

Comune della Città di Chiusi

Provincia di Siena

ANALISI DEL CONTESTO E METODOLOGIA PER LA GESTIONE DEL RISCHIO

Premessa.

La gestione del rischio di corruzione va condotta in modo da realizzare sostanzialmente l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. Essa non è un processo formalistico né un mero adempimento burocratico, ma è parte integrante del processo decisionale. Pertanto, essa non è un'attività meramente ricognitiva, ma deve supportare concretamente la gestione, con particolare riferimento all'introduzione di efficaci strumenti di prevenzione e deve interessare tutti i livelli organizzativi. Si realizza assicurando l'integrazione con altri processi di programmazione e gestione (in particolare con il ciclo di gestione della *performance* e i controlli interni) al fine di porre le condizioni per la sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione della corruzione adottata. Detta strategia deve trovare un preciso riscontro negli obiettivi organizzativi delle amministrazioni e degli enti. Gli obiettivi individuati nel PTPC per i responsabili delle unità organizzative in merito all'attuazione delle misure di prevenzione o delle azioni propedeutiche e i relativi indicatori sono collegati agli obiettivi inseriti per gli stessi soggetti nel Piano delle *performance* o in documenti analoghi.

1. Analisi del contesto.

La prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione o dell'ente per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne. In questa fase, l'amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione (contesto interno).

1.1. Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno è richiesto dal Piano Nazionale Anticorruzione per valutare se le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione opera e se queste possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno.

Ovviamente non è semplice fare un'analisi del genere, in quanto è molto difficoltoso reperire dati che diano una indicazione diretta della corruzione, ma bisogna operare attraverso l'analisi di dati indiretti e generali da cui poterne inferire altri. In questa sezione ricorreremo dunque all'analisi di alcuni dati sulla criminalità, quanto all'approfondimento di studi e ricerche in materia. Un valido aiuto ci viene in primis dal **"Quarto Rapporto sui fenomeni di criminalità**

organizzata e corruzione- anno 2019” curato dalla Scuola Normale Superiore di Pisa su commissione della Regione Toscana, che offre un’analisi aggiornata e dettagliata sull’evoluzione dei due fenomeni nella nostra regione.

Per quanto riguarda i dati, abbiamo esaminato il trend dei reati in provincia di Siena dal 2009 al 2019, secondo i dati forniti dalla Prefettura di Siena e abbiamo calcolato la variazione degli stessi dal 2018 al 2019 e poi dall’anno 2009 al 2019.

ANNO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var% 2019/2018	Var% 2019/2009	2020
TOTALE DELITTI IN PROVINCIA DI SIENA	9280	8536	8513	9436	9610	8800	8398	8333	7942	7592	7269	-4%	-22%	5581

Fonte : Prefettura di Siena

Per l'analisi del contesto esterno da qualche anno utilizziamo anche la **“Relazione sull'attività delle Forze di Polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata ”** (per l’anno 2019

<https://documenti.camera.it/dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/038/003v04/INTERO.pdf>), in cui si descrive, attraverso numeri e tabelle l'attività svolta dalle forze di polizia, come riportata nelle tabelle precedenti, lo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica nel territorio nazionale, il fenomeno della criminalità organizzata, la violenza di genere.

La suddetta Relazione contiene anche un focus sul fenomeno degli **atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali**, come previsto dall’art. 4 del Decreto del Ministro dell’Interno, datato 17 gennaio 2018, che definisce la composizione dell’**“Osservatorio sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali”**, costituito con la legge 3 luglio 2017, n. 105.

L’**Osservatorio nazionale** ha come proprie articolazioni gli **Osservatori regionali** che sono attivi presso le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo dei capoluoghi di Regione.

I Prefetti delle sedi capoluoghi di Province possono prevedere l’istituzione di **Sezioni provinciali** per l’esame e l’analisi di specifiche esigenze emerse dai rispettivi territori.

Presso il **Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale della Polizia Criminale, Servizio Analisi Criminale** opera, quale articolazione dell’anzidetto **Osservatorio nazionale**, il già citato **Organismo Tecnico**, presieduto dal Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza - Direttore Centrale della Polizia Criminale e composto da rappresentanti del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, del Dipartimento per gli Affari interni e territoriali, del Dipartimento per le Politiche del personale dell’amministrazione civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie nonché delle Forze di Polizia.

Per l’esame di specifiche problematiche è sempre fatta salva la facoltà del Presidente del suddetto **Organismo** di chiamare a partecipare alle riunioni altri soggetti, pubblici e privati, a vario titolo interessati alla prevenzione e/o al contrasto della fattispecie delittuosa in parola.

L’**Organismo tecnico**:

_ effettua un costante monitoraggio del fenomeno, anche mediante l’analisi dei dati forniti dagli **Osservatori regionali** e dalle Sezioni provinciali. A tal fine, anche in relazione ai diversi contesti territoriali, indirizza, a livello tecnico operativo, l’attività degli stessi, specificando la tipologia delle esigenze informative e le modalità di valutazione delle informazioni acquisite;

_ sulla base delle risultanze informative derivanti dall'attività di monitoraggio di cui sopra, valuta la pubblicazione, in un'apposita sezione del sito istituzionale del Ministero dell'Interno, dei dati in forma aggregata ed anonima sul fenomeno degli atti intimidatori agli amministratori locali;

_ propone all'**Osservatorio** iniziative e strategie di prevenzione e contrasto del fenomeno;

_ riferisce periodicamente all'**Osservatorio** sull'andamento del fenomeno e sugli sviluppi delle iniziative in corso.

Di seguito, il numero degli **atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali** dal 2013 al 2019.

Il 2014 è stato l'anno con il numero totale maggiore di atti intimidatori, seguono il 2016, il 2013, il 2017 e poi il 2019. In Toscana è proprio il 2019 a segnare il maggior numero di casi, un dato che segna il 25% di aumento sia rispetto all'anno precedente che al 2013.

REGIONI	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	var% 2019/18	var% 2019/13
Abruzzo	4	6	4	4	3	15	14	-7%	250%
Basilicata	6	4	10	5	5	4	1	-75%	-83%
Calabria	90	109	75	113	79	58	54	-7%	-40%
Campania	48	63	49	48	52	47	57	21%	19%
Emilia Romagna	20	46	30	41	21	23	53	130%	165%
Friuli Venezia Giulia	4	7	13	9	18	20	19	-5%	375%
Lazio	43	37	35	29	31	25	20	-20%	-53%
Liguria	19	18	0	16	24	24	31	29%	63%
Lombardia	61	80	65	52	96	73	74	1%	21%
Marche	9	22	16	21	11	11	11	0%	22%
Molise	1	4	0	0	5	8	4	-50%	300%
Piemonte	27	28	47	27	35	24	39	63%	44%
Puglia	89	90	83	93	88	65	66	2%	-26%
Sardegna	86	67	77	77	66	78	50	-36%	-42%
Sicilia	99	136	65	89	64	57	84	47%	-15%
Toscana	25	33	19	25	10	25	30	20%	20%
Trentino Alto Adige	3	5	0	7	3	3	1	-67%	-67%
Umbria	6	5	0	3	2	0	5	//	-17%
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	//	//
Veneto	34	45	31	34	47	29	41	41%	21%
TOTALE	674	805	619	693	660	589	654	11%	-3%

Fonte: **RELAZIONE AL PARLAMENTO SULL'ATTIVITÀ DELLE FORZE DI POLIZIA, SULLO STATO DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA E SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA**

L'esame dei dati relativi al **2019** in cui si sono verificati 65443 atti intimidatori, consente di rilevare un **aumento dell'11%** rispetto al 2018 in cui si erano registrati **589** episodi.

La regione che ha segnalato il maggior numero di atti intimidatori nell'ultimo anno è stata la **Sicilia** con **84** eventi criminosi rispetto ai 57 dell'anno precedente, ma la Regione

Nel periodo in esame, sono stati segnalati **2** episodi di intimidazione attribuibile a **criminalità organizzata**.

Inoltre possiamo osservare che dall'anno 2013 gli atti intimidatori a livello nazionale, hanno evidenziato un andamento altalenante. In particolare nel:

2014 si è registrato un aumento del **19,4%** con 805 casi rispetto ai 674 del 2013;

2015 si è evidenziata una flessione del **23,1%** con 619 episodi nei confronti degli 805 del 2014;

2016 si è verificato un incremento dell'**11,9%** con 693 eventi contro i 619 dell'anno precedente;

2017 il numero degli atti intimidatori è calato del **4,7%** con 660 atti in confronto ai 693 del precedente anno;

2018 il numero degli atti intimidatori ha avuto un decremento del **10,7%** con 589 atti in confronto ai 660 del precedente anno;

2019 gli atti intimidatori hanno registrato un aumento del **11%** con 654 atti in confronto ai 589 del precedente anno.

Come anticipato, altra fonte e spunto di riflessione molto interessante e importante è quella fornito dal **“Quarto Rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione”** curato dalla Scuola Normale di Pisa su commissione della Regione Toscana.

Esso ci fornisce l'opportunità di disporre di un quadro aggiornato e completo sui fenomeni di criminalità e corruzione nella nostra regione. Fenomeni che vanno trattati congiuntamente poiché, come emerge chiaramente dal Rapporto, sono sempre maggiori le interdipendenze che li caratterizzano.

Il rapporto è articolato in due macro-sezioni e approfondisce ed estende l'analisi svolta negli anni precedenti sulle linee evolutive dei fenomeni corruttivi e di criminalità organizzata in Toscana per l'anno 2019, offrendo un monitoraggio aggiornato rispetto al funzionamento delle principali politiche pubbliche adottate per prevenire e contrastare questi fenomeni.

La **prima sezione** approfondisce le analisi sui fenomeni di criminalità organizzata, mediante uno studio dei processi di espansione e riproduzione criminale in Toscana.

Vengono analizzate le principali tendenze evolutive e il repertorio d'azione criminale utilizzato da questi gruppi sia nei mercati illeciti che nell'economia legale della regione, con un aggiornamento sui beni confiscati presenti sul territorio.

Quattro principali focus tematici approfondiscono alcuni ambiti di interesse sempre relativi alla Toscana, nell'ordine: (1) un'indagine sull'accesso criminale della criminalità organizzata nel mercato dei contratti pubblici; (2) uno studio sulle strategie di riciclaggio di Cosa nostra; (3) un'indagine sistematica sulle forme di sfruttamento lavorativo nelle province toscane, con un approfondimento sul distretto di Prato; (4) una ricerca sulle connessioni tra gioco d'azzardo e criminalità organizzata.

La **seconda sezione** presenta, invece, i principali andamenti relativi alla corruzione politica e amministrativa in Toscana attraverso un aggiornamento sui risultati della content analysis di più di 300 eventi corruttivi nel 2019 su scala nazionale, codificati attraverso il progetto C.E.C.O., un approfondimento analitico e comparato tra i principali eventi intercorsi. A fine sezione viene proposto un focus tematico sulle politiche di prevenzione della corruzione nella sanità toscana, tramite un'analisi dei PTPC delle aziende del sistema sanitario regionale.

Di seguito evidenzieremo alcuni dei principali risultati del Rapporto regionale.

Dallo studio effettuato emerge che la Toscana si conferma uno dei territori privilegiati dalle mafie per **attività di riciclaggio e per la realizzazione di reati economico-finanziari** su larga scala nonostante, nel corso del 2019 non siano affiorate evidenze giudiziarie rispetto ad un radicamento organizzativo tradizionale delle mafie nazionali in Toscana.

Tra le principali mafie nazionali, i gruppi di 'ndrangheta sono ad oggi gli unici a dimostrare di possedere le capacità organizzative e le risorse criminali necessarie per un possibile radicamento organizzativo sul territorio toscano, anche se, al momento, restano tracce solo di singoli soggetti, riconducibili al perimetro criminale 'ndranghetista, che operano sul territorio.

Il riconoscimento delle mafie o di soggetti a queste riconducibili è ostacolato, soprattutto in Toscana, dall'adozione di strategie criminali ibride, dettate da un modus operandi che combina insieme modalità e risorse illecite, con capacità e convivenze ricercate nel tessuto dell'economia legale. Il **mimetismo ambientale** così ottenuto, diviene spesso fine, non più mezzo, della loro azione criminale.

Si conferma così la tendenza secondo la quale i gruppi criminali nello svolgimento delle proprie attività illecite in Toscana tendono ad assumere un controllo funzionale, piuttosto che territoriale, del mercato e a specializzarsi in uno specifico settore criminale (o legale), operando su più territori in base alla domanda dei beni e/o servizi illegali (o legali) presente sul mercato regionale.

Il maggior pericolo rappresentato dalle organizzazioni criminali di nazionalità straniera non deriva tanto dalla pericolosità sociale delle attività illecite che le vedono spesso protagoniste, ma dalla riproduzione criminale del fenomeno. La matrice di queste organizzazioni, infatti, resta solo in parte straniera. La loro **genesi organizzativa** è il più delle volte **autoctona** e trae origine molto spesso proprio in Italia, sfruttando, come accaduto in alcune realtà della Toscana, gravi condizioni di marginalità economica ed etnica che affliggono, in alcune circostanze, le comunità di stranieri residenti in regione.

Le comunità di stranieri a bassa inclusione sociale ed economica, presenti anche in Toscana, sono il primo bacino di manodopera criminale per queste organizzazioni, ma presentano, allo stesso tempo, un elevato livello di vittimizzazione soprattutto rispetto a quelle forme di criminalità che hanno una maggiore pericolosità sociale, come lo sfruttamento lavorativo e la tratta.

Confermata la centralità della Toscana nei **traffici nazionali e transnazionali di stupefacenti**, come dimostrato dai sequestri realizzati durante l'anno.

I sequestri di ingenti quantitativi di stupefacenti eseguiti al porto di Livorno nel corso del 2019 hanno superato i già elevati numeri degli scorsi anni. In un solo anno è stata sequestrata cocaina per un quantitativo superiore alla tonnellata (1100 kg) con due eccezionali sequestri: uno avvenuto nel maggio, per opera della Guardia di finanza e dell'agenzia delle Dogane pari a 644 kg di cocaina (per un valore stimato in circa 130 milioni di Euro), e un secondo maxi-sequestro di 300 kg realizzato nel semestre successivo. Sempre nella città di Livorno, nel gennaio 2019 sono stati sequestrati ben 830 kg di stupefacenti, di cui 564 kg di infiorescenze di marijuana e 266 kg di hashish. Dalle innumerevoli operazioni svolte nel 2019, la Toscana rappresenta una delle principali sedi operative nelle reti del traffico transnazionale promosse dai gruppi di nazionalità albanese.

Nello specifico, secondo le valutazioni della DIA, "la criminalità albanese sembra aver acquisito, in Toscana, una sorta di monopolio di tutta la filiera illecita relativa alla distribuzione degli stupefacenti, dimostrando capacità relazionali anche con altre compagini delinquenziali" (DIA 2019a: 409). Si tratta di organizzazioni molto resilienti, "di difficile disarticolazione, per la loro abilità nel rivitalizzarsi e rinnovarsi attraverso affiliazioni, consolidate dai legami familiari e dalla comune provenienza geografica, nonché per la capacità di mantenere legami anche all'estero" (DIA 2019b: 558). A volte le associazioni sono a matrice mista, italiana e albanese, come le due associazioni individuate in due indagini distinte dall'autorità di polizia **in provincia di Siena**. L'operazione denominata "Silvestre" ha visto infatti l'arresto di 19 soggetti accusati di associazione dedita al traffico e spaccio di sostanze stupefacenti, con nazionalità italo-albanese

(OCC n. 3894/2018 RNR e n. 1969/2019 RG GIP emessa dal GIP del Tribunale di Siena il 4 ottobre 2019). Una seconda associazione, sempre in provincia di Siena, vedeva il coinvolgimento di cinque soggetti, tra albanesi ed italiani, dedico al traffico di cocaina.(OCC n. 2853/18 RGNR e n. 2423/19 RG GIP emessa dal GIP del Tribunale di Siena il 25 ottobre 2019).

L'attività di **spaccio su strada** assume talvolta, anche in Toscana, meccanismi di controllo territoriale, come dimostrato da alcune operazioni di polizia che hanno portato, in alcune occasioni, all'arresto di decine di spacciatori, tutti della medesima nazionalità, prevalentemente di origine nord-africana o sub-sahariana.

Le attività di spaccio sono caratterizzate dall'elevata diversificazione dell'offerta di stupefacente ed insieme da un'organizzazione orizzontale e frammentata, dove la difficile identificazione di una regia comune rende meno efficace, nel medio e lungo termine, l'azione di repressione.

I fenomeni di **sfruttamento sessuale o lavorativo** vantano una presenza radicata ed oramai cronicizzata in alcuni territori della Toscana, con casi di riduzione in schiavitù. Insieme alle attività di contrasto, si conferma l'importanza delle azioni di supporto delle vittime già implementate a livello regionale, e di un piano regionale anti-tratta che lenisca il problema di doppia vittimizzazione delle vittime coinvolte.

Economia legale e criminalità

Il Rapporto evidenzia una incidenza significativa, anche nel 2019, di gravi episodi di **criminalità economica**, a riprova di una progressiva riduzione del recinto di legalità in ampi settori dell'economia legale, all'interno dei quali i reati economico-finanziari sono sempre più strutturali.

Diversi episodi inerenti a fenomeni di criminalità economica confermano il ruolo essenziale ricoperto da diverse **figure professionali** – avvocati, commercialisti, ingegneri, architetti, geometri, ragionieri, etc.

Questi soggetti promuovono il livello di sofisticazione di questi delitti, ampliandone gli ambiti di proiezione criminale anche in contesti di criminalità organizzata.

Gli episodi del 2019 confermano questa specificità territoriale della Toscana rispetto ad altre regioni di Italia, vista **l'elevata specializzazione dimostrata dalla criminalità organizzata in questa regione rispetto a reati economici, tributari e di riciclaggio**. Si tratta di attività che richiedono un elevato tasso di professionalità che soltanto alcuni operatori contabili e finanziari possono offrire.

I dati raccolti nel 2019 confermano che il **riciclaggio e l'occultamento di capitali criminali** è il principale obiettivo degli investimenti delle mafie nell'economia regionale, prediligendo alcuni settori tradizionali come quello immobiliare e della ricettività/turismo.

Ad esempio, sono stati identificati degli investimenti in **provincia di Siena** di soggetti vicini, secondo l'autorità inquirente, ai gruppi di 'ndrangheta Bellocco-Piomalli-Rugolo e ai De Stefano- Tegano.

I sequestri hanno riguardato un immobile e il 50% di una società attiva nel settore agroalimentare e la vendita online. I prestanome, residenti in Toscana, rientravano dentro un sistema, con base in Calabria, dedito a reati economici e di riciclaggio, basato sull'evasione sistematica e fraudolenta delle imposte. Questo avveniva sia attraverso l'emissione e l'utilizzo di fatture relative ad operazioni inesistenti, sia attraverso l'omessa dichiarazione dei redditi prodotti, portando al fallimento le società non ritenute più idonee allo scopo illecito e riciclando i relativi proventi delittuosi.

Negli anni, però, sono anche emersi importanti **tentativi di imprenditorialità mafiosa** con una sede stabile in Toscana (costruzioni, tessile, rifiuti, intrattenimento).

In questo caso, le attività economiche legali svolte sono state tendenzialmente funzionali alla realizzazione di nuove attività illecite (reati tributari/fiscali, traffico di rifiuti, usura, stupefacenti, etc.), piuttosto che focalizzate all'acquisizione di segmenti del mercato tramite l'utilizzo di un metodo mafioso (dinamica emersa, invece, in altre regioni del centro e nord Italia).

Sono state ad esempio ritrovate in Toscana le ramificazioni del sistema di corruzione e infiltrazione mafiosa che ha regolato il mercato dei contratti pubblici del Comune di Reggio Calabria fino allo scioglimento dell'ente per supposta infiltrazione mafiosa. L'imprenditore calabrese, arrestato a Siena nell'ottobre del 2019 nell'ambito dell'operazione "Mala Gestio", è accusato di bancarotta fraudolenta, insieme ad altre sette persone, con collegamenti, in alcuni casi, col clan dei Tegano.

Le società che ruotavano anche attorno ad altri famigliari dell'arrestato erano mandatarie dell'erogazione di diversi servizi pubblici essenziali per conto del comune calabrese (OCCC n. 9401/15 RGNR- 1849/16 RGGIP-59/17 ROCC, emessa dal GIP presso il Tribunale di Reggio Calabria).

Altri episodi hanno confermato l'appetibilità del territorio toscano rispetto a fenomeni di riciclaggio criminale-mafioso anche nel nostro territorio. Vicino, ad esempio, a gruppi di camorra, un presunto prestanome, che anche **in provincia di Siena** avrebbe realizzato investimenti agevolando il clan camorristico dei Cava (DIA 2019b). Altra attività di riciclaggio scoperta **in provincia di Siena** in collegamento con un sodalizio criminale era costituito da una serie di società finalizzate alla "commissione di una serie indeterminata di delitti fiscali, in materia tributaria, di bancarotta fraudolenta e di riciclaggio, nonché di truffa ed altri reati contro il patrimonio ed in materia economico-finanziari con l'aggravante di aver commesso i fatti con la finalità di agevolare l'associazione mafiosa unitaria denominata 'ndrangheta". Il sistema era legato, secondo gli investigatori, alle principali 'ndrine della fascia tirrenica e dello stesso capoluogo reggino. L'operazione, denominata "Default" ed eseguita nel maggio del 2019, ha portato al sequestro preventivo d'urgenza di un complesso di immobili, ubicati a **Siena** e le quote di una società con sede legale a **Colle di Val d'Elsa** (SI), attiva nel commercio all'ingrosso e al dettaglio di prodotti alimentari e non, anche a mezzo internet (OCCC n. 3102/11 RGNR-5450/11 RGGIP-17/16 RMC, emessa dal GIP del Tribunale di Reggio Calabria).

Sempre nel 2019, un'indagine della Procura della Repubblica di Rimini ha coinvolto due gestori di un hotel a **Chianciano Terme**, chiuso al momento dell'arresto. Secondo le accuse degli investigatori, i due soggetti, nel tentativo di aggirare dei provvedimenti di prevenzione patrimoniale, sarebbero accusati di estorsione, riciclaggio e intestazione fittizia di beni a svariate società che gestiscono aziende ed alberghi.

Le varie istituzioni della Toscana, sia locali che dell'amministrazione centrale, hanno dimostrato un atteggiamento proattivo nella **prevenzione e nel contrasto di alcuni dei fenomeni ad elevato rischio criminalità organizzata**.

Almeno **tre iniziative promosse** nel corso del 2019 hanno dimostrato un possibile cambio di approccio nella risposta antimafia sul territorio toscano, non più improntato su un modello reattivo, ma mosso da una logica della prevenzione, in linea con un modello più proattivo. Tra questi è da segnalare il rinnovo del **protocollo di legalità** tra la Prefettura di Firenze e gli enti locali della provincia rappresenta una delle iniziative di prevenzione più significative nel corso del 2019.

Il protocollo, infatti, prevede degli strumenti innovativi di prevenzione che, con le parole del Prefetto, "alzano l'asticella" di legalità per quanto concerne il mercato dei contratti pubblici. L'innovazione non sta soltanto nel maggior "approfondimento" del sistema di controlli, che divengono più mirati e approfonditi anche per contratti al di sotto delle soglie previste dalla legislazione nazionale e da quella comunitaria, ma, elemento di interesse che andrebbe esteso in più province, anche nell' "estensione" del sistema di sorveglianza e prevenzione anche rispetto a nuovi settori di attività della pubblica amministrazione, come l'edilizia privata, l'urbanistica, le concessioni per attività commerciali. Si tratta, infatti, di settori ad elevato rischio di infiltrazione criminale che, pur riguardando attività economiche private, richiedono una necessaria interazione, di carattere autorizzativo o concessorio, con l'amministrazione pubblica. Da qui l'esigenza di applicare il sistema di filtro di legalità antimafia anche ad attività economiche sospette che rientrano in questi ambiti. In particolare, viene previsto il filtro di legalità sui privati che cedano ai Comuni territori per uso pubblico, sulle concessioni edilizie private oltre i 2.000 metri quadri e sugli interventi infrastrutturali di urbanizzazione.

Rispetto ad alcune attività commerciali, come gli esercizi di ristorazione e somministrazione bevande, caffè, bar, strutture ricettive, di intrattenimento, di giochi, di scommesse, di vendita al dettaglio e all'ingrosso, i Comuni firmatari del protocollo si impegnano a comunicarne le variazioni di proprietà con cadenza quadrimestrale.

Il focus del protocollo diventa più ampio, nelle intenzioni del Prefetto, infatti, l'obiettivo è "mettere al sicuro il territorio controllando non solo gli appalti pubblici ma anche il tessuto produttivo".

Di simile impatto sono anche altre due iniziative. La prima ha visto promotrice sempre la Prefettura di Firenze, con la firma di un protocollo anti-usura che ha previsto l'istituzione di un Osservatorio con il coinvolgimento di una platea ampia di interlocutori e attori, tra i quali sedici istituti bancari e venticinque tra istituzioni e associazioni di categoria.

La **seconda iniziativa** si riferisce alla riforma regionale della normativa sui contratti pubblici per opera delle istituzioni regionali che ha previsto un rafforzamento delle disposizioni organizzative sulle procedure per l'affidamento di lavori in materia di appalti pubblici (L.R. n. 18/2019, pubblicata nel B.U. Toscana il 19 aprile 2019).

Infine si rilevano importanti sviluppi sia sul fronte della **repressione giudiziaria** del fenomeno che nei provvedimenti di **contrasto patrimoniale**. Nel corso del 2019 vi sono stati infatti rilevanti evoluzioni in riferimento a procedimenti che negli anni scorsi hanno riguardato gravi fenomeni di infiltrazione criminale nel territorio toscano e sono divenuti definitivi alcuni provvedimenti molto rilevanti sia sotto il profilo del valore economico del patrimonio confiscato, che della matrice criminale di riferimento (anche per gravi reati economici e contro la pubblica amministrazione).

I beni confiscati in Toscana

In Toscana il numero totale dei beni confiscati (fonte ANBSC), senza includere un provvedimento dall'esito giurisdizionale ancora incerto, è di **489 beni totali** presenti, con un **incremento** rispetto all'anno precedente di circa 61 beni (+14%).

I **beni attualmente in gestione** sono 343 (70% del totale), in aumento rispetto all'anno precedente (+19).

Le destinazioni sembrano aver avuto una battuta d'arresto.

Nello scorso rapporto furono censiti 66 nuovi beni destinati con un incremento del +93% rispetto alla finestra temporale precedente. Mentre restano ancora 163 i beni giunti a confisca definitiva, e quindi potenzialmente destinabili. Due le possibili spiegazioni: cambio di governance presso l'ANBSC e la crisi pandemica (i dati si riferiscono anche al primo semestre 2020).

L'accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici

Il rapporto, come già detto precedentemente include dei focus, uno dei quali particolarmente interessante per la nostra analisi e pertanto riporteremo la sintesi del Rapporto, per questo focus, quasi in forma integrale.

Lo studio effettuato sull'**accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici**, offre una prima analisi sistematica delle strategie e degli episodi di accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici toscano.

Si tratta di un primo studio preliminare a partire dall'analisi di 38 episodi di accesso criminale selezionati e avvenuti nell'ultimo decennio che hanno riguardato il territorio toscano (43 gli operatori economici selezionati).

La ricerca individua alcune delle modalità prevalenti di accesso criminale, le loro linee evolutive più recenti e i meccanismi di pendolarismo criminale delle aziende contigue alla criminalità organizzata, sia in ingresso che in uscita dalla Toscana.

Secondo i dati del Casellario imprese di ANAC, la Toscana è al **9° posto su scala nazionale** per numero di provvedimenti interdittivi comunicati all'Autorità dal 2014 al 2018 (41 comunicazioni) e al **14° posto ponderando per il numero di imprese attive sul territorio**.

Nell'ultimo biennio il **numero di comunicazioni** è aumentato rispetto al biennio precedente (+32%), in linea rispetto alla media nazionale.

Va ricordato tuttavia che, tenuto conto del numero limitato di casi, non è possibile trarre delle conclusioni sull'invasività del fenomeno in alcune province rispetto ad altre: non sembrano, infatti, emergere delle specificità territoriali rispetto alle diverse province. Per fare un esempio, **in provincia di Siena**, ultima nella distribuzione degli operatori economici per attività economica principale, sono stati numericamente e qualitativamente **rilevanti i provvedimenti di interdizione antimafia emessi** nei confronti di operatori economici impegnati in opere pubbliche o destinarie di autorizzazioni/concessioni sul territorio senese. Diversamente, la provincia di Firenze, seconda per numero di eventi, ha visto soltanto nell'aprile del 2020 l'emissione di un provvedimento ostativo da parte della Prefettura del capoluogo, a distanza di otto anni dall'ultima decisione.

Si evidenzia inoltre che, nel mercato dei contratti pubblici, a differenza di altre regioni a recente espansione criminale, prevalgono dinamiche di **pendolarismo economico-criminale** rispetto a forme più stanziali.

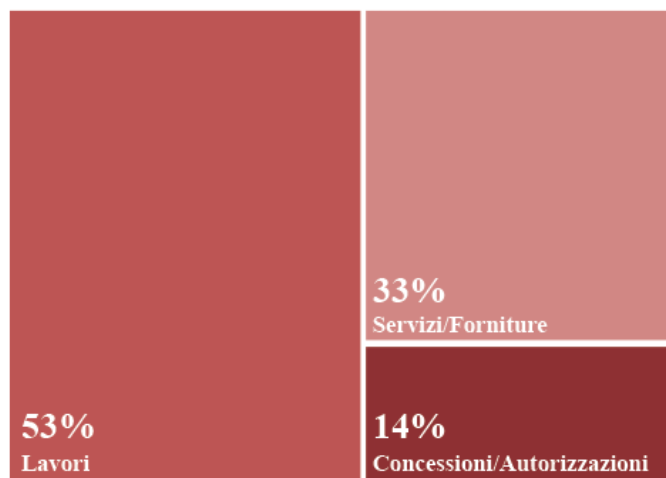
Le imprese con pregiudizi antimafia, infatti, mantengono prevalentemente sede legale o operatività nei territori d'origine del clan, non mirando a forme di insediamento economico stabile nel territorio toscano.

Il 63% degli episodi analizzati ha visto protagoniste imprese con sede legale nel Meridione, nel restante numero dei casi si trattava di operatori economici con sede in Toscana, ma che, comunque, in molte occasioni, partecipavano soltanto a lavori pubblici nei propri territori di provenienza (pendolarismo criminale di ritorno).

Dall'analisi degli episodi emersi in Toscana, l'accesso criminale **non** si realizza tendenzialmente attraverso il ricorso ad un **metodo mafioso classico**, che include forme di intimidazione esplicite ed implicite, ma piuttosto tramite **strategie 'convenzionali' di alterazione della concorrenza**.

Su 43 operatori censiti, il 53% di questi è stato coinvolto nell'ambito dei lavori pubblici, seguito da servizi e forniture (33%), e, in ultimo, delle autorizzazioni e concessioni (14%).

Mercato dei contratti pubblici e tentativi di accesso criminale

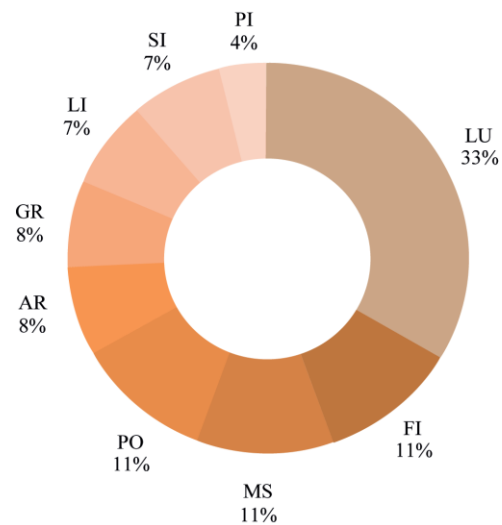


Negli ultimi anni l'ambito dei servizi ha visto un incremento significativo (oltre il 70% degli operatori coinvolti negli ultimi cinque anni).

Rispetto alla distribuzione geografica dei casi di accesso criminale documentati, circa 2/3 riguardano il territorio della Toscana, a seguire Campania (12%) e Calabria (5%), in quanto vi sono stati casi con operatori economici con sede legale in Toscana, ma attività economica svolta fuori dai suoi confini regionali.

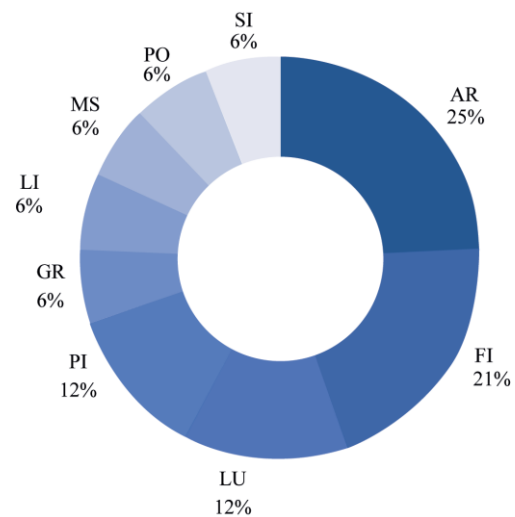
La distribuzione provinciale degli operatori con sede legale in Toscana vede al primo posto la provincia di Lucca (33% del totale), seguita da Firenze, Massa-Carrara, Prato (a pari merito con l'11% degli operatori censiti) e Arezzo (8%).

Distribuzione territoriale delle imprese con sede in Toscana coinvolte in episodi di accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici



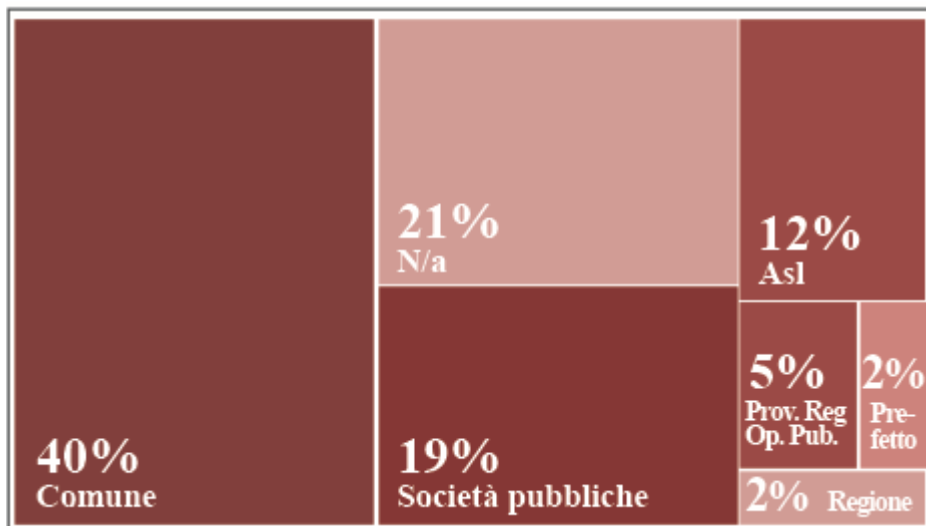
Gli eventi di accesso criminale, invece, evidenziano una distribuzione provinciale differente, includendo anche i casi di imprese provenienti da fuori regione. Le province di Arezzo e Firenze, da sole, ospitano quasi la metà dei casi censiti negli ultimi dieci anni (rispettivamente il 25% e il 21% sul totale).

Distribuzione territoriale di episodi in Toscana di accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici



Il panorama delle stazioni appaltanti interessate almeno in un'occasione da **fenomeni di accesso criminale** è ampio. Dall'analisi dei dati raccolti per la ricerca citata, si conferma il **primato dei comuni**. Il 40% degli episodi hanno visto infatti i comuni come principali stazioni appaltanti, seguono le società a partecipazione pubblica/concessionarie (20%) e le ASL (12%) che rappresentano importanti punti nodali per forme di condizionamento mafioso delle opere pubbliche (insieme rappresentano 1/3 dei casi selezionati). Gli organismi di rango regionale non incidono in maniera significativa al totale degli eventi emersi, anche se da questo dato non è possibile derivarne una minore vulnerabilità rispetto a fenomeni di accesso criminale.

Tipologia di stazione appaltante o di enti coinvolti in episodi di accesso criminale



Dalla ricognizione dei casi emersi e selezionati, inoltre, non è possibile stabilire una relazione tra ampiezza demografica dell'ente locale interessato e la vulnerabilità rispetto a fenomeni di accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici. Le evidenze, così come le possibili ipotesi, conducono ad esiti talvolta contraddittori.

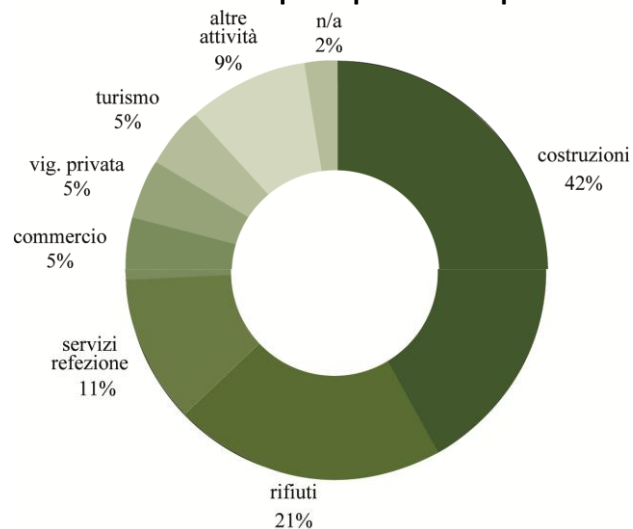
Ad un primo esame, i capoluoghi di provincia sembrerebbero più interessati da tentativi di accesso criminale, ma il dato è molto probabilmente da ricondurre al più elevato numero di opere o servizi dati in appalto per un valore superiore alle soglie previste dalla legislazione antimafia per l'attivazione del sistema dei controlli e di monitoraggio.

Rispetto ai comuni di medie e piccole dimensioni, non sono limitati gli episodi di accesso criminale, anche per lavori dal valore economico contenuto e sotto soglia – condizioni queste che garantiscono una maggior grado di **mimetismo criminale** delle imprese non attivando controlli antimafia più approfonditi.

Le maggiori opportunità criminali in piccoli comuni potrebbero anche derivare dalle maggiori carenze in termini di personale amministrativo che affliggono gli enti di queste dimensioni, da cui ne potrebbero conseguire minori capacità gestionali rispetto a quegli appalti pubblici ad elevato rischio di accesso criminale. Gli episodi riguardano anche stazioni appaltanti fuori dal territorio toscano ma che hanno visto il coinvolgimento di operatori economici con sede legale in Toscana.

Le principali attività economiche per le quali si è verificato un accesso criminale sono le costruzioni/ edilizie (42%) e i rifiuti (21%), che comprendono anche le attività di trasporto e trattamento rifiuti e inerti, oltre che lavori di manutenzione e gestione di discariche. Tra i servizi quelli relativi ad attività di ristorazione/refezione sono tra i più importanti (11%), ma si evidenzia un'elevata diversificazione della tipologia di attività che all'interno di questa categoria si sono rivelate suscettibili di pregiudizi antimafia (es. gestione aree-blu e parcheggi, servizi di disinfestazione, servizi alberghieri/ricettività).

Distribuzione delle imprese per matrice per attività economica svolta



Rispetto alla matrice criminale, quella **camorristica** prevale sulle altre (56% degli episodi censiti), con una specializzazione nel settore dei rifiuti e costruzioni, mostrando una più elevata diversificazione economica rispetto alle altre matrici. Segue l'ndrangheta (26%) con una specializzazione negli appalti per servizi e per quanto riguarda i lavori nel settore delle costruzioni. Almeno per l'arco temporale preso in esame, la presenza di consorterie siciliane è invece limitata a pochi casi, ma rilevanti per le dimostrate capacità di penetrazione nel sistema degli appalti.

Dallo studio effettuato nel Rapporto regionale emerge che le dinamiche che guidano l'azione criminale degli operatori economici sotto condizionamento mafioso sono molteplici e flessibili, soprattutto quando promosse nel mercato dei contratti pubblici.

In questo contesto infatti le variabili di rischio rispetto ad un loro riconoscimento nel mercato sono certamente maggiori rispetto al settore privato, data l'interazione con una **legislazione preventiva** più sviluppata e, innanzitutto, la presenza di **attori istituzionali e non governativi** solo in un numero limitato di casi, si spera, collusi alle stesse logiche criminali.

L'analisi dei 38 episodi di accesso criminale esaminati nel Rapporto regionale ha individuato alcune linee di tendenza che valgono per il mercato toscano, qui esaminato, ma anche per molte altre realtà italiane. Nonostante alcuni quadri normativi regionali differenti e alcune *best practices locali* (come i **protocolli di legalità**), il **sistema di regole preventivo e di controllo contro possibili infiltrazioni mafiose negli appalti** è comune per tutte le stazioni appaltanti italiane.

A variare sono altre variabili ambientali, come la "qualità", sotto tanti aspetti, delle stesse istituzioni locali e periferiche dell'amministrazione locale, la struttura dell'economia locale, sia quella legale che quella criminale.

Di seguito riportiamo alcune delle principali tendenze individuate, focalizzando la nostra attenzione sull'illustrazione di alcuni dei casi più esemplificativi del senese avvenuti nell'ultimo decennio, e per i quali è stato possibile svolgere da parte dei ricercatori che hanno redatto il rapporto regionale, degli approfondimenti documentali.

Nonostante le variegata modalità di accesso criminale e i diversi ambiti di accesso (lavori/servizi e forniture/concessioni), la criminalità organizzata in Toscana sembrerebbe al momento preferire una **funzione puramente imprenditoriale**, piuttosto che di regolazione criminale del mercato.

Dai casi emersi, l'accesso criminale spesso si consuma con la semplice partecipazione alla contrattazione pubblica, come un qualunque altro operatore economico. Non emerge, quindi, il tentativo di costruire, magari su una preesistente rete locale di scambi corruttivi, un sistema autonomo di governo criminale dello stesso mercato e dei diversi attori che vi operano (es. politici, amministrativi ed imprenditoriali, professionisti, etc.). Non sono emerse evidenze, per esempio, di forme di protezione-estorsione nei cantieri, o di imposizione di particolari forniture o manodopera da utilizzare nelle opere. Prevarrebbe, quindi, un **logica di azione prevalentemente economica**, mirata al profitto e agli utili derivabili dalle attività di riciclaggio, rispetto, invece, ad una *logica di appartenenza più territoriale* (Sciarrone & Storti 2019).

In poche e limitate circostanze, sono emerse forme di regolazione illegale di cartelli di imprese, che però restano circoscritte a strategie di *pendolarismo criminale*, quindi, prodotto di condotte promosse dai territori di radicamento storico di queste organizzazioni. Inoltre non si è osservato negli episodi emersi, il forte coinvolgimento di attori autoctoni toscani, come beneficiari di servizi di protezione mafiosa.

In altre realtà del Centro (procedimento *Mafia Capitale*) e Nord del paese (procedimento *Aemilia e Infinito*), al contrario, la funzione di regolazione è stata svolta in maniera più incisiva, potendo contare su uno stabile insediamento territoriale e su un paniere di risorse di scambio più ampio (inclusa la possibilità di supporto elettorale).

Questa **logica d'azione economica** è individuabile in tutti i casi che saranno da qui esaminati, e giustifica, per molti aspetti, le **strategie mimetiche** messe in campo dalle imprese sotto condizionamento mafioso.

In poche, anche se significative, occasioni, soprattutto nel caso di Cosa Nostra, è emerso il tentativo di far operare nel mercato toscano gli stessi cartelli di imprese sotto protezione mafiosa già nei territori di origine.

Come descritto nel caso sotto esaminato, si tratta in realtà di tentativi precedenti al periodo di analisi dello studio riportato nel rapporto regionale (anni novanta e precedenti al 2005), ma molto rilevanti anche alla luce dei più recenti episodi, che hanno visto coinvolti alcuni gruppi di 'ndrangheta su scala nazionale e con il coinvolgimento, si ipotizza, anche di operatori toscani (inchiesta Cumbertazione, cfr. Secondo Rapporto 2017).

“Alcuni approfondimenti investigativi realizzati tra la fine degli anni novanta e i primi anni duemila avevano fotografato l’interessamento da parte di Cosa Nostra per il mercato dei contratti pubblici in Toscana. Le indagini, raggruppate in un progetto investigativo denominato «Turn over», pur non avendo avuto un proseguo in sede penale, riuscirono a svelare un sistema finalizzato alla turbativa fraudolenta di gare d’appalto in cui avrebbero svolto un ruolo importante delle cordate di imprese siciliane, alcune delle quali ricondotte specificamente, attraverso la regia affaristica di abili fiduciari, alla sfera di influenza di Cosa Nostra (CPCOM 2006).

Nel caso in esame, si trattava di ambiti contrattuali di non eccezionale rilevanza economica, ma “i cui soggetti imprenditoriali coinvolti e le modalità di svolgimento delle procedure di aggiudicazione (*rectius*, di affidamento) denotavano la penetrazione nella realtà toscana (e segnatamente, nelle zone di **Siena**, Pisa e Firenze) di interessi e metodi criminali assolutamente analoghi a quelli oggetto di collegate indagini delle DDA di Messina Catania e Palermo” (DNA 2006, 533).

A termine dell’indagine, circa 500 soggetti furono segnalati all’Autorità Giudiziaria per i reati di cui agli artt. 416, 353 e 482 c.p..

Come riconosciuto dagli uffici della DDA fiorentina, che archiverà per assenza di un quadro probatorio solido e sufficiente, Cosa Nostra, oltre a ‘controllare’ il fenomeno degli appalti pubblici in Sicilia, dal 1996 avrebbe “esteso tale illecita attività ad altre regioni italiane ed in particolare alla Toscana.

In questa regione, infatti, è stata accertata la partecipazione di imprese edili siciliane, in cordata, in circa 300 appalti. Nel corso delle acquisizioni documentali sono stati inoltre individuati un gran numero di altre gare dove hanno partecipato le imprese indagate ed altre loro collegate. Sono, in pratica, 536 le imprese edili siciliane che sono state individuate a seguito delle acquisizioni e tra queste sono state rilevate turbative commesse da 256 imprese, per un totale parziale di 415 persone con responsabilità penali, in 78 gare d’appalto” (CPCOM 2006: 238). Secondo gli investigatori, **l’inefficace sistema di monitoraggio degli appalti** ai tempi esistente in Toscana, prima della piena messa in funzionamento dell’attuale Osservatorio regionale, garantiva ampi margini di occultamento dei tentativi di turbativa degli appalti pubblici banditi nella regione.

Sempre secondo i magistrati, “sebbene la Regione Toscana avesse istituito un osservatorio sugli appalti, non tutti gli Enti comunicavano i dati, anche perché l’omissione praticamente non prevedeva sanzione. In questo senso era assolutamente imprevedibile che proprio presso la Provincia di Firenze venissero individuate 30 gare dove risultava una considerevole presenza di imprese siciliane, ed in 14 casi, queste si sono aggiudicate la gara” (CPCOM 2006: 238).

In quella fase, la DDA fiorentina ipotizzava due ulteriori fattori che avrebbero facilitato la messa in funzionamento del sistema di turbativa delle gare:

- (a) **la presenza di personale criminale fidato sul territorio**, di supporto ai tentativi di accesso criminale da parte delle imprese sotto protezione mafiosa;
- (b) l’esistenza di **legami collusivi e corruttivi con referenti nel tessuto locale della pubblica amministrazione e degli organi di indirizzo politico**. Il quadro delle indagini, afferma la DDA, “lasciabilmente supporre che «Cosa Nostra», per potere operare in Toscana, considerata la distanza e quindi le difficoltà logistiche, necessiti di persone che sul territorio favoriscano l’individuazione di appalti idonei” (CPCOM 2006: 239).

La seconda ipotesi rispetto a **collusioni con la pubblica amministrazione** non trovò sufficienti conferme in sede di indagine, né al momento sono emerse nelle recenti operazioni promosse dalla DDA fiorentina (intervista INT_1).

Rispetto, invece, alla presenza di **soggetti criminali già stanziatisi nel territorio toscano**, alcuni appartenenti alle prime file dell’ala imprenditoriale di Cosa Nostra, come quelle dei Virga e dei Madonia, si erano insediati nel territorio toscano, sviluppando importanti interessi imprenditoriali con “strettissimi legami ed interessi in comune” (DNA 2006). Tutto comprovato, secondo gli investigatori di allora, dalla comune partecipazione di soggetti orbitanti attorno alle due famiglie a gare pubbliche indette nel territorio regionale.

Secondo la Procura, la loro presenza avrebbe fatto “da traino” per il cartello di imprese siciliane, facilitandone l’approdo nel mercato toscano (DNA 2006). Oltre alle aziende del palermitano, altre imprese provenivano dall’agrigentino, alcune di queste già note per alcuni procedimenti penali in corso in Sicilia sulle cordate di imprese favorite da Cosa Nostra.

Una di queste, **nel senese**, era riuscita ad aggiudicarsi, per esempio, in subappalto, dei lavori per la realizzazione dello stadio comunale di Siena (CPCOM 2006: 239)..

Sempre nella **stessa provincia**, in occasione di un appalto per la realizzazione di un centro anziani, secondo le ricostruzioni degli investigatori, le offerte presentate e manipolate dalla cordata sarebbero state spedite tutte dallo stesso Ufficio Postale di un comune toscano nella medesima data “con numeri di protocollo progressivi e recherebbero timbri in ceralacca palesemente falsi anche ad un’indagine superficiale essendo stati impressi in taluni casi con vecchie monete da 200 lire con lo stemma dell’Arma e della Guardia di Finanza, il che dimostra la totale assenza dei dovuti controlli formali da parte della Stazione Appaltante” (CPCOM 2006: 240).

Simili accordi e cointeressenze sarebbero anche emerse da un’approfondita analisi delle fidejussioni, in alcuni casi vendute dagli stessi ‘agenti’ o falsificate, e presentate dalle aziende partecipanti.

Dalla loro analisi sono divenuti più chiari collegamenti tra imprese prima non individuati e le comuni strategie di turbativa delle gare. Come già indicato sopra, le indagini non portarono a nessun sviluppo in sede penale, con rammarico da parte della Commissione Parlamentare Antimafia, che si occupò dell’indagine, ma certamente alzò per la prima volta la **soglia di attenzione sugli appalti toscani da parte delle autorità.**”

Nuove forme più sofisticate di cartelli vedono la luce nelle forme di raggruppamenti temporanei di imprese, che permettono un maggior grado di mimetismo criminale. Gli episodi di accesso criminale in Toscana confermano infatti quale principale forma di mimetismo criminale l’uso strumentale del consorzio e dei raggruppamenti non stabili di imprese (ATI) per accedere al mercato degli appalti.

Si evidenzia dunque che gli episodi di accesso criminale nell’ambito dei contratti per servizi e forniture, e per autorizzazioni e concessioni pubbliche, sono aumentati in maniera significativa negli ultimi anni, mostrando un deficit in termini di strumenti di prevenzione e contrasto esistente rispetto al quale, nell’ultimo anno, sono state promosse sul territorio regionale importanti iniziative istituzionali, alcune delle quali riportate nell’analisi precedente relativa alla economia legale e criminalità.

1.2. Analisi del contesto interno

Per l'analisi del contesto interno si ha riguardo agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione. In particolare essa è utile a evidenziare, da un lato, il sistema delle responsabilità e, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione o ente.

La struttura organizzativa dell'ente è stata definita con il Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi .

La struttura è ripartita in Servizi. Ciascun Servizio è organizzato in Uffici.

Al vertice di ciascun Area è posto un dipendente di categoria D, titolare di posizione organizzativa.

Per ciò che concerne le informazioni di dettaglio su:

- gli organi di indirizzo politico;
- la struttura organizzativa e i relativi ruoli e responsabilità;
- le politiche, gli obiettivi e le strategie;
- le risorse, conoscenze e sistemi tecnologici;
- qualità e quantità del personale;
- cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica;
- sistemi e flussi informativi, processi decisionali;
- relazioni interne ed esterne,

si rimanda alle informazioni e notizie contenute nel Documento Unico di Programmazione (DUP) approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione e pubblicato nell'apposita sezione *Bilanci* dell'Amministrazione trasparente.

1.3. Servizi gestiti in Unione dei comuni o in convenzione

Il comune della Città di Chiusi è ente locale con popolazione non superiore ai 15.000 abitanti a cui si applicano le disposizioni previste nell'articolo 1, comma 6 della legge 190/2012, come sostituito dal d.lgs. 97/2016¹. Il PNA 2016, nella **Parte Speciale – Approfondimenti**, ha dedicato la Sezione I ai PICCOLI COMUNI, fornendo indicazioni e direttive in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, di cui si tiene conto nel presente paragrafo.

Il comune, fa parte dell'Unione dei Comuni Valdichiana Senese, la quale gestisce (ex art. 32 TUEL) le seguenti funzioni obbligatorie come elencate nell'art. 14 nel D.L. 78/2010:

- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

¹ «6. I comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione di cui al comma 2-bis. Ai fini della predisposizione del piano triennale per la prevenzione della corruzione, il prefetto, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali, anche al fine di assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale approvato dalla Commissione.»;

i-bis) servizi in materia statistica.

L'Unione esercita inoltre, in luogo e per conto dei Comuni, le seguenti funzioni e servizi:

A) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, parzialmente relativamente ai punti:

1. valutazione di impatto ambientale di competenza comunale, vincolo idrogeologico, procedimento amministrativo per il rilascio autorizzazione paesaggistica, catasto dei boschi percorsi dal fuoco;
2. classificazione, pianificazione, vigilanza e controllo sulle emissioni acustiche;

B) Funzioni generali di amministrazione parzialmente relativamente ai punti:

1. Sportello Unico per le Attività Produttive commercio e turismo;
2. Pari opportunità;
3. Servizi informatici e telematici;
4. Barriere architettoniche;

C) Servizio Centrale Unica di Committenza con le decorrenze ed i limiti dell'obbligatorietà prevista dalle disposizioni normative inderogabili vigenti.

Per le funzioni gestite tramite Unione dei comuni, si rimanda alle indicazioni contenute nel PTPC dell'Unione, visionabile al link:

<http://www.unionecomuni.valdichiana.si.it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/piano-triennale-per-la-prevenzione-della-corruzione-e-della-trasparenza>

Per le funzioni e servizi gestiti in convenzione, l'elaborazione della parte del Piano riferita a tali attività rientra tra le competenze dell'ente capo-convenzione che vi provvede nel proprio PTPCT, individuando le misure di prevenzione, le modalità di attuazione; i tempi e i soggetti responsabili.

2. Mappatura dei processi – adozione di nuove tecniche di rilevazione

L'ANAC definisce il processo nel PNA come una “sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).” (Allegato 1 PNA 2019).

In questo documento, ci rifacciamo ad un concetto di processo inteso come un una sequenza di attività interrelate e interagenti che si attivano al verificarsi di determinati eventi, per mezzo del quale il sistema organizzativo inteso in senso complessivo e unitario, trasforma delle risorse in entrata (input) in un prodotto/servizio finito, ovvero in un output che non costituisce un input per un altro processo dell'ente, fruito da soggetti interni o esterni all'ente.

Inoltre, vi è da sottolineare che i processi non solo trasformano le risorse di input in output, ma attivano anche un processo trasformativo , più lento, del sistema organizzativo che li esegue.

Pertanto, i processi la struttura che li esegue si influenzano reciprocamente: il modo di fare le cose (processi) influenza il modo di essere di chi fa le cose (il sistema organizzativo) e, il modo di essere di chi fa le cose influenza il modo di fare le cose (i processi).

Di conseguenza, abbiamo maturato la consapevolezza che attraverso la mappatura dei processi e l'analisi del rischio, abbiamo attivato contemporaneamente un processo lento di trasformazione del sistema sociale e organizzativo, fornendogli l'occasione di rendersi più consapevole di cosa fa, del perché lo fa, e di come potrebbe farlo meglio mitigando i rischi di corruzione/malfunzionamento.

Abbiamo attivato il processo di mappatura dei processi attraverso tre fasi, come indicato anche nel PNA:

1. identificazione
2. descrizione
3. rappresentazione

Descriviamo ora il processo che abbiamo eseguito nel periodo ottobre 2019 - febbraio 2020, con il coinvolgimento delle P.O. in un percorso formativo volto a fornire elementi concettuali, metodologici e operativi. Tale percorso potrà proseguire nei prossimi anni, pervenendo a livelli sempre maggiori di analisi e dettaglio dei singoli processi e rischi ed essi collegati, con il pieno coinvolgimento degli attori coinvolti nel processo.

2.1. Mappatura dei processi di cui all'ALLEGATO 1.1. suddivisi per tipologia/ambito di riferimento.

I processi dell'allegato 1.1 sono raggruppati secondo per macro categorie corrispondenti alle diverse tipologie o ambiti di riferimento.

La rilevazione dei processi è cosa diversa dai singoli procedimenti: i singoli procedimenti fanno parte dei processi. Per ciascun processo c'è la necessità di ricondurre i singoli procedimenti, da una parte all'ufficio di appartenenza e dall'altra al processo e alla relativa scheda di rilevazione del rischio di cui all'allegato 1.2

Per cui, preso il singolo procedimento, lo si assegna all'Ufficio/area/settore di competenza e al contempo si dà l'indicazione della scheda o delle schede di processo con cui si è valutato il rischio corruttivo e si sono date le relative misure per contrastarlo.

In questo modo l'analisi del rischio e, soprattutto, le misure specifiche da adottare nel triennio per ridurre ulteriormente il rischio, avranno dei destinatari individuati o individuabili (allegato 1.3).

Il metodo utilizzato ha consentito di individuare le misure effettive e concrete per ciascun processo, oltre a quelle generiche e comuni a tutti i settori, che sono comunque oggetto di esame nel presente questo piano, ottenendo una maggiore incisività preventiva del piano.

2.2. Valutazione e analisi del rischio

Per “rischio” si intende l’effetto dell’incertezza sul corretto perseguimento dell’interesse pubblico e quindi sull’obiettivo istituzionale dell’ente, dovuto alla possibilità che si verifichi un dato evento.

Per “evento” si intende il verificarsi o il modificarsi di un insieme di circostanze che si frappongono o si oppongono al perseguimento dell’obiettivo istituzionale dell’ente.

Come riporta l'allegato 1 del PNA 2019, “La valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio)”

Con il PNA 2019 l’ANAC indica una nuova metodologia di valutazione del rischio, avendo verificato che quella precedente basata sulla valutazione quantitativa (Impatto x Probabilità) veniva utilizzata in modo troppo meccanico e, di fatto, deresponsabilizza il valutatore.

Abbiamo così proceduto alla valutazione del rischio adottando il modello qualitativo indicato dall’ANAC nel PNA 2019.

L’analisi del rischio ha un duplice obiettivo^{[1][SEP]}:

- pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l’analisi dei cosiddetti fattori abilitanti degli eventi rischiosi
- stimare il livello complessivo di esposizione del processo agli eventi rischiosi

Così come indicato dall’ANAC nel PNA 2019, si è proceduto alla comprensione del rischio attraverso la considerazione dei fattori abilitanti.

Si è chiesto all’owner di processo di esprimere una valutazione in termini di grado di rischio (Alto – Medio – Basso) e di produrre eventuali dati ed evidenze empiriche a sostegno della valutazione del grado di rischio effettuata.

Owner e RPCT, infine, hanno concordato su un giudizio globale di valutazione di rischio.

2.3. Ponderazione del rischio: individuazione delle misure specifiche, per ciascun processo, di riduzione del rischio corruttivo

L’obiettivo della ponderazione del rischio è di agevolare, sulla base degli esiti dell’analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione.

Nel definire le azioni da intraprendere abbiamo tenuto conto in primis delle misure già attuate e valutato come migliorare quelli già esistenti, anche per evitare di appesantire l’attività amministrativa con l’inserimento di nuove misure e nuovi controlli.

Queste misure sono ulteriori a quelle indicate agli artt. 6 e seguenti del PTPCT, le quali hanno una rilevanza generale.