



Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Piacenza

PIANO TRIENNALE INTEGRATO PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA

Redatto dall'Avv. Angelo Osvaldo Rovegno
(Responsabile Unico della Prevenzione della
Corruzione e della Trasparenza Amministrativa)

**Adottato con delibera di Consiglio
in data 30 marzo 2021**

[2021 – 2023]

Presentazione

Il presente aggiornamento al Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) è stato redatto in coerenza con le disposizioni contenute nella legge n. 190/2012 e nel d.lgs. 33/2013 (come modificati dal d.lgs. 97/2016), nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) per l'anno 2020 e con i conseguenti Aggiornamenti al Piano Nazionale Anticorruzione.

I contenuti sono stati sviluppati in linea con le indicazioni contenute nel PNA, ove applicabili e “in quanto compatibili”, e tenendo conto delle specificità organizzative e strutturali e della particolare natura delle attività istituzionali svolte dall'Ordine, il cui personale in servizio è tra i destinatari del PTPCT e, conseguentemente, dell'attività del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT).

Infatti, stante l'attuale carenza di “linee guida” specifiche per gli Ordini ed i Collegi professionali da parte dell'ANAC, l'Ordine degli Avvocati di Piacenza, in continuità con quanto fatto nel corso degli scorsi anni ed in aderenza al dettato normativo “compatibile” ha voluto elaborare un documento in grado di offrire coerenza tra gli ambiti sviluppati nelle diverse sezioni, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi e gli indicatori, sviluppati secondo criteri omogenei.

Per rendere agevole la consultazione del documento il presente Piano si articola in due sezioni separate specificamente dedicate, ancorché coordinate l'una con l'altra, ciascuna con un proprio indice, in modo che con immediatezza possano essere identificati gli eventuali temi di interesse.

Sommario		
<u>Sezione 1 – Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione</u>	Pag.	5
1. <u>Premessa introduttiva</u>	Pag.	6
2. <u>Riferimenti normativi</u>	Pag.	7
3. <u>L'istituzione della rete anticorruzione degli ordini forensi del distretto di Corte d'Appello di Bologna.</u>	Pag.	8
4. <u>Adesione alla “Rete per l'integrità e la trasparenza” della Regione Emilia Romagna</u>	Pag.	9
5. <u>La metodologia seguita</u> <u>- analisi del contesto esterno</u> <u>- analisi del contesto interno</u>	Pag. Pag.	10 25
6. <u>Destinatari del piano</u>	Pag.	25
7. <u>Individuazione aree di rischio</u>	Pag.	26
8. <u>Monitoraggio</u>	Pag.	29
9. <u>Il “whistleblowing”</u>	Pag.	30

10. Formazione e Codice di Comportamento del personale dipendente	Pag.	31
Sezione 2 – Piano Triennale per la Trasparenza e l’Integrità	Pag.	32
1. Introduzione	Pag.	33
2. Obiettivi strategici in materia di trasparenza	Pag.	33
3. Monitoraggio delle istanze	Pag.	34
4. Definizione dei flussi per la pubblicazione dei dati	Pag.	34
5. Obblighi e flussi di pubblicazione	Pag.	35
6. Modalità per l’esercizio del diritto di accesso civico semplice e generalizzato	Pag.	35
7. Contenuti	Pag.	37
8. Incompatibilità e inconferibilità dei consiglieri	Pag.	40
Allegati: mappatura dei processi di attività		

Introduzione

Il presente aggiornamento del Piano triennale integrato per la prevenzione della corruzione e della trasparenza dell’Ordine degli Avvocati di Piacenza viene adottato in attuazione di quanto disposto dalla L. 190/2012 che attribuisce tale competenza all’Organo di Indirizzo. Il Piano, in coerenza alle previsioni della L. 190/2012, risponde all’esigenza di individuare le attività a più elevato rischio corruzione, prevedere meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio corruzione, definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini del procedimento, nonché individuare specifici obblighi di trasparenza.

Nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

La legge 190/2012, come modificata dal d.lgs. n. 97 del 2016, prevede che “*L’organo di indirizzo individua di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell’incarico con piena autonomia ed effettività*” (art. 1, comma 7, legge n. 190/2012). Il PNA 2016, nella parte specificamente dedicata a “Ordini e collegi professionali” (pag. 50), ribadisce che l’organo di indirizzo politico individua il RPCT, di norma, tra i dirigenti

amministrativi in servizio. Solo in via residuale e con atto motivato, il RPCT potrà coincidere con un consigliere eletto, purché privo di deleghe gestionali. In tal senso, dovranno essere escluse le figure di Presidente, Consigliere segretario o Consigliere tesoriere. In coerenza alle nuove previsioni normative e agli indirizzi contenuti nel PNA 2016 e nel Comunicato del Presidente di ANAC del 28.11.2019, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Piacenza, con delibere assunte in data 30.7.2019 e in data 14.1.2020, ha nominato e confermato quale RPCT il Consigliere Avv. Angelo Osvaldo Rovegno, con specifica attribuzione dei compiti anche in materia di trasparenza, confermando così la scelta di un unico Responsabile in materia di anticorruzione e trasparenza.

Il Piano conferma la sua articolazione in sue sezioni separate, una dedicata alla prevenzione della corruzione, l'altra alla trasparenza

Sezione 1

Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione

1. PREMESSA INTRODUTTIVA

Il presente aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza conferma, nella sostanza, l'individuazione delle aree di rischio e le connesse misure di prevenzione contenute nella Sezione I del Piano triennale adottato in data 12 luglio 2016, il quale è stato redatto tenendo conto della peculiarità del Consiglio dell'Ordine che svolge attività in favore degli iscritti all'Albo e/o Registro ed i cui componenti, sebbene eletti, prestano la loro attività a titolo completamente gratuito, salvo il rimborso delle spese per le eventuali trasferte per ragioni istituzionali.

In particolare si evidenzia che il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati non è organo di governo che esercita attività di indirizzo politico, perché i compiti affidatigli dalla L.P. sono specifici e privi di scelte discrezionali, anche con riferimento a quella parte di funzioni esercitate su delega dello Stato per le attività in favore della collettività, come ad esempio la gestione dell'ammissione del cittadino al Patrocinio a spese dello Stato, laddove il Consiglio si limita ad effettuare un semplice controllo formale sulla capacità reddituale del richiedente sulla scorta dell'autocertificazione dallo stesso fornita. Quanto ai compiti di istituto come, ad esempio, l'iscrizione all'Albo, il richiedente deposita domanda di iscrizione corredata da una serie di documenti ed il Consiglio, verificata la regolarità della documentazione esibita, delibera l'iscrizione sussistendone i presupposti. Pertanto, tenuto conto della peculiarità dell'attività amministrativa svolta dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione si sottrae ad alcune regole imposte dalla L. 190/2012 per la generalità degli Enti Pubblici ed in particolare per quelli che godono di provvidenze pubbliche ovvero che svolgano attività delegata di incasso imposte o tasse per conto dello Stato ovvero di Enti Territoriali.

In particolare il Piano è stato adottato senza che siano state sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio Nazionale dei consumatori e degli utenti; né si è prevista la costituzione di un OIV per la non previsione degli enti pubblici non economici nell'art. 74 del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni; né si è previsto, tra le misure di prevenzione, la rotazione degli incarichi per il personale dipendente. Si evidenzia, infine, che gli Ordini, secondo quanto previsto dall'art. 2, c. 2-bis, del decreto-legge 31.8.2013, n.

101, non sono tenuti a mappare il ciclo della gestione della performance né a dotarsi dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV).

2. RIFERIMENTI NORMATIVI

A) Disposizioni relative agli obblighi di prevenzione e repressione di fenomeni corruttivi.

- a. Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”.
- b. Circolare Ministero per la Pubblica Amministrazione e la semplificazione 25 gennaio 2013 n. 1 recante “*Legge n. 190 del 2012 – Disposizioni per la prevenzione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”.
- c. Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”.
- d. Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante “*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’art. 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n.190*”
- e. Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante “*Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”.
- f. D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, recante “*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*”
- g. Delibera ANAC N. 75 del 24/10/2013 recante “*Linee Guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni*”
- h. Legge 27 maggio 2015, n. 69 recante “*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*”;
- i. Decreto Legislativo 14 marzo 2013 n. 33;
- j. Decreto Legislativo 25 maggio 2016 n. 97.
- k. Delibera ANAC 22 novembre 2017, n. 1208 - Approvazione definitiva dell’Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione
- l. Delibera ANAC 13 novembre 2019, n. 1064 - Approvazione definitiva dell’Aggiornamento 2019 al Piano Nazionale Anticorruzione
- m. Comunicato del Presidente del 28 novembre 2019
- n. Comunicato del Presidente del 2 dicembre 2020

B) Disposizioni relativa alla normativa di settore.

- a. Legge 31.12.2012 n. 247 recante “Nuova disciplina dell’Ordinamento della Professione Forense”, come modificata dalla l. 4 agosto 2017, n. 124 (“Legge annuale per il mercato e la concorrenza”) e dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205 (“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”);
- b. Codice Deontologico Forense approvato dal Consiglio Nazionale Forense nella seduta del 31 gennaio 2014 e pubblicato sulla G.U.R.I. n. 241 del 16 ottobre 2014, in vigore dal 15 dicembre 2014.

C) Disposizioni normative riguardanti i reati di corruzione

- a. Articolo 314 c.p. – Peculato.
 - b. Articolo 316 c.p. – Peculato mediante profitto dell’errore altrui.
 - c. Articolo 317 c.p. – Concussione.
 - d. Articolo 318 c.p. – Corruzione per l’esercizio della funzione,
 - e. Articolo 319 c.p. – Corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio.
 - f. Articolo 319 ter – Corruzione in atti giudiziari.
 - g. Articolo 319 quater - Induzione indebita a dare o promettere utilità.
 - h. Articolo 320 c.p. – Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio.
 - i. Articolo 318 c.p. – Istigazione alla corruzione.
 - h. Articolo 323 c.p. – Abuso d’ufficio.
 - i. Articolo 326 – Rivelazione ed utilizzazione di segreti d’ufficio.
 - l. Articolo 328 c.p. – Rifiuto di atti d’ufficio. Omissione.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013, ha spiegato che il concetto di corruzione contenuto nella Legge n. 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l’11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all’interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

“Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l’inquinamento dell’azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.

3. L'ISTITUZIONE DELLA RETE ANTICORRUZIONE DEGLI ORDINI FORENSI DEL DISTRETTO DI CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA.

E' stato istituito un gruppo di lavoro tra i RPCT degli Ordini forensi del distretto, quale sede di confronto costante su problematiche comuni, stanti anche le peculiarità degli Ordini Professionali all'interno dell'ampia categoria degli enti pubblici non economici, che richiedono una costante attività di interpretazione normativa e di ricerca di modelli attuativi coerenti che, molto spesso, non sono di agevole individuazione. Si aggiunga la disomogeneità degli Ordini forensi dal punto di vista delle dimensioni organizzative, necessariamente rapportate al numero di iscritti e alle attività da svolgere che ne conseguono, portando spesso a difficoltà oggettive nel dare corso ai numerosi adempimenti fissati dalle normative di riferimento, che i RPCT si trovano a dover affrontare singolarmente. Da queste considerazioni è nata l'idea di attivare la Rete Anticorruzione, alla quale hanno aderito tutti gli ordini forensi del distretto.

Nel corso del 2020 si sono svolti 2 incontri; di ciascun incontro è stato redatto apposito verbale.

4. ADESIONE ALLA "RETE PER L'INTEGRITÀ E LA TRASPARENZA" DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA

Nel corso del 2020 l'Ordine ha aderito alla "RETE PER L'INTEGRITÀ E LA TRASPARENZA" istituito dalla Giunta Regionale dell'Emilia Romagna in attuazione dell'art. 15 della legge regionale 28 ottobre 2016, n. 18 "*Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili*" che, oltre ad altri obbiettivi, persegue la migliore attuazione delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", volte a rafforzare l'efficacia e l'effettività delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo, in particolare attraverso l'adozione e l'attuazione dei piani triennali di prevenzione della corruzione nonché la migliore attuazione delle disposizioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*", volte a garantire un adeguato livello di trasparenza, la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Scopo della Rete, alla quale possono aderire su base volontaria i responsabili della prevenzione della corruzione e i responsabili per la trasparenza degli enti locali del territorio regionale e di tutti gli altri enti non appartenenti al Sistema delle amministrazioni regionali di cui all'articolo 1, comma 3 bis, lettera d) della legge regionale n. 43 del 2001, è

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

5. LA METODOLOGIA SEGUITA

5.1 Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno si è giovata del prodotto della collaborazione interistituzionale realizzatasi nell'ambito della "Rete per l'Integrità e la Trasparenza" – promossa dalla Regione Emilia-Romagna ai sensi dell'art. 15 L.R. 28 ottobre 2016, n. 18 (Testo Unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili) – volto a condividere, tra tutti i Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza degli enti aderenti, tra i quali l'Ordine degli Avvocati di Piacenza 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.

I dati e le informazioni riportati nel presente paragrafo sono pertanto tratti dall'analogo paragrafo contenuto nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2021-2023 dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna, approvato con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 2 del 28 gennaio 2021.

Si precisa che lo scenario economico-sociale di seguito descritto si basa sulle analisi svolte dall'Ufficio Studi di Unioncamere prima della conclusione dell'anno 2020. E' purtroppo ragionevole ritenere che l'acuirsi dell'emergenza epidemiologica – che vede particolarmente colpito il territorio emiliano-romagnolo proprio nei giorni in cui viene redatto il presente documento – e i conseguenti provvedimenti, assunti sia in sede nazionale sia in sede regionale, incideranno in modo peggiorativo sulle previsioni per l'anno 2021.

5.1.1 Scenario economico - sociale regionale - Aggiornamento 2020

(Fonte dei dati: Unioncamere - Ufficio Studi)

Lo scenario economico-sociale è stato fortemente condizionato, nel 2020, dalle ricadute della pandemia Covid-19.

Il contesto economico è caratterizzato da una caduta del prodotto interno lordo nel 2020 che si prevede prossima alle due cifre (-9,9 per cento). In termini reali dovrebbe risultare

inferiore dell'1,5 per cento rispetto ai livelli minimi toccati al culmine della crisi nel 2009 e di poco superiore a quello del 2000 (+0,5 per cento).

L'andamento regionale risulta lievemente più pesante di quello nazionale.

La ripresa sarà forte, ma solo parziale, nel 2021 (+7,1 per cento).

Data l'elevata incertezza, nel 2020 la caduta dei consumi dovrebbe risultare sensibilmente superiore a quella del Pil (-11,8 per cento) e la loro ripresa nel 2021 non vi si allineerà (+6,9 per cento), anche per la necessità di ricostituire il livello dei risparmi.

Gli effetti della recessione sul tenore di vita sono evidenti: nel 2020 i consumi privati aggregati risulteranno inferiori del 9,2 per cento rispetto a quelli del picco del 2011, ma con un ulteriore aumento della disuguaglianza.

Nel 2020, sempre secondo le previsioni, si riducono pesantemente gli investimenti fissi lordi (-12,9 per cento) ed anche in questo caso nel 2021 la ripresa sarà sostenuta, ma solo parziale, grazie soprattutto ai massicci interventi pubblici.

I livelli di accumulazione nel 2020 saranno comunque inferiori del 28,3 per cento rispetto a quelli del precedente massimo risalente al 2008.

Nel 2020 la caduta del commercio mondiale, accentuata dallo sfasamento temporale della diffusione mondiale dalla pandemia, si riflette pesantemente anche sull'export regionale (-11,5 per cento), nel complesso, però, minore di quanto prospettato in precedenza e notevolmente inferiore a quella sperimentata nel 2009 (-21,5 per cento).

Le vendite all'estero traineranno la ripresa nel 2021 con un pronto rimbalzo (+12,0 per cento). Al termine dell'anno 2020, in valore reale, le esportazioni regionali dovrebbero risultare superiori del 13 per cento al livello massimo precedente la crisi finanziaria, toccato nel 2007.

Nel 2020 l'industria, in primo luogo, e le costruzioni dovrebbero accusare il colpo più duro, ma anche nei servizi la recessione si profila pesante.

Nel 2021 la ripresa sarà solo parziale in tutti i settori, ma più pronta nell'industria.

In dettaglio, i blocchi dell'attività connessi al lockdown e lo sfasamento temporale della diffusione mondiale dalla pandemia, nonostante la ripresa in corso, condurranno a una caduta del 13,7 per cento del valore aggiunto dell'industria in senso stretto regionale nel 2020.

La tendenza positiva riavviatasi con il terzo trimestre dovrebbe permettere una crescita sostenuta nel 2021 (+13,6 per cento) quando sarà l'attività industriale a trainare la ripresa.

Ma al termine dell'anno 2020, il valore aggiunto reale dell'industria dovrebbe risultare inferiore del 7,7 per cento rispetto al precedente massimo del 2007.

Anche il valore aggiunto delle costruzioni subirà una caduta notevole nel 2020 (-11,3 per cento), ma nel 2021 la tendenza positiva riprenderà con decisione (+12,2 per cento), grazie anche alle misure di incentivazione adottate dal governo a sostegno del settore, della sicurezza sismica e della sostenibilità ambientale. Nonostante ciò, con questo nuovo duro colpo al termine dell'anno 2020, il valore aggiunto delle costruzioni risulterà inferiore del 46,1 per cento rispetto agli eccessi del precedente massimo del 2007.

Gli effetti negativi dello shock da coronavirus si faranno sentire più a lungo nel settore dei servizi.

Se si prevede che nel 2020 il valore aggiunto subisca una riduzione più contenuta rispetto agli altri macro-settori (-8,7 per cento), la tendenza positiva che dovrebbe affacciarsi nuovamente nel 2021 non sarà forte come per gli altri settori (+4,4 per cento).

Al termine dell'anno 2020, il valore aggiunto dei servizi dovrebbe risultare inferiore del 5,5 per cento rispetto al precedente massimo toccato nel 2008.

Il mercato del lavoro in Emilia-Romagna

Le forze di lavoro si riducono, secondo le previsioni, sensibilmente nel 2020 (-1,4 per cento), per effetto dell'uscita dal mercato del lavoro di lavoratori non occupabili e scoraggiati. Nel 2021 la crescita dovrebbe riprendere, ma compensando solo parzialmente la perdita subita (+0,9 per cento).

Il tasso di attività, calcolato come quota sulla popolazione presente totale, si ridurrà al 47,9 per cento nel 2020 e si riprenderà parzialmente nel 2021 (48,2 per cento).

La pandemia inciderà sensibilmente sull'occupazione, nonostante le misure di salvaguardia adottate, colpendo particolarmente i lavoratori non tutelati e con effetti protratti nel tempo.

L'occupazione nel 2020 si prevede ridotta del 2,1 per cento, senza una ripresa sostanziale nel 2021 (+0,2 per cento).

Il tasso di occupazione si riduce nel 2020 al 44,9 per cento e non dovrebbe risalire nel 2021. A fine anno 2020 dovrebbe risultare inferiore di 2,4 punti rispetto al precedente massimo risalente al 2002.

Il tasso di disoccupazione era pari al 2,8 per cento nel 2007 ed era salito all'8,4 per cento nel 2013.

Le misure di sostegno all'occupazione conterranno nel tempo e nel livello gli effetti negativi della pandemia sul tasso di disoccupazione, che per il 2020 salirà al 6,2 per cento e nel 2021 dovrebbe giungere sino al 6,9 per cento, il livello più elevato dal 2016.

5.1.2. Profilo criminologico del territorio regionale

(Fonte dei dati: estratto da uno studio del Gabinetto del Presidente della Giunta Regionale- settore Sicurezza urbana e legalità)

Come ormai provato da diverse indagini delle forze investigative, anche in Emilia-Romagna si deve registrare una presenza criminale e mafiosa di lunga data, la cui pericolosità, per diverso tempo, è rimasta confinata nell'ambito dei mercati illeciti (soprattutto nel traffico degli stupefacenti), ma che in tempi recenti sembrerebbe esprimere caratteristiche più complesse.

Infatti occorre ricordare, in primo luogo, 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 scenario ancora più complesso occorre considerare, 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.

Le mafie di origine calabrese (l'ndrangheta) e campana (la camorra), come dimostrano i riscontri investigativi degli ultimi anni, sono senz'altro le organizzazioni criminali maggiormente presenti nel territorio dell'Emilia-Romagna.

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.

Di seguito, in modo sintetico, si descrivono l'intensità e gli sviluppi nella nostra regione di alcune attività e traffici criminali. 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.

La tabella 1, riporta il numero di persone denunciate o arrestate tra il 2010 e il 2018 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.

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 2010-2018

	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: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno.

Di ciascuno di questi reati, 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.

Nella tabella 2, sotto riportata, è indicata 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.

Tabella 2

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

	EMILIA-ROMAGNA			ITALIA			NORD-EST		
	Totale reati denunciati	Tasso variaz. ann.le media	Tasso su 100 mila ab.	Totale reati denunciati	Tasso variaz. ann.le media	Tasso su 100 mila ab.	Totale reati denunciati	Tasso variaz. ann.le media	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: Elaborazione Regione Emilia-Romagna 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).

Come si può osservare nella tabella 3, riportata di seguito, la tendenza di questi reati non è stata omogenea nel territorio della regione.

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: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno.

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

1. nella provincia di Piacenza sono cresciute oltre la media regionale i reati di riciclaggio, le estorsioni, le truffe, le frodi e la contraffazione, i reati riguardanti gli stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, i furti e le rapine organizzate e i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari (va fatto notare che riguardo a questi ultimi tre gruppi di reati, la tendenza della provincia è stata opposta a quella della regione: mentre infatti in regione questi reati sono diminuiti, qui sono aumentati sensibilmente);

2. la provincia di Parma ha avuto una crescita superiore alla media della regione rispetto ai reati di usura, di riciclaggio, a quelli riguardanti gli stupefacenti e, in controtendenza rispetto a quanto è avvenuto in generale nella regione, ai reati di sfruttamento della prostituzione e ai danneggiamenti;

3. la provincia di Reggio Emilia ha registrato una crescita superiore alla media regionale riguardo ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e alle truffe, alle frodi e alla contraffazione; in controtendenza rispetto a quanto si è registrato in generale in regione, in questa provincia sono cresciuti anche i reati di sfruttamento della prostituzione e i danneggiamenti;

4. la provincia di Modena ha avuto una crescita più elevata di quella media regionale rispetto ai reati di riciclaggio e alle estorsioni; diversamente dall'andamento regionale, in questa provincia sono aumentati anche i furti e le rapine organizzate e i reati di ricettazione e di contrabbando;

5. nella provincia di Bologna si sono registrati valori superiori alla media regionale per i reati riguardanti il riciclaggio e le estorsioni;

6. nella provincia di Ferrara sono cresciuti in misura superiore alla media le estorsioni, le truffe e i reati riguardanti gli stupefacenti; in controtendenza all'andamento medio della regione, in questa provincia sono cresciuti anche i furti e le rapine organizzate e i danneggiamenti;

7. la provincia di Ravenna registra valori superiori alla media della regione relativamente ai reati di riciclaggio, alle estorsioni e a quelli che riguardano gli stupefacenti; diversamente da 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.

Una sintesi utile, a fini interpretativi, di quanto è stato illustrato finora, è possibile ottenerla dalla tabella 4. La tabella 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:

1. l'ambito del controllo del territorio (Power Syndacate): vi ricadono una serie di reati-spia che attestano il controllo del territorio da parte delle organizzazioni criminali (come gli omicidi per motivi di mafia, i reati di associazione a delinquere mafiosa, le estorsioni, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari); 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;

2. l'ambito della gestione dei traffici illeciti (Enterprise Syndacate): vi 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.

3. l'ambito delle attività criminali economiche-finanziarie: vi 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 ricchi. Spesso coinvolgono una rete di soggetti afferenti al mondo delle professioni, non necessariamente strutturati all'interno delle organizzazioni, ma per le quali questi offrono prestazioni specialistiche.

Tabella 4

Presenza della criminalità organizzata nelle province dell'Emilia-Romagna secondo gli indici di "Controllo del territorio", "Gestione di traffici illeciti" 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.	Variazio ne media	Variazio ne 2018- 2019	Tasso su 100 mila ab.	Variazio ne media	Variazio ne 2018- 2019	Tasso su 100 mila ab.	Variazio ne media	Variazio ne 2018- 2019
Italia	30,8	0,2	-7,0	112,9	-1,2	-6,0	258,5	8,1	11,2
Nord-est	17,9	3,0	-7,4	94,9	-0,6	-6,4	240,6	9,8	15,2
Emilia-Romagna	22,2	4,5	-10,1	115,2	-0,8	-9,1	261,3	7,9	12,7
Piacenza	16,7	6,5	-13,6	94,7	5,0	-5,9	205,4	8,8	7,0
Parma	23,0	7,2	-16,3	106,0	2,2	-6,6	264,1	7,9	16,9
Reggio nell'Emilia	19,1	6,9	-41,3	79,0	-2,0	3,9	204,4	11,2	15,6
Modena	16,3	4,3	-6,1	86,9	1,1	-2,2	219,9	7,8	12,3
Bologna	29,2	8,1	11,0	147,5	-1,3	-15,4	340,9	8,1	7,5
Ferrara	18,7	4,8	-5,5	95,8	2,1	-5,4	223,0	12,8	32,8
Ravenna	22,5	2,1	14,9	157,3	-0,6	-10,1	273,4	7,9	20,6
Forlì-Cesena	18,4	3,3	-4,6	93,8	-2,1	-29,8	236,2	4,3	9,9
Rimini	29,2	7,8	-38,6	157,3	-2,8	0,6	295,9	6,3	4,7

Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno.

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.

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 tutti e tre gli ambiti criminali.

Un tasso così elevato, nel nostro territorio, di reati da "colletti bianchi" (economico-finanziari) preoccupa anche perché, come hanno rilevato i giudici del processo Aemilia, i

clan mafiosi presenti in Emilia presentano “una strategia di infiltrazione che muove spesso dall’attività di recupero di crediti inesigibili per arrivare a vere e proprie attività predatorie di complessi produttivi fino a creare punti di contatto e di rappresentanza mediatico-istituzionale”².

Questo obbliga le Pubbliche amministrazioni a rafforzare le proprie misure di contrasto alla corruzione e ai reati corruttivi in genere, e ad attrezzarsi per evitare di collaborare, magari in modo ignaro, al riciclaggio, nell’economia legale, di proventi da attività illecite e quindi all’inquinamento dei rapporti economici, sociali e politici.

Ma anche per evitare, in uno scenario economico-sociale in ginocchio a causa della pandemia, che le ingenti risorse finanziarie e le misure di sostegno messe o che saranno messe in campo a favore delle imprese non siano intercettate e non costituiscano un’ulteriore occasione per la criminalità organizzata.

5.1.3. Attività di contrasto sociale e amministrativo

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

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

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

D’altra parte, nessuna sottovalutazione del problema sembrerebbe esserci stata da parte della società civile, considerati gli straordinari sviluppi registrati in questi anni dal fronte dell’antimafia civile, il quale ha visto attivamente e progressivamente coinvolte numerose associazioni del territorio regionale fino a diventare fra i più attivi nel panorama italiano.

Allo stesso modo, non si può neppure negare che l’opinione pubblica oggi si dimostri disattenta, inconsapevole o, peggio ancora, indifferente di fronte a tale problema. 3

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

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

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

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

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

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

della prevenzione della corruzione e della Trasparenza delle amministrazioni del territorio emiliano-romagnolo.

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

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

Prosegue poi l'azione di diffusione della Carta dei Principi di responsabilità sociale di imprese e la valorizzazione del rating di legalità, attraverso i bandi per l'attuazione delle misure e degli interventi della Direzione Generale Economia della Conoscenza, del Lavoro e dell'Impresa della Regione. L'adesione diviene così requisito indispensabile per l'accesso ai contributi previsti dai bandi.

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

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

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

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

procedimenti regolati dalla legge (accordi operativi, accordi di programma e procedimento unico per i progetti di opere pubbliche e di interesse pubblico e per le modifiche di insediamenti produttivi).

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

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

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

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

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

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

Nel 2020 sono stati presentati 39 progetti alla Regione, da enti locali e università, per progetti e interventi per la diffusione della legalità sul territorio emiliano-romagnolo, da Piacenza a Rimini, per un investimento di circa 1,6 milioni di euro: questi progetti sono stati sostenuti dalla Regione con un contributo di quasi un milione di euro, nell'ambito delle proprie politiche per la legalità e la prevenzione del crimine organizzato.

I 39 progetti, il numero più alto mai registrato in questi anni, provengono da 29 Comuni, 5 Unioni, 1 Provincia e tutte 4 le Università della Regione (Bologna; Modena e Reggio Emilia; Parma e Ferrara).

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

Si menzionano i cinque Accordi di programma con i Comuni di Calendasco (PC), Maranello (MO), Berceto (PR), Forlì e l'Unione Reno Galliera nella pianura bolognese, per la riqualificazione di beni immobili confiscati alla criminalità organizzata, con un finanziamento regionale complessivo di oltre 433mila euro.

Per quanto riguarda l'oggetto dei cinque Accordi sui beni confiscati, si precisa che:

- quello con il Comune di Calendasco intende trasformare il Capannone "Rita Atria" in una "Casa della cultura della legalità" per tutta la provincia di Piacenza, oltre che nella sede di varie associazioni del territorio e dell'Osservatorio Antimafia, gestito da Libera in collaborazione con il Liceo Gioia di Piacenza;

- il progetto del Comune di Maranello (Mo) riguarda la seconda fase di riqualificazione di un bene immobile confiscato, per farne il luogo di graduale avvio o ri-avvio al lavoro di donne socialmente deboli (disoccupate o inoccupate, sole con figli, vittime di violenza);

- quello con il Comune di Berceto (Pr) punta a valorizzare ulteriormente "Villa Berceto" con interventi di efficientamento energetico, struttura già trasformata negli anni scorsi,

grazie al supporto della Regione, in piscina, centro idroterapico, palestra e biblioteca comunale, oltre ad ampliarne l'uso a favore degli anziani;

- quello con il Comune di Forlì prevede la riqualificazione e il riutilizzo di un fabbricato con la valorizzazione di spazi abbandonati caratterizzati da elevata valenza sociale, vista la connotazione del locale, fortemente aggregativa per la realtà del quartiere;

- infine, quello nella bassa pianura bolognese, con l'Unione Reno Galliera, intende dare continuità al recupero e riutilizzo per fini sociali del bene confiscato "Il Ponte", già trasformato negli anni scorsi, sempre con i finanziamenti regionali, in centro di accoglienza abitativa e presidio della Polizia Municipale di Pieve di Cento e Castello d'Argile.

Il dettaglio con cui si sono illustrati i progetti di cui sopra permette anche di dimostrare la sensibilità ai temi della legalità da parte delle diverse componenti della società emiliano-romagnola (istituzioni, associazioni private, cittadini).

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

5.2 Analisi del contesto interno

L'Ordine degli Avvocati è un ente pubblico non economico a carattere associativo istituito per garantire il rispetto dei principi previsti dall'ordinamento della professione forense e delle regole deontologiche, con finalità di tutela della utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale nell'ambito del circondario. L'Ordine ha l'esclusiva rappresentanza istituzionale dell'Avvocatura nel circondario e promuove i rapporti con istituzioni e Pubblica Amministrazione.

6. DESTINATARI DEL PIANO

Le disposizioni del PTPC, oltre ai dipendenti, si applicano, nei limiti della compatibilità, anche ai seguenti soggetti:

1. i componenti del Consiglio;
2. i componenti delle Commissioni (anche esterni);

3. i componenti dell'ODM;
4. i consulenti;
5. il Revisore dei Conti;
6. i titolari di contratti di lavoro, servizi e forniture.

6.1. Componenti del Consiglio dell'ordine

Attualmente il Consiglio dell'Ordine di Piacenza è composto da un numero di Consiglieri pari a 11, i quali hanno depositato in Segreteria il curriculum vitae e rilasciato la dichiarazione di cui all'art. 20 del D. Legislativo 8 aprile 2013 n. 39; i loro nominativi e i curricula sono pubblicati sul Portale istituzionale dell'Ordine al seguente indirizzo <https://www.piacenzaordineavvocati.it/componenti/>.

Poiché l'art. 13, lett. b) del d.lgs. n. 97 del 2016, nel modificare l'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013, ha ristretto l'obbligo di pubblicazione dei dati patrimoniali ai componenti degli organi di indirizzo politico di Stato, Regioni ed enti locali, facendo quindi venir meno tale l'obbligo per i componenti dei Consigli locali e nazionali degli Ordini professionali, non si è richiesto ai Consiglieri il rilascio della dichiarazione di pubblicità della situazione patrimoniale.

6.2. Personale Dipendente del Consiglio dell'ordine

Il COA di Piacenza si avvale di n. 3 dipendenti a supporto dell'attività amministrativa e, segnatamente

Vermi Daniela	Impiegata archivista – livello A2
Calamari Sandra	Assistente di amministrazione – livello B2
Mazzitelli Ilaria	Operatrice amministrativa – livello B1

6.3. Componenti commissioni istituite dal consiglio dell'ordine degli avvocati

Il COA ha istituito delle Commissioni per la cui individuazione nonché per i dati relativi alla composizione, si rinvia al seguente indirizzo

<https://www.piacenzaordineavvocati.it/commissioni/>

7. INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI RISCHIO

Parte centrale del Piano è l'analisi dei rischi di corruzione che potrebbero incidere sul regolare svolgimento dell'attività del Consiglio, seguita dalla valutazione sotto il profilo del

valore di rischio e l'adozione delle misure atte a prevenire il rischio di corruzione. Tuttavia questa analisi non può prescindere dalla valutazione della peculiare attività del Consiglio che, sottratta a margini di discrezionalità amministrativa, conseguentemente, può ritenersi di difficile penetrazione di fenomeni corruttivi.

Tali attività hanno trovato approfondimento nell'ambito della Rete Anticorruzione e Trasparenza degli ordini forensi del distretto, che ha esaminato in modo approfondito e condiviso le principali aree a rischio degli ordini professionali, anche sulla base di quanto indicato dal CNF.

Le principali aree a rischio individuate sono dunque il risultato di tale attività.

Una volta individuate le aree da mappare, si è proceduto alla valutazione dei rischi, con l'obiettivo di far emergere quelle maggiormente esposte al rischio corruzione. Per ciascuna attività è stata considerata la probabilità di comportamenti corruttivi o di fenomeni di *maladministration*, sulla base di alcuni indicatori, quali il grado di discrezionalità e il valore economico dell'attività considerata, gli oneri procedurali e l'impatto organizzativo.

Per ciascuna area esposta al rischio, sono state predisposte specifiche schede che pongono in evidenza:

- le fasi del procedimento;
- la normativa di riferimento;
- l'ufficio o l'organo competente;
- la natura dell'attività (vincolata o discrezionale);
- la descrizione del comportamento a rischio corruzione;
- la valutazione del rischio corruzione;
- le misure di prevenzione;
- i tempi di attuazione.

Le schede sono allegate al presente Piano e devono considerarsi parti integranti.

7.1 La Formazione Professionale Continua come Area di rischio e di intervento strategico

Il COA ha come obiettivo strategico la regolamentazione dell'attività relativa alla Formazione degli iscritti, sia con riferimento all'accreditamento di eventi formativi che con riguardo alle istanze presentate dagli Iscritti per il riconoscimento di crediti maturati in

autoformazione o finalizzate alla richiesta di esonero totale o parziale dall'obbligo formativo.

Laddove sono stati individuati come elementi di rischio da parte di ANAC l'alterazione documentale per favorire l'accreditamento di determinati soggetti, il mancato controllo nella procedura, la mancata o inappropriata attribuzione di crediti agli iscritti, la mancata o insufficiente vigilanza sugli enti terzi, l'inefficiente organizzazione o svolgimento di attività formative da parte degli Ordini territoriali, si possono individuare come elementi di rischio anche l'utilizzo di sponsor, la scelta di docenti e relatori, la concessione di patrocinii, l'individuazione della location dell'evento ove sia a pagamento.

Con riferimento ai risvolti "pratici" il COA si impegna ad adottare misure trasparenti per ognuno di questi ambiti e per quanto di sua competenza nell'effettiva organizzazione degli eventi.

Nel frattempo il COA ha adottato i seguenti criteri per garantire la trasparenza ed il corretto svolgimento delle attività relative all'accreditamento di eventi formativi sia da parte di Organismi Territoriali che da parte di Società private ed esterne.

In primo luogo ogni istanza perviene alla Segreteria in via cartacea o via mail/pec, con assegnazione di numero di protocollo interno.

L'esame di ogni richiesta di accreditamento avviene collegialmente da parte del Consiglio Membri dell'Area di Riferimento, i quali operano un'attenta analisi del programma dell'evento, attribuendo crediti formativi allo stesso nel rispetto di quanto previsto dal Regolamento CNF in materia di Formazione Continua.

A seguito dell'analisi, uno dei Consiglieri d'Area relaziona l'intero COA in sede di riunione ordinaria, quindi nuovamente in modo collegiale il COA delibera l'accreditamento dell'evento.

Con riferimento alle istanze presentate dagli Iscritti è previsto il deposito di un'istanza via pec o presso la Segreteria, con descrizione degli eventi formativi cui ha partecipato o delle attività svolte in autoformazione, corredata da documentazione a supporto. In seguito, come sopra, i membri dell'Area analizzano le domande collegialmente e relazionano il COA che altrettanto collegialmente determina l'accoglimento o meno delle richieste.

Con riferimento agli eventi formativi organizzati direttamente dal COA, gli stessi avvengono su proposta della Commissione Formazione Permanente che ad inizio di ogni anno predispone il POF (Piano di Offerta Formativa).

Nessun tipo di emolumento è dovuto ai relatori o agli organizzatori, oltre all'eventuale rimborso spese per la trasferta per i non appartenenti al COA. Ove gli eventi vengano organizzati al di fuori dei locali dell'Ordine o del Tribunale, scelte principali, i relativi costi vengono evidenziati nel bilancio.

Qualora vi siano eventi organizzati da società private, avviene un controllo più pregnante sugli argomenti degli incontri, in modo da verificare che si tratti realmente di incontri

formativi e non di eventi finalizzati alla commercializzazione di prodotti o servizi per l'Avvocatura.

L'area, con riferimento al COA Piacenza, non è da ritenersi particolarmente a rischio, in quanto non vi sono interessi economici da parte del COA, che non riceve alcun pagamento essendo tutti gli eventi dallo stesso organizzati direttamente o indirettamente - per tramite degli Organismi Territoriali - gratuiti, né di altra natura, in quanto il doppio controllo collegiale consente di attenersi al Regolamento Formazione Continua sia per l'accreditamento che per il riconoscimento di esoneri totali o parziali o per i crediti in autoformazione.

Tali modalità, come previsto dal Piano 2020 – 2022, avrebbero dovute essere oggetto di monitoraggio nell'anno 2020. L'emergenza pandemica ha di fatto azzerato l'ordinaria offerta formativa sia del COA che di organizzatori esterni, come anche evidenziato dalla delibera del CNF del 20/3/2020 che ha ridotto per l'anno 2020 l'obbligo formativo a soli 5 crediti e stabilito il non computo dell'anno nell'ambito del triennio. Tale nuova ed imprevista situazione ha indotto il RPCT ha non operare il monitoraggio previsto, che si sarebbe di fatto risolto in una attività priva di contenuto e ad anticipare quello previsto per l'anno 2021, ovvero quello dell'attività di opinamento delle parcelle

8. SEZIONE MONITORAGGIO

Come previsto dal Piano e dalle Linee Guida ANAC, si è ritenuto opportuno procedere al monitoraggio dei procedimenti gestiti dall'Ordine.

In ragione delle dimensioni dell'Ente e dell'individuazione di limitate aree a rischio corruttivo, il RPCT ha ritenuto opportuno e sufficiente provvedere, per l'anno 2020, al monitoraggio di una sola di queste aree, sia in ragione dell'emergenza Covid che ha impegnato in maniera gravosa la Segreteria - non ritenendosi opportuno, quindi, appesantirla di ulteriori adempimenti - sia in relazione al sostanziale "condono" che ha interessato la formazione ed il riconoscimento crediti formativi, di fatto rendendo superfluo un controllo in tale ambito.

L'area interessata è stata perciò quella del procedimento di opinamento note.

Il monitoraggio è stato svolto richiedendo un elenco di tutti i procedimenti di opinamento nota oggetto di delibera nell'anno 2020, oltre che ad una interlocuzione con i Consiglieri della Commissione che hanno elencato il numero di procedimenti per cui si sono dichiarati incompatibili con il ruolo di Relatori.

L'operazione è stata, quindi, volta a valutare il funzionamento del sistema di assegnazione incarichi di Relatore ai Consiglieri Referenti in un'ottica di eliminazione del rischio corruttivo tramite la segnalazione immediata ed efficace, ancora prima della comunicazione di avvio del procedimento, delle incompatibilità possibili.

I dati del monitoraggio – che si riporta come già posto all'attenzione del Consiglio all'adunanza del 30 marzo 2021 – hanno dato un risultato assolutamente positivo:

- i procedimenti gestiti dall'Ordine nel corso dell'anno 2020 sono stati complessivamente 226;
- non vi sono state eccezioni relative a incompatibilità con il ruolo di Relatore né da parte di privati né dei richiedenti;
- qualora il Consigliere abbia rilevato la propria incompatibilità, la stessa è stata formalizzata prima dell'inoltro della comunicazione di avvio del procedimento, in modo da non arrecare ritardi alla procedura;
- le incompatibilità rilevate dai Consiglieri hanno riguardato unicamente aspetti professionali e non personali;
- in alcuni casi è stata la stessa Segreteria dell'Ordine che, rilevando in sede di assegnazione in base a rotazione possibili profili di incompatibilità, ha provveduto ad assegnare la pratica al Consigliere in posizione successiva nell'elenco.

Si rileva, quindi, un positivo esito del monitoraggio che si allega al Piano.

9. IL "WHISTLEBLOWING"

Il meccanismo del "whistleblowing" è entrato a far parte delle misure di cui l'Ente intende avvalersi per rafforzare la propria azione di prevenzione della corruzione, in ossequio ed ottemperanza a quanto previsto dall'art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012.

Segnalazioni e comunicazioni di comportamenti relativi a potenziali o reali fenomeni corruttivi, quindi, possono essere fatte pervenire direttamente in qualsiasi forma al RPCT che ne assicura la conservazione delle segnalazioni raccolte, garantendo l'anonimato dei segnalanti.

Nel caso in cui gli illeciti o le irregolarità siano imputabili a comportamenti ovvero a decisioni assunti dallo stesso RCPT, considerata la coincidenza, le comunicazioni dovranno essere indirizzate al Presidente del Consiglio dell'Ordine, che ne darà informazione agli altri componenti del Consiglio.

Come previsto dall'art. 1, comma 51, della L. n. 190/2012, il RPCT si impegna ad adottare, sia nel caso in cui vi siano episodi di corruzione sia in mancanza degli stessi, tutti i provvedimenti affinché l'identità del segnalante non sia rivelata. L'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione e non può essere rivelata salvo i casi espressamente previsti dalle norme di legge.

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 291 del 14 dicembre, è stata pubblicata la legge 179/2017 del 30 novembre *"Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato"*.

La legge, entrata in vigore il 29 dicembre 2017, disciplina la segnalazione di attività illecite nell'amministrazione pubblica o in aziende private, da parte del dipendente che ne venga a conoscenza.

Chi, nell'interesse dell'integrità della PA, segnali condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non potrà essere sanzionato,

demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto a misure organizzative aventi ripercussioni negative, dirette o indirette, sulle sue condizioni di lavoro. Le segnalazioni degli illeciti potranno essere effettuate:

- al Responsabile della prevenzione della corruzione;
- all'Anac;
- sotto forma di denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile.

La legge evidenzia, all'art.1, che l'identità del segnalante non può essere rivelata. Nello specifico:

- nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale;
- nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei Conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria;
- nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa;
- qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

Per rafforzare l'impianto normativo, nel testo di legge sono inserite anche una serie di sanzioni amministrative pecuniarie.

È obiettivo di Codesto Ordine adeguare nel corso dell'anno le previsioni di tutela già in atto sulla base di quanto disposto dalla norma di legge primaria sopra ricordata.

10. FORMAZIONE E CODICE DI COMPORTAMENTO DEL PERSONALE DIPENDENTE

Il Consiglio, per il tramite del Presidente o del RPCT, ha provveduto ad effettuare incontri periodici con il personale dipendente al fine di illustrare il Codice di Comportamento e le modalità operative di svolgimento del lavoro in modo tale da evitare pericoli di fenomeni corruttivi. Il personale dipendente è stato invitato a dare rigida applicazione al Codice di Comportamento.

Sezione 2

Trasparenza

1. INTRODUZIONE

Il D.lgs. n. 97/2016 ha introdotto rilevanti modifiche nel sistema della trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Se, da un lato, le modifiche riguardanti il profilo organizzativo (Sezione trasparenza come parte integrante del PTPCT e unificazione delle responsabilità sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione in capo ad un unico soggetto) rappresentano una conferma rispetto a scelte già messe in campo dall'Ordine degli Avvocati di Piacenza, dall'altro, le modifiche riguardanti i dati da pubblicare e a cui garantire l'accesso da parte di chiunque (c.d. accesso generalizzato di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013) richiedono misure di adeguamento.

Tra le novità, l'obbligatorietà dell'individuazione da parte dell'organo di indirizzo di obiettivi strategici sulla trasparenza, in coerenza a quanto previsto dal comma 8 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012 e dal comma 3 dell'art. 10 del d.lgs. n. 33/2013 ("La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali")

2. OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI TRASPARENZA

Per il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Piacenza la trasparenza costituisce un obiettivo strategico della propria azione, da attuare in coerenza alle previsioni del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016.

In tale contesto, assumono particolare rilevanza le disposizioni in materia di accesso civico "generalizzato".

Tale tipologia di accesso, delineata dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013 (in base al quale "chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis") non sostituisce l'accesso civico "semplice" previsto dall'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza (che rimane circoscritto ai soli dati e documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria) e si traduce in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, avente ad oggetto tutti i dati, i documenti e le informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

Con il decreto n. 97 del 2016, al diritto di accesso civico introdotto dal d.lgs. n. 33 del 2013 si aggiunge quindi una nuova tipologia di accesso finalizzata a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. A questa impostazione consegue il rovesciamento della precedente prospettiva che comportava l'attivazione del diritto di accesso civico solo strumentalmente all'adempimento degli obblighi di pubblicazione; ora

è proprio la libertà di accedere ai dati e ai documenti, cui corrisponde una diversa versione dell'accesso civico, a divenire centrale nel nuovo sistema, in analogia agli ordinamenti aventi il *Freedom of Information Act* (FOIA), ove il diritto all'informazione è generalizzato e la regola generale è la trasparenza mentre la riservatezza e il segreto eccezioni.

In coerenza con il quadro normativo, il diritto di accesso civico generalizzato si configura - come il diritto di accesso civico disciplinato dall'art. 5, comma 1 - come diritto a titolarità diffusa, potendo essere attivato "da chiunque" e non essendo sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente (comma 3). A ciò si aggiunge un ulteriore elemento, ossia che l'istanza "non richiede motivazione".

Al fine di garantire una corretta attuazione di tali previsioni normative, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Piacenza ritiene prioritario curare la formazione del personale su questi temi, assicurando un coinvolgimento sempre più ampio dell'intera struttura amministrativa nell'attuazione delle misure di trasparenza.

A tal fine, definisce quale primo obiettivo strategico in materia di trasparenza la realizzazione di attività formativa per tutto il personale dipendente, al fine di assicurare una maggiore trasparenza dei dati e delle attività di competenza dell'Ordine e di garantire una corretta attuazione delle disposizioni in materia di accesso civico.

Un altro obiettivo strategico è quello di implementare i contenuti della sezione del sito appositamente dedicata ("amministrazione trasparente") con la pubblicazione di dati e informazioni non obbligatorie, come ad esempio, le istanze di accesso civico generalizzato e i dati più frequentemente richiesti con l'accesso generalizzato.

3. MONITORAGGIO DELLE ISTANZE

Nel corso del 2020, l'Ordine degli Avvocati di Piacenza non ha ricevuto istanze.

4. DEFINIZIONE DEI FLUSSI PER LA PUBBLICAZIONE DEI DATI

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza è responsabile della elaborazione, trasmissione e pubblicazione dei dati.

Tutti gli uffici sono tenuti alla massima collaborazione nei confronti del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza ai fini della elaborazione dei dati da pubblicare in via obbligatoria. L'elaborazione dei dati è basata principalmente sull'utilizzo degli strumenti informatici di cui si avvalgono gli uffici dell'Ordine e delle relative capacità di elaborazione.

Le principali fonti normative per la stesura della Sezione Trasparenza sono il Decreto Legislativo n. 33/2013, come modificato dal Decreto Legislativo n. 97/2016 e le Delibere ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016 ("Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della

definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013") e n. 1310 del 28 dicembre 2016 ("Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016").

5. OBBLIGHI E FLUSSI DI PUBBLICAZIONE

In linea con quanto pianificato nel Programma Triennale per la Trasparenza e Integrità 2020 - 2022, al fine di consolidare un sistema strutturato per la gestione di dati e documenti da pubblicare ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, nel corso del 2020, è stata condotta un'approfondita attività di analisi.

Attesa la semplicità organizzativa dell'Ente e la ridotta mole di informazioni da trattare, è emerso fin da subito come l'attuale gestione delle pubblicazioni di dati e documenti sia adeguata al rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013, parametrati alla peculiarità dell'Ente.

Si è pertanto ritenuto di dare visibilità mediante pubblicazione nella apposita sezione del sito ai contratti stipulati per l'acquisto di beni e servizi che non riguardino la mera ordinaria necessità di approvvigionamento. La funzione è stata strutturata su base quadrimestrale, con comunicazione dei dati (contratti, importi e modalità di assegnazione) al RPCT e successiva pubblicazione su impulso dello stesso quale Responsabile della Trasparenza.

Le attività di analisi svolte hanno confermato la necessità di adottare un processo di pubblicazione univoco per tutte le funzioni interessate quale strumento indispensabile per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- Conformità normativa;
- Pubblicazione tempestiva;
- Qualità del dato (completezza e intelligibilità);
- Controllo e monitoraggio;

6. MODALITÀ PER L'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO SEMPLICE E GENERALIZZATO

a. Accesso civico "semplice"

L'accesso civico cd. semplice consiste nel diritto di chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente (art. 5, d.lgs. n. 33/2103) nei casi in cui l'Ordine ne abbia omissso la pubblicazione sul proprio sito web istituzionale.

Tale tipologia di accesso non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al Responsabile dell'Accesso Civico Sig.ra Ilaria Mazzitelli.

L'istanza può essere trasmessa anche per via telematica, compilando il Modulo richiesta accesso civico, pubblicato in Amministrazione Trasparente – Altri contenuti – accesso civico.

Modalità di presentazione della richiesta: tramite posta elettronica certificata all'indirizzo PEC istituzionale: consiglio@ordineavvocatipc.it, tramite posta raccomandata a.r. all'indirizzo: Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Piacenza, Vicolo del Consiglio n. 12 – 29121 Piacenza , tramite consegna diretta alla segreteria del Consiglio dell'Ordine. Contatti: Ufficio Segreteria Tel. 0523.320708 – Fax 0523.317364 E-mail: segreteria@piacenzaordineavvocati.it

Nei casi di ritardo o mancata risposta, l'istante può ricorrere al titolare del potere sostitutivo, Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, che, verificata la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione, provvede entro 15 giorni dal ricevimento della richiesta. Eventuali richieste di riesame vanno inoltrate al seguente indirizzo di posta elettronica: consiglio@ordineavvocatipc.it,

A fronte dell'inerzia da parte del Responsabile dell'Accesso Civico o del titolare del potere sostitutivo, il richiedente, ai fini della tutela del proprio diritto, può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104.

b. Accesso civico “generalizzato”

L'accesso civico c.d. generalizzato, di cui all'art. 5, comma 2, del d.lgs. 33/2013, consente a chiunque il *“diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis”*.

La richiesta di accesso civico generalizzato non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata ed è gratuita.

L'istanza può essere trasmessa al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Piacenza utilizzando il Modulo di richiesta accesso civico generalizzato, pubblicato in Amministrazione Trasparente – Altri contenuti – accesso civico.

Modalità di presentazione della richiesta: tramite posta elettronica certificata all'indirizzo PEC istituzionale: consiglio@ordineavvocatipc.it, tramite posta raccomandata a.r. all'indirizzo: Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Piacenza, Vicolo del Consiglio n. 12 – 29121 Piacenza, tramite consegna diretta alla segreteria del Consiglio dell'Ordine. Contatti: Ufficio Segreteria Tel. 0523.320708 – Fax 0523.317364 E-mail: segreteria@piacenzaordineavvocati.it

L'istante, in caso di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta, ovvero i controinteressati, nei casi di accoglimento della richiesta di accesso nonostante la loro motivata opposizione, possono presentare domanda di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato entro il termine di venti giorni.

La decisione dell'amministrazione sulla richiesta e il provvedimento del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza possono essere impugnate davanti al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104.

7. CONTENUTI

La Sezione Amministrazione Trasparente ha un apposito link sulla Home Page del sito web istituzionale del Consiglio.

All'interno di ogni pagina si potranno attingere le notizie e le informazioni ostensibili per legge nel rispetto del segreto d'ufficio e della protezione dei dati personali ai sensi del D. Lgs.196/2003 e del Reg. UE 679/2016.

In particolare, di seguito i contenuti delle singole pagine web che verranno aggiornate senza ritardo ad ogni cambiamento dei suoi contenuti per effetto di integrazioni normative e di modifiche soggettive od oggettive.

A) Atti di carattere normativo e amministrativo generale (Art. 12)

Sono pubblicati il Piano anticorruzione e trasparenza nonché i Regolamenti emanati dal Consiglio e i provvedimenti di carattere amministrativo generale o di accesso ai servizi resi dal Consiglio.

B) Dati concernenti i componenti dei consiglieri (Art. 14)

La pagina web contiene l'indicazione delle generalità dei Consiglieri eletti ed il curriculum vitae.

C) Dati concernenti i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza

La pagina web contiene l'indicazione delle generalità dei Collaboratori e soggetti che prestano la loro attività di consulenza in favore del Consiglio, con la pubblicazione dei dati e documenti previsti dall'art. 15 D. L.vo 33/2013.

D) Dati concernenti la dotazione organica e il costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, a tempo determinato, valutazione delle performance e della contrattazione collettiva.

La pagina web indica le voci di bilancio con la divisione dei costi del personale ripartiti per fasce delle aree professionali e con l'indicazione del costo complessivo del personale diviso per aree professionali.

E) Dati relativi ai provvedimenti amministrativi

La pagina web contiene i dati previsti dall'art. 35 con riferimento alle attività del Consiglio. In particolare i procedimenti amministrativi riguardanti la iscrizione all'albo ed al registro, la formazione delle commissioni, i procedimenti di ammissione al gratuito patrocinio, il rilascio di accreditamento di eventi formativi. Sono pubblicate le seguenti informazioni:

- a) una breve descrizione del procedimento con indicazione di tutti i riferimenti normativi utili;
- b) l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria;
- c) il nome del responsabile del procedimento, unitamente ai recapiti telefonici e alla casella di posta elettronica istituzionale, nonché l'ufficio competente all'adozione del provvedimento finale;
- d) per i procedimenti ad istanza di parte: gli atti e i documenti da allegare all'istanza e la modulistica necessaria, compresi i fac-simile per le autocertificazioni, anche se la produzione a corredo dell'istanza è prevista da norme di legge, regolamenti o atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, nonché gli uffici ai quali rivolgersi per informazioni, gli orari e le modalità di accesso con indicazione degli indirizzi, dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale, cui presentare le istanze;
- e) le modalità con le quali gli interessati possono ottenere le informazioni relative ai procedimenti in corso che li riguardino;
- f) il termine fissato per la conclusione con l'adozione di un provvedimento espresso e ogni altro termine procedimentale rilevante;

g) i procedimenti per i quali il provvedimento dell'amministrazione può essere sostituito da una dichiarazione dell'interessato, ovvero il procedimento può concludersi con il silenzio assenso dell'amministrazione;

h) gli strumenti di tutela, amministrativa e giurisdizionale, riconosciuti dalla legge in favore dell'interessato, nel corso del procedimento e nei confronti del provvedimento finale ovvero nei casi di adozione del provvedimento oltre il termine predeterminato per la sua conclusione e i modi per attivarli;

i) il link di accesso al servizio on line, ove sia già disponibile in rete, o i tempi previsti per la sua attivazione;

l) le modalità per l'effettuazione dei pagamenti eventualmente necessari, con le informazioni di cui all'articolo 36 del D. Lgs. 33/2013;

m) il nome del soggetto a cui è attribuito, in caso di inerzia, il potere sostitutivo, nonché le modalità per attivare tale potere, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;

La pagina web contiene il link per il download dei moduli e i formulari necessari per il procedimento.

F) Dati relativi ai bilanci consuntivi e preventivi

La pagina contiene il *link* per il *download* dei Bilanci Preventivi e Consuntivi approvati dall'Assemblea degli iscritti.

G) Dati relativi agli organi di controllo

La pagina web contiene le generalità del Revisore dei Conti.

H) Dati relativi ai servizi erogati

La pagina web contiene i tempi medi di erogazione dei servizi.

I) Dati relativi alle informazioni necessarie per l'effettuazione dei pagamenti

La pagina web contiene i dati e le informazioni previste dall'art. 5 D. Lgs. 82/2005 relativamente ai pagamenti elettronici per l'erogazione dei servizi. In particolare i codici IBAN per i bonifici e l'identificativo del c/c per i versamenti diretti da parte dell'interessato nonché l'attivazione del POS.

L) Altri contenuti

Alla voce "corruzione" sono pubblicati: l'atto di nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, la Relazione annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Alla voce "accesso civico" sono

pubblicate le informazioni in materia di accesso civico (nome e indirizzo e-mail del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza cui va presentata la richiesta di accesso civico; nome e indirizzo e-mail del titolare del potere sostitutivo, attivabile nei casi di ritardo o mancata risposta).

8. INCOMPATIBILITÀ E INCONFERIBILITÀ DEI CONSIGLIERI

Con delibera del 14 maggio 2015 ANAC è intervenuta sul tema dell'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi pubblici, argomento di costante attualità, disciplinato dal decreto legislativo n. 39/2013.

Tale decreto, all'art. 1, dà una definizione puntuale di:

Inconferibilità: si intende la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti dal presente decreto a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, a coloro che abbiano svolto incarichi o abbiano ricoperto cariche in enti per diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico;

Incompatibilità: si intende l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza entro il termine di 15 giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico. La predetta delibera rileva che in molti casi le amministrazioni non hanno dato attuazione alle predette norme e non hanno effettuato la prescritta vigilanza in tale ambito.

Il PNA emanato nel 2019 insiste nuovamente sul tema, indicando come necessari controlli puntuali sul tema delle Inconferibilità/Incompatibilità e richiedendo che l'ente pretenda autodichiarazioni periodiche, non ritenendosi sufficiente una sola dichiarazione per tutta la durata del mandato.

Venendo alla concreta realtà degli Ordini degli Avvocati, alle norme citate devono aggiungersi le specifiche incompatibilità e i divieti disciplinati dalla Legge professionale forense (Legge 31 Dicembre 2012 n. 247), in forza della quale la carica di Consigliere dell'Ordine è incompatibile con la funzione di Consigliere nazionale, con quella di componente del CdA e del Comitato dei delegati di Cassa forense e con quella di Consigliere distrettuale di disciplina.

A ciò aggiungasi che, per il tempo in cui sono in carica, ai Consiglieri non possono essere conferiti incarichi giudiziari dai magistrati del circondario (art. 28 Legge professionale forense) e tale previsione tutela senz'altro l'indipendenza delle due funzioni (giudiziaria e forense) ed è volta a prevenire possibili eventi corruttivi.

Alla luce delle considerazioni suesposte, in esecuzione a quanto auspicato nel Piano del 2020, l'Ente ha provveduto a raccogliere autodichiarazioni annuali da parte dei Consiglieri di insussistenza di situazioni di Inconferibilità/Incompatibilità.