A seguire il prospetto degli equilibri finanziari e principi contabili: Questa situazione di iniziale equilibrio tra entrate e uscite sarà poi oggetto di un costante monitoraggio tecnico in modo da garantire che durante la gestione, come nelle variazioni di bilancio, vengano conservati gli equilibri di bilancio e mantenuta la copertura delle spese correnti e il finanziamento degli investimenti. Il prospetto riporta la situazione complessiva di equilibrio ed evidenzia il pareggio nella competenza.

Equilibrio di bilancio 2022 (Stanziamenti)	Entrate (+)	Uscite (-)	Risultato (+/-)
Corrente	3.561.215,00	3.561.215,00	0,00
Investimenti	2.736.622,67	2.736.622,67	0,00
Movimento di fondi	1.664.000,00	1.664.000,00	0,00
Servizi per conto di terzi	1.001.000,00	1.001.000,00	0,00
Totale	8.962.837,67	8.962.837,67	0,00

Equilibrio di bilancio 2023 (Stanziamenti)	Entrate (+)	Uscite (-)	Risultato (+/-)
Corrente	3.576.385,00	3.576.385,00	0,00
Investimenti	3.060.652,72	3.060.652,72	0,00
Movimento di fondi	900.000,00	900.000,00	0,00
Servizi per conto di terzi	1.001.000,00	1.001.000,00	0,00
Totale	8.538.037,72	8.538.037,72	0,00

Equilibrio di bilancio 2024 (Stanziamenti)	Entrate (+)	Uscite (-)	Risultato (+/-)
Corrente	3.493.735,00	3.493.735,00	0,00
Investimenti	1.380.640,00	1.380.640,00	0,00
Movimento di fondi	1.136.000,00	1.136.000,00	0,00
Servizi per conto di terzi	1.001.000,00	1.001.000,00	0,00
Totale	7.011.375,00	7.011.375,00	0,00

Composizione ed equilibrio del bilancio corrente

Equilibrio bilancio corrente (Competenza)		Stanzamenti 2022	Stanzamenti 2023	Stanzamenti 2024
Entrate				
Tributi (Tit.1/E)	(+)	3.057.810,00	3.011.560,00	3.002.460,00
Trasferimenti correnti (Tit.2/E)	(+)	100.694,00	75.694,00	75.694,00
Extratributarie (Tit.3/E)	(+)	402.711,00	409.131,00	415.581,00
Entrate correnti che finanziano investimenti	(-)	0,00	0,00	0,00
Risorse ordinarie		3.561.215,00	3.496.385,00	3.493.735,00
FPV applicato a finanziamento bilancio corrente (FPV/E)	(+)	0,00	0,00	0,00
Avanzo applicato a bilancio corrente	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate in C/capitale che finanziano spese correnti	(+)	0,00	80.000,00	0,00
Accensioni di prestiti che finanziano spese correnti	(+)	0,00	0,00	0,00
Risorse straordinarie		0,00	80.000,00	0,00
Totale		3.561.215,00	3.576.385,00	3.493.735,00
Uscite				
Spese correnti (Tit.1/U)	(+)	3.177.873,00	3.085.691,00	3.076.717,00
Spese correnti assimilabili a investimenti	(-)	0,00	0,00	0,00
Rimborso di prestiti (Tit.4/U)	(+)	311.366,00	418.718,00	345.042,00
Impieghi ordinari		3.489.239,00	3.504.409,00	3.421.759,00
Disavanzo applicato a bilancio corrente	(+)	71.976,00	71.976,00	71.976,00
Spese investimento assimilabili a spese correnti	(+)	0,00	0,00	0,00
Impieghi straordinari		71.976,00	71.976,00	71.976,00
Totale		3.561.215,00	3.576.385,00	3.493.735,00
Risultato				
Entrate bilancio corrente	(+)	3.561.215,00	3.576.385,00	3.493.735,00
Uscite bilancio corrente	(-)	3.561.215,00	3.576.385,00	3.493.735,00
Avanzo (+) o Disavanzo (-)		0,00	0,00	0,00

Composizione ed equilibrio del bilancio investimenti

Equilibrio bilancio investimenti (Competenza)		Stanzamenti 2022	Stanzamenti 2023	Stanzamenti 2024
Entrate				
Entrate in conto capitale (Tit.4/E)	(+)	1.972.622,67	3.140.652,72	1.144.640,00
Entrate in conto capitale che finanziano spese correnti	(-)	0,00	80.000,00	0,00
Risorse ordinarie		1.972.622,67	3.060.652,72	1.144.640,00
FPV applicato a finanziamento bilancio investimenti (FPV/E)	(+)	0,00	0,00	0,00
Avanzo applicato a bilancio investimenti	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate correnti che finanziano investimenti	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate da riduzione di attività finanziarie (Tit.5/E)	(+)	764.000,00	0,00	236.000,00
Entrate per rid. att. finanziarie assimilabili a movimenti di fondi	(-)	764.000,00	0,00	236.000,00
Entrate per accensione di prestiti (Tit.6/E)	(+)	764.000,00	0,00	236.000,00
Accensioni di prestiti che finanziano spese correnti	(-)	0,00	0,00	0,00
Risorse straordinarie		764.000,00	0,00	236.000,00
Totale		2.736.622,67	3.060.652,72	1.380.640,00
Uscite				
Spese in C/capitale (Tit.2/U)	(+)	2.736.622,67	3.060.652,72	1.380.640,00
Spese investimento assimilabili a spesa corrente	(-)	0,00	0,00	0,00
Impieghi ordinari		2.736.622,67	3.060.652,72	1.380.640,00
Spese correnti assimilabili a investimenti	(+)	0,00	0,00	0,00
Spese per incremento di attività finanziarie (Tit.3/U)	(+)	764.000,00	0,00	236.000,00
Spese per inc. att. finanziarie assimilabili a movimento di fondi	(-)	764.000,00	0,00	236.000,00
Impieghi straordinari		0,00	0,00	0,00
Totale		2.736.622,67	3.060.652,72	1.380.640,00
Risultato				
Entrate bilancio investimenti	(+)	2.736.622,67	3.060.652,72	1.380.640,00
Uscite bilancio investimenti	(-)	2.736.622,67	3.060.652,72	1.380.640,00
Avanzo (+) o Disavanzo (-)		0,00	0,00	0,00

2. SEZIONE: VALORE PUBBLICO, PERFORMANCE E ANTICORRUZIONE

In linea con le previsioni del Decreto Ministeriale il presente PIAO, in quanto redatto in forma semplificata, con riferimento alla sezione in oggetto, prevede la compilazione della sola sotto-sezione 2.3 Rischi corruttivi e Trasparenza.

2.1 Sottosezione: Valore Pubblico

Non prevista nella struttura semplificata del PIAO

Si precisa comunque come il Comune di Marano sul Panaro abbia provveduto ad approvare la nota di aggiornamento al DUP 2022/2024 – Documento Unico di Programmazione, con deliberazione di Consiglio Comunale n. 55 del 28/12/2021, in cui vengono analizzati, tra gli altri, le condizioni interne ed esterne.

2.2 Sottosezione: Performance

Non prevista nella struttura semplificata del PIAO.

Si osserva comunque come con deliberazione di Giunta Comunale n. 15 del 09/02/2022 sia stato approvato il Piano della Performance per il triennio 2022/2024, cui si fa rinvio per l'analisi di dettaglio delle performance 2022/2024 pianificate.

L'Unione Terre di Castelli, cui tali funzioni sono state trasferite, ha inoltre approvato i seguenti atti che riguardano anche il Comune di Marano sul Panaro:

- Piano Triennale delle Azioni Positive degli Enti dell'area dell'unione Terre di Castelli 2022-2024 -approvato con delibera di Giunta dell'Unione n.126 del 23/12/2021;
- Piano Triennale per la Transizione digitale 2022-2024 approvato con delibera di Giunta dell'Unione n. 55 dell'11/05/2022.

2.3 Sottosezione: Rischi corruttivi e trasparenza

In questa sottosezione, sulla base degli obiettivi strategici definiti dall'organo di indirizzo, viene indicato come l'ente individua, analizza e contiene i rischi corruttivi connessi alla propria attività istituzionale. Il ciclo di gestione del rischio adottato è coerente con quanto indicato nel Piano nazionale anticorruzione (PNA) 2019 (specificatamente l'Allegato 1 "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi") e più in generale nella legge n. 190 del 2012 e, per quanto concerne la trasparenza, nel decreto legislativo n. 33 del 2013. La Struttura del Piano è altresì coerente con quanto previsto dalle Linee guida per la stesura del PIAO.

Per il triennio 2022/2024 il Comune ha provveduto ad approvare il Piano triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza con deliberazione di Giunta Comunale n. 36/2022.

L'approfondimento rispetto ai piccoli Comuni (con popolazione inferiore a 15.000 abitanti) è senz'altro il più innovativo dei focus presenti nel PNA 2016, in quanto Anac fornisce elementi ed interpretazioni per "garantire idoneità di risorse e mezzi e assicurare una risposta alla corruzione non solo locale ma più propriamente territoriale e unitaria", prevedendo la possibilità che l'Unione predisponga un unico PTPC, distinguendo tra funzioni svolte direttamente dall'Unione e funzioni rimaste in capo ai singoli Comuni. Al momento, tuttavia, lo Statuto dell'Unione Terre di castelli, cui il Comune di Marano sul Panaro ha trasferito diverse funzioni, non prevede la gestione associata della funzione di prevenzione della corruzione, per cui il Comune di Marano sul Panaro è tenuto a predisporre autonomamente il proprio PTPC, rinviando al Piano dell'Unione per le sole funzioni trasferite. Con Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018 il Consiglio di ANAC ha approvato in via definitiva l' Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione, contenente una parte

generale, finalizzata a fornire a tutti i soggetti destinatari del PNA chiarimenti in merito ai dubbi interpretativi sorti per la corretta interpretazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione, ed alcuni approfondimenti tematici, in particolare per confermare ed individuare modalità semplificate di applicazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e prevenzione della corruzione per i piccoli Comuni.

Da ultimo Anac, con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione 2019, che si compone di una parte generale, con la quale sono stati rivisti ed integrati tutti gli orientamenti maturati nel corso del tempo dall'Autorità, e da n. 3 Allegati.

Si precisa che nel presente Piano è stato applicato il nuovo approccio qualitativo introdotto dall'Allegato 1 al PNA 2019, a seguito di apposite attività di formazione e analisi svolte nel corso dell'anno 2020, con conseguente adeguamento dei criteri e della metodologia di mappatura dei processi e di gestione del rischio del PTPCT 2019-2021.

Il presente Piano si collega altresì, come previsto dalla normativa- con la programmazione strategica e operativa.

Valutazione di impatto del contesto esterno

Come indicato nell'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione, l'analisi del contesto esterno ha lo scopo di *“evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno”*.

Appare pertanto utile rilevare i fattori legati al territorio di riferimento e le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni, in quanto la conoscenza e la comprensione delle dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui una struttura è sottoposta possono consentire di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio.

Per comprendere a quali tipi di eventi corruttivi l'Amministrazione sia maggiormente esposta, si riportano una serie di informazioni sulle caratteristiche del contesto ambientale regionale (dinamiche economiche, sociali, criminologiche e culturali del territorio) contenute in apposito documento che costituisce il prodotto di una collaborazione interistituzionale, nell'ambito della “Rete per l'Integrità e la Trasparenza” della Regione Emilia-Romagna, per condividere, tra tutti i “Responsabili della prevenzione della corruzione e Trasparenza” degli enti aderenti, documenti e criteri di riferimento per la descrizione del contesto, socio-economico e criminologico, del territorio regionale emiliano-romagnolo, in fase di aggiornamento dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della Trasparenza delle amministrazioni.

Prospettive economiche globali

(Fonte dei dati: Unioncamere- Ufficio studi)

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

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

Pil e conto economico in Italia

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

Ne deriva che il Pil nazionale in termini reali nel 2021 risulterà inferiore del 6,6 per cento rispetto a quello del 2009 e di ben 12,4 punti percentuali rispetto al livello del 2007. La ripresa sarà però più contenuta nel 2022

(+3,8 per cento), anche se permetterà comunque a fine anno di recuperare il livello del Pil del 2019 antecedente alla pandemia.

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

Il contesto economico in Emilia - Romagna

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

La riduzione del reddito disponibile subito lo scorso anno e la tendenza all'aumento dei prezzi in corso limiteranno sensibilmente la ripresa dei consumi nel 2021 (+4,6 per cento), decisamente al di sotto della dinamica del Pil, nonostante lo stop forzato dovuto alla pandemia. Invece, anche senza un'ulteriore accelerazione, il ritmo di crescita dei consumi nel 2022 (+4,6 per cento) supererà quello della crescita del Pil. Gli effetti della recessione passata sul tenore di vita resteranno evidenti. Nel 2021 i consumi privati aggregati risulteranno inferiori del 4,9 per cento rispetto a quelli del picco del 2011, e il dato complessivo cela un ulteriore aumento della disuguaglianza, 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.

Profilo criminologico del territorio regionale (Fonte dei dati: estratto da uno studio del Gabinetto del Presidente della Giunta regionale- Settore sicurezza urbana e legalità)

1. Premessa

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

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-Romagna, 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.

In particolare, qui saranno esaminati: i reati di associazione a delinquere semplice e mafiosa; gli omicidi di mafia; le estorsioni; i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari; i reati di produzione, traffico e spaccio di stupefacenti; lo sfruttamento e il favoreggiamento della prostituzione; i furti e le rapine organizzate; i reati di ricettazione; le truffe, le frodi e i reati di contraffazione; il riciclaggio e l'impiego di denaro illecito; l'usura.

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 tempo.

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 primi.

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 disponibili.

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.

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-Est.

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	variazione medio annuale	Tasso su 100 mila ab.	Totale delitti denunciati	variazione medio annuale	Tasso su 100 mila ab.	Totale delitti denunciati	variazione medio annuale	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 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 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 regionale 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 alla 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.

Dai dati sopra riportati si evidenzia che in generale nel contesto della Regione Emilia-Romagna e della Provincia di Modena è stata registrata la presenza di criminalità organizzata e l'esigenza di quest'ultima di infiltrarsi nell'economia per investire i proventi delle attività illecite che comporta l'esposizione a un rilevante rischio di corruzione. La corruzione costituisce, infatti, il meccanismo utile con il quale le organizzazioni criminali tentano di deviare le autorità politiche e amministrative dall'interesse collettivo e si garantiscono il controllo delle risorse pubbliche disponibili.

Nel territorio della provincia di Modena è accertata l'infiltrazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nel tessuto economico-imprenditoriale. In particolare, soggetti della Camorra risulterebbero dediti ad attività di "money-laundering" e reimpiego di proventi illeciti in rami di impresa a vario modo collegati al gioco d'azzardo.

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

L'attività investigativa ha rilevato rapporti tra elementi riconducibili ai "casalesi" e settori distorti dell'imprenditoria modenese, con un modus operandi ispirato alla corruzione di pubblici funzionari ed amministratori, col fine ultimo di ottenere l'aggiudicazione di commesse pubbliche.

Nella provincia risultano insediati anche soggetti affiliati e/o contigui ad 'ndrine calabresi, attivi nelle pratiche estorsive ed usuraie, nel traffico e nello spaccio di sostanze stupefacenti, nel riciclaggio di danaro di provenienza illecita, nei tentativi di infiltrazione nell'economia legale attraverso l'alienazione e/o la costituzione di attività imprenditoriali edili o di costruzioni generali, con l'obiettivo di acquisire appalti pubblici e fornire supporto logistico a latitanti.

Anche il settore dei trasporti e della logistica risulta esposto al rischio di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata mafiosa.

E' stata rilevata anche la presenza di soggetti riconducibili a Cosa nostra siciliana per investimenti di capitali, illecitamente acquisiti, nei mercati immobiliare e finanziario. Sono stati documentati anche taluni tentativi di aggiudicazione, tramite società "contaminate", di appalti pubblici.

Si rileva la presenza di soggetti collegati alla Sacra Corona Unita, che mostrano interessi nella gestione del gioco d'azzardo e degli apparecchi elettronici, ma coinvolti anche in pratiche estorsive ed usuraie.

Nella bassa modenese, numerosi sono i laboratori tessili gestiti da imprenditori di nazionalità cinese, alcuni dei quali inquinano l'economia legale dei mercati, con il ricorso al sistematico sfruttamento di propri connazionali e al "dumping sociale" (concorrenza sleale).

Le aree di particolare esposizione al rischio di corruzione si confermano quelle individuate dal Piano Nazionale Anticorruzione, ed in particolare i processi concernenti l'affidamento di lavori, servizi e forniture. In tale contesto e alla luce di quanto innanzi illustrato, il Comune di Marano sul Panaro ha ritenuto di prevedere una serie di misure, per le quali si rimanda all'allegato 1 del presente Piano, che tengono conto e recepiscono le indicazioni fornite dall'ANAC nella Determinazione n. 12/2015 di aggiornamento 2015 al PNA, che ha focalizzato l'attenzione su tale ambito, prevedendo specifiche ulteriori misure di prevenzione e fornendo un'analisi approfondita non solo della fase di affidamento ma anche di quelle successive di esecuzione del contratto.

Valutazione di impatto del contesto interno e la mappatura dei processi

Per l'organizzazione dell'ente si fa direttamente rinvio alla sottosezione "Struttura organizzativa" del presente PIAO.

In relazione alla deliberazione di Giunta comunale n. 24 del 12/3/2013, la struttura organizzativa del Comune è stata suddivisa in cinque Settori, come di seguito evidenziato; il Segretario Comunale, Dott.ssa Margherita Martini, è stato individuato, ai sensi dell'art. 1 comma 7 secondo capoverso della Legge 190/2012, come Responsabile anticorruzione del Comune di Marano sul Panaro, con Decreto del Sindaco del 15/4/2013, e come Responsabile della trasparenza, con Decreto del Sindaco del 30/09/2013.

Con deliberazione della Giunta comunale n. 31 in data 5/4/2017 è stato nominato il Responsabile dell'Anagrafe della Stazione Appaltante (RSA) del Comune di Marano sul Panaro, individuato nella Responsabile del Settore Amministrativo D.ssa Elisabetta Manzini, incaricata della compilazione e dell'aggiornamento dei dati dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA).

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 46 del 30/11/2020, il Comune di Marano ha aderito all'Ufficio Tributi Unico Associato tra i Comuni di Vignola, Marano sul Panaro e Savignano sul Panaro. Pertanto, con decorrenza dal 1° gennaio 2021, la gestione dei principali tributi comunali si svolge in forma associata mediante tale Ufficio.

Si rappresenta che il presente Piano prende in considerazione esclusivamente i processi critici direttamente gestiti dal Comune.

A tal fine si sottolinea che tra questi non possono figurare quelli relativi ai seguenti servizi resi in forma esternalizzata o gestiti dall'Unione Terre di Castelli, e quindi dell'integrità degli operatori impegnati su tali attività dovrà necessariamente rispondere l'Unione o il soggetto gestore; i principali servizi attualmente resi in forma esternalizzata sono:

- servizi sociali e sociosanitari e servizi sociali professionali (gestiti dall'Unione)
- pubblica istruzione (gestita dall'Unione)
- gestione del personale (gestita dall'Unione)
- servizi informativi (gestiti dall'Unione)
- agricoltura e tutela del territorio (gestiti dall'Unione)
- Polizia locale (gestita dall'Unione)
- Sistema Bibliotecario intercomunale (gestito dall'Unione)
- raccolta e smaltimento rifiuti (gestita da HERA spa).

La stesura del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione per i vari trienni dal 2014 al 2021 è stata quindi realizzata mettendo a sistema tutte le azioni operative proposte dal personale coinvolto e validate dai Responsabili di Settore e le azioni di carattere generale che ottemperano le prescrizioni della L. 190/2012. Particolare attenzione è stata posta nel garantire la **"fattibilità" delle**

azioni previste, sia in termini operativi che finanziari (evitando spese o investimenti non coerenti con le possibilità finanziarie dell'Ente), attraverso la verifica della coerenza rispetto agli altri strumenti di programmazione dell'Ente.

La gestione del rischio

Il processo di gestione del rischio relativo alle aree individuate nelle pagine precedenti è stato operato attraverso le seguenti fasi:

- a) Analisi del contesto (esterno ed interno; mappatura dei processi);
- b) Valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio);
- c) Trattamento del rischio

Individuate le aree a rischio, si è proceduto ad effettuare un'analisi del contesto interno ed esterno con conseguente mappatura dei processi decisionali ritenuti maggiormente esposti al rischio di pratiche e condotte corruttive, come peraltro già previsto dall'Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione 2015 (Determinazione ANAC n. 12 del 28/10/2015).

La mappatura dei processi operata in collaborazione con i Responsabili dei servizi dell'Ente è riportata negli allegati al PTPCT 2022-2024, adottato dal Comune con deliberazione della Giunta Comunale n. 36/2022.

In logica di priorità, sono stati selezionati dai Responsabili di Settore i processi che, in funzione della situazione specifica del Comune, presentano possibili rischi per l'integrità, classificando tali rischi in relazione al grado di "pericolosità" ai fini delle norme anti-corrruzione.

L'analisi – già dalla prima stesura del Piano- ha contemplato sia i processi appartenenti alle aree di rischio "obbligatorie" (già presenti nel PNA) che quelli appartenenti alle aree di rischio "general" e "specifiche" (per gli Enti locali lo smaltimento dei rifiuti e la pianificazione urbanistica) successivamente introdotti dall'Aggiornamento 2015 al PNA.

Come previsto dallo stesso Aggiornamento 2015 al PNA, è stata effettuata anche la mappatura dei processi dell'Ente, a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi; attraverso l'individuazione delle responsabilità e delle strutture organizzative che intervengono all'interno dei processi e la descrizione delle diverse fasi del flusso e delle interrelazioni tra le varie attività, la mappatura permette infatti di sintetizzare e rendere intellegibili le informazioni raccolte per ciascun processo. Sono stati mappati tutti i processi per Struttura (partendo da quelli considerati più "critici" sotto il profilo del rischio corruttivo) tramite descrizione del flusso e l'attività di mappatura è stata completata, come previsto dall'Aggiornamento 2015 al PNA, entro il 2017. La mappatura ha consentito di attuare, da parte dei Responsabili di Settore coordinati dal RPCT, una verifica approfondita dei processi a rischio e delle misure di prevenzione già definiti nei precedenti PTPCT. Le risultanze di tale impegnativa attività sono contenute nell'allegato 3 al PTPCT 2022-2024 (come richiesto da Anac con la determinazione n. 12 del 2015).

In coerenza con quanto previsto dal D.lgs. 231/2001 e con le conclusioni della Commissione di Studio su trasparenza e corruzione (rapporto del 30 gennaio 2012), sono state attuate in tale selezione metodologie proprie del *risk management* (gestione del rischio), nella valutazione della priorità dei rischi, caratterizzando ogni processo in base ad un indice di rischio in grado di misurare il suo specifico livello di criticità e di poterlo quindi successivamente comparare con il livello di criticità degli altri processi.

Il modello adottato per la pesatura del rischio prevede che un rischio sia analizzato secondo due dimensioni:

- la probabilità di accadimento, cioè la stima di quanto è probabile che il rischio si manifesti in quel processo, in relazione ad esempio alla presenza di discrezionalità, di fasi decisionali o di attività esterne a contatto con l'utente;
- l'impatto dell'accadimento, cioè la stima dell'entità del danno –materiale o di immagine- connesso all'eventualità che il rischio si concretizzi.

Nel PTPCT 2021-2022 è stato applicato per la prima volta un approccio qualitativo nella fase di analisi degli eventi rischiosi, come prescritto dall'allegato 1 al PNA 2019. Tenendo conto dell'analisi effettuata finora, sono stati mantenuti i fattori di stima della probabilità e dell'impatto, costruendo il nuovo sistema su sette indicatori di probabilità e su tre indicatori di impatto, con una scala di valutazione così strutturata: 1- BASSO, 2-MEDIO, 3- ALTO.

L'identificazione del livello di rischio di ciascun processo avviene attraverso la combinazione logica dei due fattori, prendendo per ciascun fattore l'indice massimo, secondo i criteri indicati nella tabella seguente:

MASSIMA PROBABILITA'	MASSIMO IMPATTO	LIVELLO DI RISCHIO
1-Basso	1-Basso	1-Basso
1-Basso	2-Medio	1-Basso
1-Basso	3-Alto	2-Medio
2-Medio	1-Basso	1-Basso
2-Medio	2-Medio	2-Medio
2-Medio	3-Alto	3-Alto
3-Alto	1-Basso	2-Medio
3-Alto	2-Medio	3-Alto
3-Alto	3-Alto	3-Alto

Anche per la consultazione delle schede di valutazione dei singoli processi diversificati per i servizi dell'Ente si rinvia al PTPCT 2022 – 2024 e relativi allegati, adottato dal Comune con deliberazione della Giunta Comunale n. 36/2022.

Progettazione di misure organizzative per il trattamento del rischio.

Il processo di "gestione del rischio" si conclude con il "trattamento" del rischio che consiste nell'identificazione ed individuazione delle misure o meccanismi per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Per ognuno dei processi della mappa identificato come "critico" in relazione al proprio indice di rischio, è stato definito un piano di azioni che contempli almeno una azione per ogni rischio stimato come prevedibile (cioè con indice di rischio "alto" o "medio", ma in alcuni casi anche "basso" ma meritevole di attenzione), progettando e sviluppando gli strumenti che rendano efficace tale azione o citando gli strumenti già in essere.

Più specificatamente, per ogni azione prevista e non attualmente in essere, sono stati evidenziati la previsione dei tempi e le responsabilità attuative per la sua realizzazione e messa a regime – in logica di *project management*. Laddove la realizzazione dell'azione lo consentisse sono stati previsti indicatori che in ogni caso rimandano alla misura operata su quegli obiettivi all'interno dei documenti di programmazione. Tale strutturazione delle azioni e quantificazione dei risultati attesi rende possibile il monitoraggio periodico del Piano di prevenzione della corruzione, in relazione alle scadenze temporali e alle responsabilità delle azioni e dei sistemi di controllo messe in evidenza nel piano stesso. Attraverso l'attività di monitoraggio e valutazione dell'attuazione del Piano sarà possibile migliorare nel tempo la sua formalizzazione e la sua efficacia.

Al riguardo le misure di carattere generale ed ulteriori di seguito indicate costituiscono gli interventi principali in materia di prevenzione dei rischi previsti nel PTPC, per la cui analisi di dettaglio si fa rinvio alla consultazione del PTPC 2022/2024 adottato dal Comune con deliberazione della Giunta Comunale n. 36/2022.

- *Adempimenti relativi alla Trasparenza*, grazie all'individuazione del RPCT dell'ente nonché dei nominativi dei soggetti Responsabili ed i loro uffici competenti a garantire il flusso di informazioni costante ai fini della attuazione della disciplina della trasparenza (gli adempimenti della trasparenza sono oggetto di apposito allegato alla deliberazione della Giunta Comunale n. 36/2022 di approvazione del PTPC 2022/2024).
- *La verifica del codice di comportamento* che costituisce una misura di prevenzione molto importante al fine di orientare in senso legale ed eticamente corretto lo svolgimento dell'attività amministrativa e fondamentale in quanto i principi in esso contenuti definiscono i comportamenti eticamente e legalmente adeguati nelle diverse situazioni critiche, prevedendo regole specifiche volte ad evitare il presentarsi di alcuni specifici rischi.
- Le misure di *Rotazione straordinaria ed ordinaria*.
- Attuazione della *normativa antiriciclaggio e antiterrorismo* di cui al D.M. Ministro dell' Interno 25.09.2015, disciplinata dall'Ente con deliberazione della Giunta comunale n. 106 del 22.11.2016.
- *La verifica delle situazioni di inconferibilità e incompatibilità* di incarichi dirigenziali e incarichi amministrativi di vertice;
- La corretta applicazione della normativa *in materia di incarichi d'Ufficio, attività ed incarichi extra-istituzionali vietati ai dipendenti*.
- La normativa in materia di *svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro*.
- La disciplina dell'*astensione in caso di conflitto di interessi*.
- L'applicazione dell'articolo 35-bis del d.lgs n.165/2001, introdotto dalla legge n. 190/2012, in materia di *formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna per delitti contro la PA*.
- *Il whistleblowing*, rendendo possibile segnalare, in modo riservato e protetto, eventuali illeciti riscontrati durante lo svolgimento delle attività. Il Comune ha definito le modalità operative per l'attuazione della misura: definizione del modulo e dei canali da utilizzare per la segnalazione. L'ente pertanto si è dotato di un sistema che consente l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima e la sua registrazione in apposito registro riservato.
- La *formazione obbligatoria* in materia di anticorruzione e trasparenza, aspetto essenziale per il mantenimento e lo sviluppo del Piano nel tempo.
- Il *Sistema dei controlli interni*. L'istituzione del sistema dei controlli interni, che prevede fra gli altri la verifica della regolarità amministrativa e contabile degli atti, rappresenta un valido strumento di prevenzione della corruzione. Con deliberazione consiliare n. 71 del 21.12.2012 è stato approvato il Regolamento del sistema dei controlli interni, in attuazione delle disposizioni del D.L. 174/2012 (convertito con L. 213/2012). Questa funzione di presidio di legittimità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa si pone in rapporto dinamico e di stretta complementarietà con la funzione di prevenzione del fenomeno della corruzione: il rispetto delle regole e delle procedure infatti costituiscono un importante strumento di contrasto. La valutazione degli atti

nell'ambito del controllo successivo di regolarità amministrativa comprende infatti anche la valutazione del rispetto delle norme di trasparenza e dei tempi procedurali.

Programmazione e attuazione delle misure di trasparenza

Il Programma triennale della trasparenza e l'integrità del Comune, previsto dall'art. 10, D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, costituisce, in coerenza con l'interpretazione dell'ANAC (deliberazione n. 50/2013), una sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione.

Come previsto dal PNA e dal decreto legislativo n. 33 del 2013 il Comune:

- definisce le responsabilità rispetto alla pubblicazione delle informazioni e degli atti previsti dal citato decreto legislativo n. 33 del 2013;
- assicura la tempestiva pubblicazione delle informazioni obbligatorie su Amministrazione Trasparente;
- adotta le misure organizzative necessarie per garantire l'accesso civico semplice e generalizzato, definendo una propria procedura gestionale e pubblicando sul sito le informazioni necessarie per la sua attivazione;
- si conforma ai principi in materia di trasparenza e loro aggiornamenti di Legge.

Il Responsabile per la trasparenza per il Comune è individuato nel Segretario Comunale, responsabile anche per la prevenzione della corruzione. Tutta la struttura garantisce il supporto in tale attività secondo modalità meglio precisate nel PTPC 2022/2024. Si evidenzia come nelle attività di riordino e razionalizzazione dei contenuti gioca un ruolo centrale il Servizio Sistemi Informativi che assisterà il responsabile della Trasparenza ed i Responsabili di Settore nella individuazione delle soluzioni tecnologiche ed alla loro attuazione, secondo l'architettura generale allegata al presente programma.

Sono previste anche le misure per l'attuazione dell'Accesso Civico ed Accesso Civico Generalizzato di cui all'art. 5 della L. 241/90 ed al D.Lgs. 33/2013 e smi.

Si segnala infine una sezione dedicata alla trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Regolamento Europeo 2016/679).

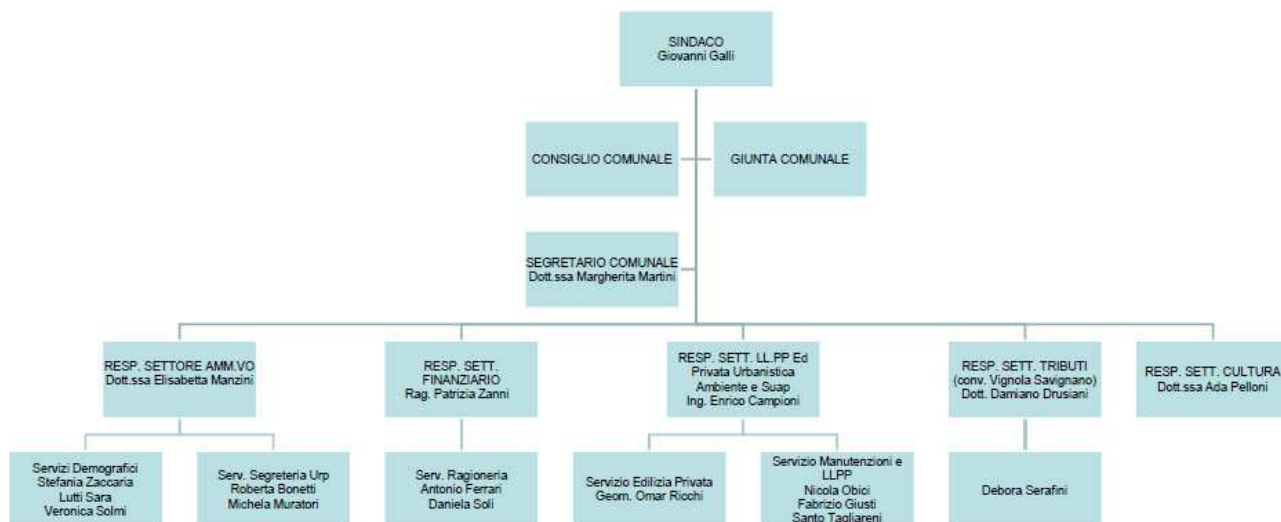
3. SEZIONE: ORGANIZZAZIONE E CAPITALE UMANO

3.1 Sottosezione: Struttura organizzativa

In questa sezione si presenta il modello organizzativo adottato dal Comune di Marano sul Panaro. L'attuale struttura organizzativa del Comune, è rappresentata nel seguente organigramma:

ORGANIGRAMMA DEL COMUNE DI MARANO SUL PANARO

Struttura del Comune di Marano sul Panaro



Rispetto alla struttura organizzativa sopra rappresentata la dotazione organica del Comune è determinata così come riportato nella tabella seguente:

DOTAZIONE ORGANICA E PERSONALE IN SERVIZIO AL 1 GENNAIO 2022

	Profilo Professionale	Categoria Iniziale Giuridica	Dotazione organica 2022	Personale in servizio al 1.1.2022
Personale in servizio a tempo indeterminato e tempo determinato contratto formazione - lavoro, inclusi i dipendenti in comando/distacco	Collaboratore ausiliario	B1	2	2
	Collaboratore conducente MOC	B3	2	1
	Collaboratore tecnico	B3	2	1
	Collaboratore terminalista	B3	5	2
	Istruttore amministrativo	C	2	2
	Istruttore contabile	C	2	2
	Istruttore tecnico	C	2	2
	Istruttore direttivo amm.vo	D1	2	2
	Istruttore direttivo contabile	D1	1	1
	Istruttore direttivo tecnico	D1	1	1
	Funzionario Amministrativo	D3	1	1
Totale			22	17

Il funzionigramma dei Settori e Servizi dell'Ente

Come analizzabile anche dal sito istituzionale dell'Ente, il Comune è così organizzato:

SETTORE AMMINISTRATIVO

1 Ufficio relazioni con il Pubblico (U.R.P.)

2 Servizi demografici:

Principali funzioni:

- tenuta e aggiornamenti dei registri anagrafici, compreso quello per i cittadini italiani residenti all'estero (AIRE).
- [autocertificazioni](#)
- [carte di identità](#), lasciapassare, [passaporto](#), cartellini di riconoscimento per i minori
- certificazioni
- [passaggi di proprietà di veicoli](#)
- [cambi di residenza](#)
- [domicilio](#)
- [convivenze di fatto](#)
- statistiche mensili ed annuali sulla popolazione
- registrazione denunce di infortunio (INAIL)
- autenticazioni di copia e di firma
- formazione degli atti di stato civile (nascita, [matrimonio](#), morte, cittadinanza, [unioni civili](#), [separazioni e divorzi](#))
- permessi di seppellimento, autorizzazioni trasporto salme, inumazioni, cremazioni, istanza unica di cremazione
- [disposizioni anticipate di trattamento](#) (DAT)
- formazione e tenuta delle liste elettorali
- formazione e tenuta delle liste di leva
- gestione delle consultazioni elettorali (amministrativa, politiche, referendum)
- tenuta dell'[Albo dei Presidenti di seggio elettorale](#)
- tenuta dell'[Albo degli Scrutatori di seggio elettorale](#)

3 Segreteria, Protocollo

L'ufficio segreteria si occupa di gestire la maggior parte degli atti dell'Ente (delibere, determinazioni, ordinanze, decreti, ecc.) e la loro conservazione. Si precisa che il comune di Marano s.P. ha aderito al Polo Archivistico Intercomunale dell'Unione Terre di Castelli. L'Archivio Storico Comunale di Marano sul Panaro è stato trasferito presso il Polo Archivistico Storico dell'Unione Terre di Castelli in via Giovanni Paolo II 96 a Vignola.

Inoltre l'ufficio tiene i rapporti con gli amministratori e ne gestisce le agende.

L'ufficio protocollo gestisce la corrispondenza in entrata ed in uscita. Gestisce la tenuta dell'albo pretorio on line.

4 Ufficio Contratti

L'ufficio contratti segue l'iter dei contratti stipulati dal comune e raccolti nel repertorio tenuto dal Segretario Comunale.

SETTORE CULTURA SPORT E VOLONTARIATO

1 Sport

2 Volontariato

3 Biblioteca

4 Cultura

SETTORE ECONOMICO FINANZIARIO

1 Servizio Bilancio

Le funzioni del servizio bilancio possono essere così sintetizzate:

- Predisposizione e gestione contabile del bilancio annuale e pluriennale
- Predisposizione del rendiconto della gestione e verifica degli equilibri di bilancio, nonché del bilancio consolidato
- Gestione della cassa e rapporti con il tesoriere comunale
- Gestione e rendicontazione finanziaria, contabile e fiscale dell'Ente
- Gestione dell'indebitamento e degli investimenti dell'Ente

2 Servizio Tributi

Il servizio gestisce il recupero dell'evasione TARI e la regolamentazione della tariffa TCP.

3 Servizio Economato

Il servizio economato gestisce la cassa economale, cioè le spese minute ed urgenti di tutti i servizi del Comune.

UFFICIO TRIBUTI UNICO ASSOCIATO

Il Servizio gestisce e riscuote i seguenti tributi comunali, intendendosi per tali tutte le contribuzioni patrimoniali richieste ai cittadini per concorrere alle spese pubbliche o per fruire di servizi pubblici o di utilità generale e ritenuti privi di rilevanza economica.

- Imposta unica comunale (IMU)
- Canone unico patrimoniale
- Addizionale comunale all'irpef

SETTORE LL.PP., URBANISTICA, EDILIZIA PRIVATA, AMBIENTE, COMMERCIO, ATTIVITA' PRODUTTIVE

1 Sportello Unico per le attività produttive

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) è l' unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (recepimento Direttiva Servizi).

2 Servizio Commercio

Il servizio gestisce le autorizzazioni ed i controlli relativi alle attività commerciali.

3 Servizio Urbanistica

Il Servizio Urbanistica svolge le seguenti attività:

- Gestione del Piano Strutturale Comunale (P.S.C.) e degli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinata (P.T.C.P., P.I.A.E. ecc.);
- Adeguamento e aggiornamento degli strumenti di pianificazione urbanistica;
- Predisposizione dei nuovi strumenti urbanistici, quali Piano Urbanistico Generale (PUG), [Regolamento Urbanistico Edilizio](#) (R.U.E.) ai sensi della L.R. 24/2017 e Zonizzazione acustica;
- Gestione della cartografia del territorio comunale in formato digitale;
- Gestione dei piani urbanistici attuativi di iniziativa privata e di iniziativa pubblica, quali Piani Particolareggiati per insediamenti residenziali e produttivi (P.P.), Piani di Recupero (P.D.R.), Piani di Sviluppo Aziendale (P.S.A.);
- Rilascio dei pareri di conformità urbanistica;
- Rilascio dei certificati di destinazione urbanistica;
- Aggiornamento e attuazione degli strumenti di pianificazione delle attività estrattive;
- Rilascio autorizzazioni attività estrattiva;
- Assunzione in carico di opere di urbanizzazione.

Per quanto riguarda le pratiche inerenti la Sismica, queste vengono seguite dall'[Ufficio Sismica Terre di Castelli](#). Per quanto riguarda la modulistica per le pratiche inerenti i Servizi Hera, è possibile trovare quanto necessario al sito www.gruppohera.it

4. Servizio Edilizia Privata

Il Servizio Edilizia Privata si occupa delle autorizzazioni inerenti tutte le trasformazioni edilizie del territorio: permesso di costruire, denuncia di inizio attività, certificato di conformità edilizia e agibilità, autorizzazione insegne e manufatti pubblicitari, (autorizzazioni passi carrai, autorizzazioni per ascensori,) deposito denunce opere in C.A. (DPR n. 380/01). Provvede inoltre ad effettuare un servizio di consulenza esprimendosi sulle valutazioni preventive, che possono essere richieste prima della presentazione di un permesso di costruire o di una denuncia di inizio attività. Il Servizio si occupa anche della gestione e del controllo delle attività estrattive.

5. Servizio Ambiente

- isola Ecologica: [orari e altre informazioni utili](#)
- gestione rapporti con HERA
- bonifiche siti contaminati e microdiscariche su suolo pubblico
- Inquinamento atmosferico e acustico:
- gestione e controlli gas di scarico
- zonizzazione acustica
- inquinamento elettromagnetico
- normativa sul rumore: inquinamento ed autorizzazioni in deroga
- attività Produttive
- autorizzazioni allo scarico

6. Servizio Manutenzioni

Vengono gestite la progettazione e l'esecuzione delle opere pubbliche, ai sensi di quanto stabilito dalla normativa di riferimento (codice dei contratti e degli appalti pubblici) e dai regolamenti in materia, nonché tutte le manutenzioni ordinarie e straordinarie degli immobili comunali.

7. Servizio Patrimonio

Il servizio patrimonio si occupa della gestione amministrativa degli immobili di proprietà comunale: acquisto, vendita, locazione, comodato, concessioni e convenzioni. Inoltre cura la gestione del patrimonio disponibile del Comune, costituito dagli immobili da reddito che il Comune possiede a titolo privatistico (abitazioni, unità ad uso commerciale, ecc.), seguendo dapprima la fase relativa all'assegnazione del bene e quindi quella della gestione vera e propria.

Cura la gestione degli immobili compresi nel demanio comunale e nel patrimonio indisponibile temporaneamente sottratti all'uso da parte della generalità dei cittadini (beni monumentali dati in concessione, porzioni d'edifici pubblici non utilizzate a fini istituzionali, ecc.);

Si occupa delle acquisizioni e delle vendite di immobili in via bonaria, aree PEEP, allargamenti stradali, ecc. - e delle acquisizioni effettuate con procedura espropriativa per pubblica utilità.

8. Servizio Cimiteri

Il Servizio si occupa principalmente di concessioni cimiteriali, che comprendono l'iter per la vendita di loculi, ossari, ecc., nonché della gestione di tutti i servizi cimiteriali.

3.2 Sottosezione: Organizzazione del Lavoro Agile

In questa sottosezione sono indicati, in coerenza con le Linee Guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica e con il contratto nazionale, la strategia, le modalità organizzative e gli strumenti tecnologici che permettono l'attuazione del lavoro agile all'interno dell'ente. Il lavoro agile, introdotto dall'articolo 18, comma 1, della legge 22 maggio 2017, n. 81, è una modalità di lavoro che, attraverso lo sfruttamento della flessibilità spaziale e temporale e favorendo l'orientamento ai risultati, si pone l'obiettivo di conciliare le esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori con le esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni, consentendo ad un tempo il miglioramento dei servizi pubblici e dell'equilibrio fra vita professionale e vita privata.

La strutturazione della sottosezione, rimandando al regolamento specifico per quanto di competenza, contiene sia le modalità di gestione della fase emergenziale, che le proposte per il consolidamento, ancora in fase di condivisione e formalizzazione.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 21 del 30/03/21 l'Ente ha provveduto ad approvare il Piano Organizzativo del Lavoro Agile POLA per il periodo 2021-2023, di cui si riportano i principali contenuti funzionali a comprendere come l'ente abbia gestito la parte emergenziale.

Il quadro di riferimento del Lavoro agile del Comune di Marano sul Panaro

Il Piano è organizzato secondo un modello che prevede:

- PARTE 1 -LIVELLO DI ATTUAZIONE E SVILUPPO
- PARTE 2 - MODALITA' ATTUATIVE
- 2.1 ALLEGATO 1 - Mappatura delle attività che possono essere svolte in modalità di lavoro agile
- 2.2 ALLEGATO 2 – PIANO FORMATIVO PER IL TEAM DIREZIONALE
- 2.3 ALLEGATO 3 PIANO FORMATIVO PER I DIPENDENTI
- PARTE 3 - SOGGETTI, PROCESSI E STRUMENTI DEL LAVORO AGILE
- PARTE 4 -PROGRAMMA DI SVILUPPO DEL LAVORO AGILE
- 4.1 ALLEGATO 4 - Esito dell'indagine sulla soddisfazione del personale rispetto all'esperienza di lavoro agile

Nel Comune di Marano sul Panaro, lo strumento del Lavoro agile è stato avviato in modo significativo in coincidenza con l'avvio dello stato di emergenza con l'adozione dei seguenti atti dell'Unione Terre di Castelli di cui l'ente fa parte:

- delibera di Giunta Unione n. 19 del 24 febbraio 2020 avente ad oggetto "Modello di gestione incidenti di sicurezza e del disciplinare per l'uso dei sistemi informativi nell'unione terre di castelli e nei comuni aderenti - disposizioni temporanee e transitorie per l'accesso dall'esterno con modalità di telelavoro "
- delibera di Giunta Unione n. 25 del 5 marzo 2020 avente ad oggetto "Disposizioni urgenti per il contrasto dell'emergenza COVID-2019. Approvazione misure organizzative per la sperimentazione di nuove modalità spazio temporali di svolgimento della prestazione lavorativa (Lavoro Agile o Smart Working). Avvio d'urgenza della fase sperimentale"

In occasione dell'emergenza Coronavirus si è avviata la modalità di Lavoro agile per 10 dei 17 dipendenti, essendo comunque 3 i dipendenti impegnati in attività che non permettono tale modalità di espletamento del lavoro; per alcuni applicativi web ad esclusione della e-mail erano già attivi dei reverse-proxy ssl con autenticazione; per tutti è stata comunque implementata la modalità di accesso Remote Desktop con profilo personalizzato al proprio PC ufficio attraverso VPN-SSL 512 RAS per tutti i comuni aderenti all'Unione Terre di castelli.

I fattori abilitanti del lavoro agile

Un'efficiente ed efficace organizzazione del lavoro in modalità agile richiede la sussistenza di imprescindibili fattori abilitanti: a) l'adozione di idonee misure organizzative; b) l'utilizzo di piattaforme tecnologiche; c) l'acquisizione delle necessarie competenze professionali da parte del personale coinvolto.

Le Misure Organizzative

Dato atto del lavoro preliminare svolto sulle pre-condizioni dal 2020, il Comune ha previsto un insieme articolato di misure.

Il consolidamento del lavoro agile è stato inserito nel Piano della performance 2021-2023 come obiettivo trasversale dell'Ente, come proseguimento dell'obiettivo 2020.

Con il lavoro agile il Comune di Marano sul Panaro intende perseguire i seguenti obiettivi:

- sviluppare una cultura organizzativa e una modalità di lavoro orientate al raggiungimento del risultato, sviluppando abilità e competenze connesse all'autonomia e alla responsabilizzazione delle persone e orientando di conseguenza il sistema di misurazione e valutazione delle performance.
- incidere sul benessere organizzativo dei lavoratori e delle lavoratrici dell'Ente, facilitando la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro attraverso una maggiore flessibilità spaziale e temporale dell'attività svolta
- semplificare, attraverso la digitalizzazione, i processi gestionali e il rapporto con il cittadino
- razionalizzare gli spazi dell'ente, in funzione della flessibilità spaziale e considerando le sedi in ognuno dei comuni dell'Unione potenzialmente una opportunità in quanto base d'appoggio funzionale a svolgere lavoro agile
- ridurre l'impatto -sul traffico veicolare e sull'ambiente- degli spostamenti connessi al raggiungimento della sede di lavoro.

L'analisi sviluppata in occasione della stesura della mappatura dei processi per rilevare la adeguatezza o meno di questi ultimi alla modalità di lavoro agile ha portato a focalizzare quali sono le principali misure organizzative trasversali necessarie per il consolidamento nel tempo e lo sviluppo futuro del Lavoro agile all'interno dell'ente.

Tali misure sono di seguito riportate, rinviando invece al Piano delle Performance per la identificazione degli obiettivi specifici assegnati alle strutture. Si riportano le principali misure organizzative la cui attuazione si ritiene funzionale al consolidamento:

- Aggiornamento del sistema di misurazione delle performance delle attività ordinarie (i processi caratteristici delle Aree dell'Ente) in modo da poter verificare nel tempo l'impatto dell'attivazione di modalità di lavoro agile sull'efficacia -e più in generale sulle prestazioni dell'ente.
- Aggiornare il sistema di protezione dei dati personali in funzione dell'impatto del Lavoro agile sulle procedure e sul sistema dei rischi dell'Ente e adottare policy e linee guida su tali temi per i dipendenti che opereranno in modalità agile.
- Analisi e revisione/standardizzazione dei procedimenti in alcuni settori dell'Ente
- Digitalizzazione di alcuni iter trasversali (in primis, con la conclusione del progetto relativo alla gestione documentale) e degli archivi cartacei dell'ente, trasversalmente ai Servizi.

Le piattaforme tecnologiche e le scelte logistiche

La strategia per l'adeguamento informatico necessario a garantire l'efficacia consolidamento del Lavoro agile, prevede le seguenti **misure tecnologiche**:

- Rispetto alla **tecnologia**, la conferma della **modalità VPN** attualmente utilizzata dall'Unione e dai Comuni, modificando la configurazione -che oggi prevede il collegamento del PC del lavoratore da remoto al proprio computer fisso (acceso) in ufficio- e prevedendo la possibilità di connettere direttamente il PC da remoto ai servizi in rete o in cloud, senza quindi necessità di avere il doppio computer e prevedendo che il dispositivo si sposti con il lavoratore.

- Rispetto alla strumentazione, si prevede di dotare di un PC portatile di proprietà degli enti i lavoratori che svolgono, all'interno del loro progetto di lavoro agile, un'elevata percentuale di attività da remoto (definendo una soglia di gg/sett), ipotizzando nel tempo una sostituzione dei PC fissi con PC portatili; in parallelo si prevede di eliminare la postazione fissa di tali lavoratori, rendendo minore la esigenza di acquisto di nuovi PC fissi e potendo ricorrere ai PC presenti per la sostituzione degli altri PC fissi eventualmente non funzionanti.

Si riportano le principali iniziative la cui attuazione si ritiene funzionale al consolidamento:

- Sviluppo di un più efficace sistema per la ricezione delle domande on-line
- Sviluppo di un sistema di presa di appuntamenti on-line
- Adozione di un sistema di trasferimento di chiamata dal numero fisso al Pc del dipendente, per favorire l'utilizzo anche dalle postazioni remote dei dipendenti "agili" dei servizi di telefonia offerti dagli enti, senza incidere sul telefono di proprietà del lavoratore/trice.

Rispetto all'impatto logistico, sono state previste due linee di sviluppo:

1. Ai dipendenti che operano in modalità agile saranno forniti PC portatili a cura dell'Amministrazione, che nel tempo potranno sostituire la postazione fissa in ufficio; nei giorni di rientro in sede, in cui gli operatori opereranno con il proprio PC portatile, potranno essere attrezzate postazioni di lavoro condivise -in condizioni di sicurezza e in grado di garantire un'efficace attività lavorativa- al fine di ottimizzare l'organizzazione degli spazi da parte dell'Amministrazione
2. Il Lavoro agile non è necessariamente lavoro da casa: ogni sede messa a disposizione dai comuni dell'Unione e dall' ASP sarà potenzialmente una opportunità per il Lavoro agile in quanto base d'appoggio funzionale a garantire la flessibilità spaziale in un luogo e con attrezzature più controllabili.

Le competenze professionali

Nel 2020 è stata realizzata -sempre di concerto con l'Unione e con gli altri comuni che ne fanno parte- una intensa attività formativa su tutto il personale; si prevede in futuro un proseguimento, a supporto del consolidamento del Lavoro agile e in coerenza con i percorsi realizzati nel 2020, ma con interventi complementari e più mirati, per sviluppare le competenze abilitanti il lavoro agile; sono previsti a tal fine:

- per il team direzionale (Segretario generale e Responsabili di Settore), interventi di approfondimento inerenti temi quali il monitoraggio e la valutazione delle performance, la gestione del tempo e la protezione dei dati personali;
- per il restante personale, limitatamente a chi opererà effettivamente in modalità agile (smart workers), interventi di approfondimento rispetto alla gestione del tempo, alla protezione dei dati personali, all'utilizzo dei software informatici ed alla comunicazione.

La mappatura delle attività per il lavoro agile

Preliminarmente a qualsiasi iniziativa, il Comune ha provveduto alla mappatura delle attività, suddivisa a livello di Settori e -all'interno dei Settori - in Servizi/Uffici. L'adeguatezza dei processi e delle attività svolte alla modalità del Lavoro agile è stata determinata utilizzando una metodologia di attribuzione di punteggi che prevede di valutare sei criteri per ogni processo (con riferimento alla situazione attuale):

1. Standardizzazione –cioè presenza di iter definito e che quindi lascia poco margine all'improvvisazione.
2. Digitalizzazione –cioè assenza di vincoli spaziali (documenti cartacei, necessità di rapporto con il pubblico, necessità di sopralluoghi in presenza, ecc.).
3. Omogeneità informatica –cioè possibilità di gestione del processo con sistemi informatici/informativi compatibili o dialoganti.
4. Condivisione in termini di conoscenza –cioè presenza di fasi di lavoro conosciute tra gli operatori.

5. Sequenzialità –cioè assenza di fasi che devono essere realizzate contestualmente, vincolando la flessibilità temporale di chi vi opera.
6. Snellezza –cioè assenza di inefficienze o ridondanze nel processo.

Convenzionalmente, in sede di Gruppo di Lavoro interistituzionale, sono stati stimati come adeguati i processi con:

- punteggio totale ≥ 12 su 18 –ognuno dei sei criteri prevede un punteggio max di 3
- punteggio di almeno 2 su 3 per i criteri «standardizzazione» e «digitalizzazione», aventi un peso preponderante.

Nel POLA del Comune di Marano sul Panaro cui si fa riferimento, sono stati inserite in allegato le attività mappate.

L'impatto del lavoro agile sul sistema di misurazione della performance

Un adeguata organizzazione del lavoro agile deve garantire il mantenimento dei consueti livelli di qualità dei servizi resi e dei livelli di performance organizzativi delle Amministrazioni.

Le verifiche sul mantenimento degli standard richiesti devono essere operate attraverso il sistema di misurazione e valutazione della performance. Il Sistema, pur potendo rimanere strutturato con i consolidati indicatori di rilevazione della performance (che possono rimanere i medesimi, in quanto nel lavoro agile i livelli di prestazione sono slegati dalla sede di lavoro e dal momento in cui si lavora), deve essere tuttavia oggetto di approfondito esame al fine di verificare la necessità/opportunità di apportare eventuali modifiche al sistema di misurazione della performance per garantire la misurazione dei livelli prestazionali delle attività e dei processi gestiti in modalità agile.

All'interno del POLA dell'Ente sono definiti i livelli attesi degli indicatori scelti per misurare le condizioni abilitanti, lo stato di implementazione, i contributi alla performance organizzativa e, infine, gli impatti attesi lungo i tre step del programma di sviluppo:

- fase di avvio;
- fase di sviluppo intermedio;
- fase di sviluppo avanzato.

Nella definizione degli obiettivi e degli indicatori di programmazione organizzativa del lavoro agile, si è fatto riferimento alle modalità operative già delineate, in coerenza con le sezioni del Piano delle Performance.

I contributi al miglioramento delle performance, in termini di efficienza e di efficacia

Il miglioramento rispetto all'efficienza e efficacia del servizio potrà essere rilevato solo dopo un congruo periodo di tempo, ma è obiettivo dell'Unione avviare, a consolidamento del lavoro agile avvenuto, il monitoraggio dell'impatto sulle performance complessiva dell'Ente.

Va comunque osservato come nel mese di luglio 2020 sia stata effettuata una indagine del personale rispetto l'esperienza di lavoro agile.

La situazione rilevata evidenzia:

- Per tutti gli enti, come aspetti positivi predominanti percepiti nel periodo di attuazione dello SW «conciliazione vita lavoro più agevole» e «meno interruzioni, maggiore produttività»; citati spesso anche «maggiore autonomia» e «maggiore responsabilità sul raggiungimento di obiettivi e risultati».
- Per tutti gli enti, come criticità percepite /limiti dello SW «strumenti/attrezzature non adeguati» e «isolamento, assenza di dinamiche di gruppo»; più eterogenea tra gli enti la situazione delle altre criticità.
- Un impatto dello SW sull'organizzazione del lavoro valutato come «positivo» in tutti gli Enti (con punte massime dell'87% del campione e valori minimi comunque superiori al 55%) –chi ha una percezione negativa in tutti gli Enti è al di sotto del 25% del campione.

Lo smart working ha avuto un impatto generalmente «invariato» o «positivo» sulla produttività generale –solo in pochi casi «negativo».

Le persone interessate a lavorare in smart working anche dopo la fase emergenziale sono la maggioranza in tutti gli enti.

Con riferimento alle sole persone che si sono dichiarate interessate a lavorare in smart working anche dopo la fase emergenziale, la maggior parte di loro in tutti gli Enti (con percentuali dal 32% al 66% del campione complessivo) ha optato per una previsione da 4 a 8/gg mese (cioè 1-2 gg alla settimana); a seguire, in quasi tutti gli enti, una previsione di più di 8/gg mese (cioè più di 2 gg alla settimana).

La formazione

La definizione del Piano formativo per il personale, di seguito riportato, è stata preceduta da una **mappatura delle competenze** che, a livello di gruppi lavoro, ha permesso di rilevare eventuali criticità rispetto alle competenze gestionali-manageriali e alle competenze digitali di seguito evidenziate schematicamente:

Competenze gestionali-manageriali

- Autonomia operativa, capacità di lavorare per obiettivi, orientamento al risultato
- Capacità di gestione del tempo e mantenimento scadenze
- Capacità di monitoraggio/reporting attività svolte

Competenze digitali

- Utilizzo strumenti di connessione al desktop remoto (funzionamento wi-fi, connessione alla rete, ecc.)
- Utilizzo strumenti per le video conferenze
- Utilizzo di strumenti di collaborazione (calendario condiviso, agenda e attività, ecc.)

Il percorso di consolidamento del lavoro agile in atto

Dal 15 ottobre 2021 il lavoro agile ha cessato di essere la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa in conseguenza dell'emergenza epidemiologica e con decreto 8.10.2021 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha dettato una serie di misure organizzative per consentire il rientro in presenza di tutto il personale e ha contestualmente previsto misure temporanee ai fini dell'autorizzazione al lavoro agile in attesa della definizione dell'istituto da parte della contrattazione collettiva e della definizione delle modalità e obiettivi del lavoro agile da definirsi all'interno del PIAO.

Lo stesso Dipartimento della Funzione Pubblica ha predisposto apposite "Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche, che con l'entrata in vigore dei nuovi CCNL cesseranno la loro efficacia per tutte le parti non compatibili con gli stessi.

Le linee guida individuano due distinte modalità di prestazione lavorativa, la forma agile e la diversa forma di prestazione dell'attività lavorativa definita "lavoro da remoto", quest'ultimo definito come prestazione lavorativa con vincolo di tempo e nel rispetto dei conseguenti obblighi di presenza derivanti dalle disposizioni in materia di orario di lavoro, attraverso una modificazione del luogo di adempimento della prestazione lavorativa che comporti la effettuazione della prestazione in luogo idoneo e diverso dalla sede dell'ufficio al quale il dipendente è assegnato.

Con deliberazione n. 127 del 23/12/2021 la giunta dell'Unione di Comuni Terre di Castelli, alla quale sono conferite le funzioni di gestione delle risorse umane, ha approvato gli indirizzi alle amministrazioni facenti parte dell'area vasta Unione, al fine di consentire lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile o con lavoro da remoto, che resteranno in vigore fino alla approvazione del CCNL relativo al triennio 2019-2021 e in ogni caso non oltre il 31/12/2022.

Sulla base di detti indirizzi il lavoro a distanza è così regolato:

- a. il lavoro agile può essere autorizzato, su espressa richiesta del dipendente e previa valutazione da parte dell'Amministrazione, qualora si tratti di prestazioni lavorative che necessitano effettivamente di una maggiore flessibilità oraria dovendosi articolare anche in fasce normalmente al di fuori dell'ordinario orario di lavoro, e comunque qualora si tratti di prestazioni collegabili a specifici obiettivi corredati da chiari e definiti criteri di misurazione in ordine al loro raggiungimento;
- b. qualora venga autorizzato il lavoro agile dovranno essere rispettate tutte le indicazioni e condizioni riportate nelle linee guida e in particolare dovrà essere sottoscritto l'accordo individuale nei contenuti minimi espressamente indicati;
- c. appare più rispondente alle realtà organizzative degli Enti dell'area Unione, anche in base all'esperienza maturata durante il periodo emergenziale, autorizzare modalità di prestazione dell'attività lavorativa con la forma del lavoro da remoto, meglio armonizzabile con le normali attività ordinarie degli uffici che possono essere svolte anche in luogo diverso dal luogo di lavoro;
- d. il lavoro da remoto potrà essere autorizzato esclusivamente per un giorno a settimana e a fronte di richieste motivate e rilevanti valutate dal responsabile previo confronto con l'Amministrazione;
- e. fino alla cessazione dello stato di emergenza, i lavoratori che si trovano in particolari situazioni personali o familiari quali, a titolo meramente esemplificativo, situazioni di isolamento domiciliare, situazioni di quarantena, situazioni di obbligo di DAD per figli minori, possono richiedere, anche in alternativa rispetto a specifici permessi o congedi riconosciuti dalla normativa emergenziale, lo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità da remoto, in via temporanea e per tutta la durata della situazione che non rende possibile lo svolgimento dell'attività in presenza nel luogo di lavoro (senza il limite di una unica giornata settimanale quanto piuttosto in via continuativa per tutto il periodo);
- f. tale possibilità di autorizzazione allo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità da remoto in via temporanea e continuativa può essere riconosciuta anche per altre situazioni particolari e contingenti, non strettamente collegate alla situazione pandemica, valutate dal dirigente/responsabile di servizio con particolare attenzione alla possibilità di conciliare le esigenze personali del dipendente con le esigenze organizzative del servizio.

Il CCNL del comparto Funzioni Locali 2019-2021, di recente sottoscritto, contiene una specifica disciplina del lavoro a distanza che troverà applicazione a seguito del prescritto percorso di relazioni sindacali.

3.3 Sottosezione: Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale

3.3.1 Rappresentazione della consistenza di personale al 1° gennaio 2022

Nella seguente tabella sono riportate in modo analitico le modificazioni alla dotazione organica

DOTAZIONE ORGANICA E PERSONALE IN SERVIZIO AL 1° GENNAIO 2022

	Profilo Professionale	Categoria Iniziale Giuridica	Dotazione organica	Personale in servizio al 1.1.2022
Personale in servizio a tempo indeterminato e tempo determinato contratto formazione - lavoro, inclusi i dipendenti in comando/distacco	Collaboratore ausiliario	B1	2	2
	Collaboratore conducente MOC	B3	2	1
	Collaboratore tecnico	B3	2	1
	Collaboratore terminalista	B3	5	2
	Istruttore amministrativo	C	2	2
	Istruttore contabile	C	2	2
	Istruttore tecnico	C	2	2
	Istruttore direttivo amm.vo	D1	2	2
	Istruttore direttivo contabile	D1	1	1
	Istruttore direttivo tecnico	D1	1	1
	Funzionario Amministrativo	D3	1	1
	Totale		22	17

3.3.2 La gestione del personale ed i costi

Gestione personale e Vincoli finanza pubblica (condizioni interne)

Sempre avendo riferimento alle condizioni interne, l'analisi strategica richiede l'approfondimento di due ulteriori aspetti, e cioè la disponibilità e la gestione delle risorse umane, con riferimento alla struttura organizzativa dell'ente in tutte le sue articolazioni e alla sua evoluzione nel tempo anche in termini di spesa; la coerenza e la compatibilità presente e futura con le disposizioni del patto di stabilità e con i vincoli di finanza pubblica. Nella sostanza, si tratta di aspetti su cui incidono pesantemente i limiti posti dal governo centrale sull'autonomia dell'ente territoriale. I vincoli posti alla libera possibilità di programmare le assunzioni di nuovo personale (fabbisogno di personale e possibilità del turn-over, spesso limitato ad una sola percentuale sul totale andato in quiescenza) insieme ai limiti posti sulla capacità di spesa che è condizionata, per gli enti soggetti ai vincoli di finanza pubblica, al raggiungimento dell'obiettivo programmatico.

L'organizzazione e la forza lavoro

Ogni comune fornisce alla propria collettività un ventaglio di prestazioni che sono, nella quasi totalità, erogazione di servizi. La fornitura di servizi si caratterizza, nel pubblico come nel privato, per l'elevata incidenza dell'onere del personale sui costi totali d'impresa. I più grossi fattori di rigidità del bilancio sono proprio il costo del personale e l'indebitamento. Nell'organizzazione di un moderno ente locale, la definizione degli obiettivi generali è affidata agli organi di derivazione politica mentre ai dirigenti tecnici e ai responsabili dei servizi spettano gli atti di gestione. Gli organi politici esercitano sulla parte tecnica un potere di controllo seguito dalla valutazione sui risultati conseguiti. Le tabelle mostrano il fabbisogno di personale accostato alla dotazione effettiva, suddivisa nei diversi profili professionali.

Programmazione del fabbisogno di personale

Il legislatore, con norme generali o con interventi annuali presenti nella rispettiva legge finanziaria (legge di stabilità) ha introdotto taluni vincoli che vanno a delimitare la possibilità di manovra nella pianificazione delle risorse umane. Per quanto riguarda il numero, ad esempio, gli organi della P.A. sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprese le categorie protette. Gli enti soggetti ai vincoli della finanza pubblica devono invece effettuare una manovra più articolata: ridurre l'incidenza delle spese di personale sul complesso delle spese correnti, anche con la parziale reintegrazione dei cessati ed il contenimento della spesa del lavoro flessibile; snellire le strutture amministrative, anche con accorpamenti di uffici, con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali; contenere la crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Programmazione personale

Il legislatore, con norme generali o con interventi annuali ha introdotto in momenti diversi taluni vincoli che vanno a delimitare la possibilità di manovra nella pianificazione della dotazione di risorse umane. Per quanto riguarda il numero di dipendenti, ad esempio, gli organi di vertice della P.A. sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, compreso quello delle categorie protette, mentre gli enti soggetti alle regole del patto di stabilità devono invece ridurre l'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al totale delle spese correnti. Si tratta di prescrizioni poste dal legislatore per assicurare le esigenze di funzionalità e ottimizzazione delle risorse per il migliore funzionamento dei servizi, compatibilmente con le disponibilità di bilancio. Con delibera di Giunta Comunale n. 60 del 11.08.2021 è stata approvata la programmazione triennale del fabbisogno di personale anni 2021/2023.

Le regole (dal DUP 2022/2024)

Il c.d. Decreto Crescita (D.L. n. 34/2019), all'articolo 33, ha introdotto una modifica significativa della disciplina relativa alle facoltà assunzionali dei Comuni, prevedendo il superamento delle attuali regole fondate sul turn-over e l'introduzione di un sistema maggiormente flessibile, basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

La predetta norma è entrata in vigore solo successivamente alla data di pubblicazione del D.M. 17 marzo 2020 attuativo, che prevede la sua applicazione a decorrere dal 20 aprile 2020.

La logica posta a base delle nuove disposizioni viene così riassunta dal dossier preparato dall'ufficio studi della Camera dei Deputati: "accrescere le facoltà assunzionali degli enti che presentino un rapporto virtuoso fra spese complessive per il personale ed entrate riferite ai primi tre titoli del rendiconto. Per gli enti territoriali meno virtuosi, è previsto l'avvio di un percorso, che si conclude nel 2025, diretto a pervenire alla sostenibilità finanziaria di tale rapporto. Qualora tale obiettivo non sia raggiunto, le assunzioni di personale non potranno eccedere il 30% di coloro che cessano dal servizio". Siamo, come si vede, dinanzi al superamento della logica del turn over, più o meno integrale, come tetto alle assunzioni a vantaggio di un criterio differenziato sulla base di parametri di virtuosità nel rapporto tra spese di personale ed entrate.

Si passa da un criterio basato sui risparmi di spesa derivanti dalle cessazioni ad un calcolo basato sulla sostenibilità della spesa di personale. Si deve considerare inoltre che, per esplicita indicazione legislativa, la spesa del personale deve essere considerata in modo complessivo, ivi compresi gli oneri riflessi a carico dell'ente. Il che vuol dire che gli enti non hanno la possibilità di escludere alcune componenti, quali ad esempio il trattamento economico delle categorie protette nel tetto della cd quota d'obbligo o gli oneri aggiuntivi determinati dai rinnovi contrattuali.

La nuova norma non abroga espressamente il vincolo del rispetto del tetto alla spesa del personale di cui all'art. 1 comma 557 della l. 296/2006 e smi. I comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre

rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.

Il D.M. citato individua:

- la fasce demografiche in cui vengono suddivisi i comuni;
- i valori soglia di rapporto spesa personale/spesa corrente ai fine di definire la virtuosità e conseguentemente la possibilità di incremento della spesa di personale;
- le percentuali massime di incremento annuale della spesa di personale;

A completare il quadro normativo di riferimento ed al fine di esplicitare meglio le modalità di applicazione della nuova normativa, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha provveduto a emanare una circolare esplicativa in attesa di pubblicazione che chiarisce le modalità di computo, ai fini del calcolo del rapporto, delle entrate e delle spese. In particolare, le entrate correnti da considerare sono quelle relative al Titolo I, II e III come riportati negli aggregati BDAP (banca dati amministrazioni pubbliche), con l'unica eccezione rappresentata dalla contabilizzazione nelle entrate correnti anche della TARI per i comuni che hanno optato per la tariffa corrispettiva riscossa dal soggetto affidatario del servizio.

Per le spese di personale occorre fare riferimento ai macroaggregati BDAP U. 1.01.00.00.000 (Redditi da lavoro dipendente), U. 1.03.02.12.001 (Acquisto di servizi da agenzie di lavoro interinale), U. 1.03.02.12.002 (Quota LSU in carico all'ente), U. 1.03.02.12.003 (Collaborazioni coordinate e a progetto), U. 1.03.02.12.999 (Altre forme di lavoro flessibile n.a.c), non sono previste esclusioni od eccezioni alle predette casistiche.

Da ultimo sulla materia è intervenuta la Corte dei Conti – Sezione Regionale Emilia Romagna – con parere n. 55/2020 chiarendo l'annualità del rendiconto da prendere in considerazione e nello specifico, nell'ipotesi in cui l'ente al momento dell'adozione della deliberazione relativa all'assunzione del personale abbia già approvato il rendiconto 2019, quest'ultimo rappresenta, secondo la lettera e la ratio della norma, il documento contabile cui attingere il dato del rapporto – non incrementabile - fra entrate correnti e spesa del personale. Desumere il dato relativo alla spesa del personale dall'“ultimo rendiconto della gestione approvato” – coincidente nella specie con il rendiconto approvato nel corso del medesimo esercizio in cui è adottata la procedura di assunzione di personale – è in linea con la finalità, propria della nuova normativa, di introdurre un sistema basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale nell'ottica di una programmazione maggiormente flessibile della spesa per il personale, rimodulabile anche nel corso del medesimo esercizio in cui l'ente procede all'assunzione.

Il Comune di Marano sul Panaro sulla base della citata normativa si colloca nella fascia demografica e) (popolazione compresa tra i 5.000 ed i 9.999 abitanti) che non devono avere, per essere considerati virtuosi, un rapporto spese di personale/spese correnti superiore al 26,90%.

In ogni caso la spesa per il personale deve rispettare i seguenti vincoli:

- i vincoli disposti dall'art. 3, comma 5 e 5 quater del D.L. 90/2014, dell'art.1 comma 228 della Legge 208/2015 e dell'art.16 comma 1 bis del D.L. 113/2016, e dall'art. 22 del D.L. 50/2017, sulle assunzioni di personale a tempo indeterminato per gli enti soggetti al pareggio di bilancio e al comma 762 della Legge 208/2015, comma 562 della Legge 296/2006 per gli enti che nel 2015 non erano assoggettati al patto di stabilità;
- i vincoli disposti dall'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010 sulla spesa per personale a tempo determinato, con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, che obbligano a non superare la spesa dell'anno 2009.

Spesa per il personale

Nella pubblica amministrazione, la definizione degli obiettivi generali e dei programmi è affidata agli organi di governo di estrazione politica, mentre i dirigenti ed i responsabili dei servizi si occupano della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione degli atti che impegnano l'ente verso l'esterno. Dal punto di vista operativo, l'attività è invece svolta da una struttura articolata e composta da personale di diversa qualifica e specializzazione. Con un'organizzazione come questa, comune a tutte le aziende che operano nel ramo dei servizi, il costo del fattore umano è prevalente rispetto all'acquisto degli altri mezzi di produzione. La spesa per il personale, infatti, con la sua dimensione finanziaria consistente, è il principale fattore di

rigidità del bilancio corrente dato che il margine di manovra nella gestione ordinaria si riduce quando il valore di questo parametro tende a crescere.

La situazione, come riportata nel prospetto e sulla base delle informazioni al momento disponibili, rispetta i vincoli *sulla spesa pubblica* imposti dalle norme in materia di coordinamento della finanza pubblica e non richiede alcun intervento correttivo con carattere d'urgenza. I possibili provvedimenti migliorativi e/o correttivi, frutto di nuove e ulteriori valutazioni d'insieme, saranno ponderati ed eventualmente adottati solo in seguito al normale svolgimento dell'attività di monitoraggio e controllo sulla gestione.

Forza lavoro e spesa per il personale				
	2022	2023	2024	2025
Forza lavoro				
Personale previsto (in pianta organica o dotazione organica)	22	22	22	22
Dipendenti in servizio: di ruolo	17	17	17	17
non di ruolo	0	0	0	0
Totale	17	17	17	17
Spesa per il personale				
Spesa per il personale complessiva	795.580,00	795.580,00	795.580,00	795.580,00

Dinamica della forza lavoro

Il costo degli stipendi (oneri diretti) dipende dalla dinamica della forza lavoro impiegata, e cioè dal numero e dal livello di inquadramento dei dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato a cui va sommata l'incidenza dell'eventuale quota residuale dei soggetti impiegati con contratto a tempo determinato o altro rapporto di lavoro flessibile.

La situazione, come riportata nel prospetto e sulla base delle informazioni al momento disponibili, rispetta i vincoli *sulle assunzioni* imposti dalle norme in materia di coordinamento della finanza pubblica e non richiede alcun intervento correttivo con carattere d'urgenza. I possibili provvedimenti migliorativi e/o correttivi, frutto di nuove e ulteriori valutazioni d'insieme, saranno ponderati ed eventualmente adottati solo in seguito al normale svolgimento dell'attività di monitoraggio e controllo sulla gestione.

Personale (Forza lavoro)	2022	2023	2024
Personale previsto (in pianta organica o dotazione organica)	22	22	22
Totale	22	22	22
Dipendenti di ruolo in servizio	17	17	17
Dipendenti non di ruolo in servizio	0	0	0
Totale	17	17	17

Grafico riepilogativo dal DUP 2022/2024 sull'incidenza della spesa:



Redditi da lavoro dipendente: la spesa del personale prevista per l'esercizio 2022-2024 è stata calcolata tenendo conto della programmazione del fabbisogno del piano delle assunzioni. Gli stanziamenti consentono il rispetto dei limiti di spesa del personale a tempo indeterminato previsti dal comma 562 (ovvero dai commi 557 e seguenti) della legge n. 296/2006.

3.3.3 Strategia di copertura del fabbisogno

La strategia di copertura del fabbisogno elaborata dall'Ente, nel rispetto dei limiti di spesa determinati ai sensi dell'art. 1, comma 562 della Legge n. 296 del 2006 e tenendo conto della capacità assunzionale, elaborata in applicazione dell'art. 1, comma 229, della Legge 208/2015, dal comma 3, dell'art. 4, del D.L. n. 78/2015, dalla L. 4/2019 ed in applicazione dell'art. 35 bis del D.L. 4 ottobre 2018 n. 113, convertito in Legge n. 132/2018, è contenuta nella deliberazione della Giunta comunale n. 30 del 27/4/2021. Essa prevedeva, per il 2021, l'assunzione di n. 1 Istruttore amministrativo (Cat C) presso il Settore Amministrativo: tale assunzione è stata regolarmente effettuata.

ANNI 2023 - 2024

Per gli anni 2023 e 2024 il Piano non prevede alcun reclutamento di personale a tempo indeterminato. Il Comune, a fronte dei possibili pensionamenti o mobilità che interverranno, valuterà l'impatto sui servizi e le relative soluzioni organizzative.

3.3.3 Formazione del personale

Il Comune di Marano ha demandato all'Unione Terre di Castelli la programmazione, almeno per quanto concerne le esigenze trasversali e i corsi obbligatori, relativa alla formazione del personale.

L'Unione è consapevole del ruolo strategico della Formazione già affermato dalla Direttiva del 13/12/2014 del Ministero per la funzione pubblica che dispone che tutte le PP.AA. debbano assicurare il diritto permanente alla formazione attraverso la pianificazione e la programmazione di attività formative tarate sulle esigenze e inclinazioni del personale.

Anche in sede di contrattazione collettiva è ribadito il ruolo centrale della formazione per l'attuazione di strategie di cambiamento nella P.A. e per l'innalzamento dei livelli di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

La normativa vigente peraltro dispone l'obbligatorietà della formazione del personale con riferimento a varie tematiche:

- Prevenzione della corruzione ex L. 190/2012
- Sicurezza sul lavoro ai sensi ex D.lgs. 81/2008
- Anagrafe per gli Ufficiali di stato civile
- Conoscenza e uso delle tecnologie in osservanza del CAD (D.lgs. 179/2016)
- Privacy e protezione dei dati personali (ex Regolamento UE/2018/1725)

Il Piano Formativo è pertanto definito dagli Uffici dell'Unione in coerenza con il prefigurato contesto normativo con la finalità di accrescere le conoscenze e competenze del personale dell'Unione stessa e dei comuni aderenti in un'ottica di maggior coinvolgimento dei dipendenti nelle attività istituzionali e innalzare conseguentemente i livelli qualitativi dei servizi erogati a favore della cittadinanza.

Il Piano Triennale della formazione è definito sulla base dei fabbisogni formativi rilevati presso il personale dei comuni aderenti, garantendo la flessibilità del programma in funzione delle eventuali sopravvenienti esigenze professionali ed organizzative, così da adeguarsi:

- ai mutamenti del contesto socio-economico
- alle indicazioni contenute nelle leggi di riforma della P.A.
- allo sviluppo della cultura orientata al risultato e alla soddisfazione dei bisogni del cittadino
- ai processi di innovazione e digitalizzazione tecnologica

Quanto ai contenuti formativi del Piano triennale possono essere distinte 4 macro-aree di intervento:

1. La formazione obbligatoria rivolta alle tematiche già ricordate che tutti i dipendenti devono periodicamente fruire in relazione alle evoluzioni normative e regolamentari;
2. La formazione su tematiche di specifico interesse delle aree/servizi gestionali dei Comuni, che è strutturata sulla base delle indicazioni dei responsabili degli Uffici degli Enti aderenti all'Unione;
3. La formazione rivolta alle più che mai attuali tematiche della *cyber security* e dell'*innovazione digitale*.

Per quanto concerne il tema della sicurezza informativa, il PNNR, l'istituzione della nuova Agenzia per la Cyber sicurezza nazionale e il decreto attuativo del perimetro di sicurezza nazionale cibernetica pongono la *cybersecurity* a fondamento della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e del Sistema Italia.

In tale ambito oltre all'implementazioni delle soluzioni software atte a contrastare i cyber attacchi è necessario aumentare il livello di consapevolezza dei rischi da essi derivanti presso il personale delle amministrazioni pubbliche.

Per tale motivo il Piano formativo, in coerenza con il Piano triennale prevede interventi formativi specifici relativi alle tematiche di Cyber Security Awareness

Con riferimento all'innovazione digitale vengono invece in rilievo gli interventi formativi rivolti alle *competenze digitali*.

Tutti i processi dell'innovazione, vedono le competenze digitali, sia interne alle pubbliche amministrazioni, sia esterne e cioè della cittadinanza non solo come acceleratore delle loro fasi, ma anche come base comune indispensabile per un approccio qualificato al fine di un consolidamento del processo di cambiamento guidato dalle moderne tecnologie.

In questo quadro la "Strategia nazionale per le competenze digitali", elaborata, come il relativo Piano operativo pubblicato nel dicembre 2020, nell'ambito dell'iniziativa strategica nazionale Repubblica Digitale, si articola su quattro assi di intervento.

Tra le direttrici d'intervento rilevano le azioni di sensibilizzazione e di formazione che coinvolgano in primo luogo i dipendenti della Pubblica Amministrazione. A tal fine il Dipartimento della Funzione Pubblica ha avviato il progetto "Competenze digitali per la PA" che mette a disposizione una piattaforma e contenuti formativi rivolti ad Amministrazioni differenziate per dimensioni e tipo di attività svolta (ad es. Comuni, Enti Pubblici non economici, Regioni).

Per tali motivi il piano formativo dell'Unione vedrà certamente la presenza di interventi formativi basati sulla predetta piattaforma.

4. L'ultima direttrice degli interventi formativi è finalizzata a garantire la migliore attuazione possibile del lavoro agile presso i comuni dell'Unione.

Il consolidamento dello strumento del lavoro agile e da remoto impone infatti di approntare specifici interventi formativi per i dirigenti e i dipendenti modulati rispetto ai diversi ruoli e conoscenze richieste in tale ambito.

Il piano formativo per i dirigenti è finalizzato a dotarli di nuove competenze digitali, nonché delle competenze necessarie per una diversa organizzazione del lavoro e per modalità di coordinamento indispensabili ad una gestione efficiente del lavoro agile.

La definizione del Piano formativo dei dipendenti, è stata preceduta da una mappatura delle competenze che ha permesso di rilevare eventuali criticità rispetto alle competenze gestionali-manageriali e alle competenze digitali necessarie, che ha permesso di orientare gli interventi formativi al fine di accrescere:

- dal punto di vista delle competenze gestionali-manageriali:
 - l'autonomia operativa e la capacità di lavorare per obiettivi, orientando la propria attività al risultato
 - la capacità di gestire il tempo e di rispettare le scadenze lavorative
 - la capacità di monitorare e rendicontare le attività svolte

- dal punto di vista delle Competenze digitali
 - La capacità di utilizzare gli strumenti di connessione al desktop remoto
 - La capacità di utilizzare gli strumenti per le video conferenze
 - La capacità di utilizzare strumenti di collaborazione (calendario condiviso, agenda e attività, ecc.)

A ciò si aggiunga, tra le altre, la formazione prevista dal Comune in tema di lavoro agile, come meglio indicata alla sezione 3.2 Sottosezione “Organizzazione del Lavoro Agile” del presente PIAO, al cui interno viene indicato il percorso di formazione in materia.

4 GOVERNANCE E MONITORAGGIO

Sebbene non obbligatoria per l'ente, in questa sezione sono indicate le modalità di governance del processo di stesura e le modalità di monitoraggio del PIAO che il Comune di Marano sul Panaro prevede di attivare, al fine di garantire le finalità di coerenza ed armonizzazione degli strumenti di programmazione.

4.1 Governance del PIAO

L'interdisciplinarietà e l'innovatività di questo strumento di programmazione rende necessario prevedere una modalità di governance in grado di garantire sinergia e complementarietà in fase di progettazione del format del documento, stesura e collazione dei diversi contributi, verifica della sua coerenza con le prescrizioni normative e con le priorità dell'Amministrazione.

Il Comune, in considerazione della struttura organizzativa estremamente snella, affida tali compiti al Comitato di Direzione, costituito dai Responsabili dei Servizi, in ragione delle rispettive competenze. L'attività di controllo svolta dai predetti servizi è coordinata dal Segretario.

4.2 Monitoraggio del PIAO

Di seguito sono indicati i soggetti coinvolti e le modalità di monitoraggio previste.

Sezione/Sottosezione	Soggetto che sovrintende il controllo	Modalità
Rischi corruttivi e Trasparenza	<i>RPCT</i>	<i>Relazione annuale sull'attuazione delle misure</i>
	<i>Nucleo di Valutazione</i>	<i>Verifica annuale rispetto adempimenti trasparenza su indicazioni ANAC</i>
Struttura organizzativa	<i>Nucleo di Valutazione</i>	<i>Al variare del modello organizzativo</i>
Lavoro agile	<i>Nucleo di Valutazione</i>	<i>Verifica annuale dei risultati nella Relazione sulla Performance</i>

<i>Piano triennale dei fabbisogni del Personale</i>	<i>Nucleo di Valutazione</i>	<i>Verifica della coerenza con obiettivi di performance annuali – verifica triennale</i>
--	------------------------------	--

Settore	Ambito	Descrizione del processo	Area di rischio (generale o specifica)	Responsabile del processo	Descrizione attività	Pesatura probabilità di accadimento del rischio (1=basso, 2=medio, 3=alto)	Pesatura impatto del rischio (1=basso, 2=medio, 3=alto)	Indice di rischio: probabilità x impatto (1=basso, 2=medio, 3=alto)	Rischi prevedibili	Azioni/misure possibili di prevenzione del rischio	Tipologia misure specifiche	Indicatore di attuazione/output	Stato di attuazione al 1° gennaio 2022	Tempestività di attuazione anni 2022, 2023, 2024	Responsabile dell'attuazione dell'azione	note/eventuali oneri finanziari
Amministrativo	Servizi demografici	Gestione archivio servizi demografici	Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	Responsabile dei servizi Demografici	Monitorare periodicamente gli accessi ai dati dell'archivio dei Servizi Demografici, controllando che non si verifichino accessi impropri, ovvero da parte di soggetti non abilitati	1	2	1	Uso improprio di informazioni riservate	Rischio "Uso improprio di informazioni riservate" monitoraggio dell'accesso ai dati da parte dei soli soggetti terzi abilitati.	Controllo	Report annuale accessi non autorizzati	Misura in corso di attuazione	Proseguimento attività	Responsabile Servizi Demografici	
Amministrativo	Servizi demografici	Gestione degli accertamenti relativi alla residenza	Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	Responsabile dei servizi Demografici	Monitorare periodicamente i rispetto delle scadenze temporali e dei tempi di conclusione dei procedimenti	2	2	2	Assenza di criteri di campionamento Non rispetto delle scadenze temporali	Rischio "Assenza di criteri di campionamento" Effettuazione di controlli su tutte le richieste	Controllo	Report annuale	Misura in corso di attuazione	Proseguimento attività	Responsabile Servizi Demografici	
										Rischio "Non rispetto delle scadenze temporali" Monitoraggio e periodico reporting dei tempi di evasione	Controllo	Report annuale	Misura in corso di attuazione	Proseguimento attività	Responsabile Servizi Demografici	
Amministrativo	Servizi cimiteriali	Rilascio di autorizzazioni e concessioni cimiteriali	Provvedimenti ampliativi della sfera giurisdizionale effetto economico diretto ed immediato	Responsabile dei servizi Demografici	Rilascio di autorizzazioni e concessioni cimiteriali sulla base dei criteri stabiliti dal vigente Regolamento comunale	1	1	1	Disomogeneità delle valutazioni	Rischio "Disomogeneità delle valutazioni" Utilizzo modulistica litante di concessione e relativa autorizzazione con esplicitazione dei requisiti/criteri di concessione	Regolamentazione	Monitoraggio attuazione azione prevista	Misura in corso di attuazione	Proseguimento attività	Responsabile Servizi Demografici	
Settore	Ambito	Processi				Pesatura probabilità di accadimento del rischio (1=basso, 2=medio, 3=alto)	Pesatura impatto del rischio (1=basso, 2=medio, 3=alto)	Indice di rischio: probabilità x impatto (1=basso, 2=medio, 3=alto)	Rischi prevedibili	Azioni/misure possibili		Indicatore/output		Tempestività di attuazione	Responsabile dell'attuazione dell'azione	note/eventuali oneri finanziari
Amministrativo	Segreteria comunale	Gestione accesso agli atti	Affari legali e contenzioso	Responsabile del Settore competente per materia	L'accesso agli atti consente di prendere visione o richiedere copia di atti e documenti, ai sensi della L. 241/1990 e SS.mm.ii.	1	2	1	Disomogeneità nella valutazione delle richieste	Rischio "Disomogeneità nella valutazione delle richieste" Standardizzazione della modulistica con particolare riferimento all'esplicitazione della motivazione della richiesta e del procedimento amministrativo cui si riferisce. Predispensione direttive.	Trasparenza	Monitoraggio periodico e direttive aggiornate	Misura in corso di attuazione	Proseguimento attività	Segretario comunale	
Amministrativo	URP	Gestione di segnalazioni e reclami	Affari legali e contenzioso	Responsabile del Settore Amministrativo	La procedura "Riliefedur" consente la gestione informatizzata delle segnalazioni esterne scritte e dei reclami dei cittadini in materia di danno ambientale o, in generale, carenze di funzionamento dei	1	1	1	Discrezionalità nella gestione Non rispetto delle scadenze temporali	Rischio "Discrezionalità nella gestione" Utilizzo di procedura formalizzata a livello di Ente per la gestione delle segnalazioni esterne scritte e dei reclami (RILFEDUR)	Standardizzazione	Report quadrimestrale	Misura in corso di attuazione	Proseguimento attività	Responsabile URP	
										Rischio "Non rispetto delle scadenze temporali" Monitoraggio e periodico reporting dei tempi di evasione	Controllo		Misura in corso di attuazione			