

# Comune della Città di Chiusi

## Provincia di Siena

### 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.

##### **1.1. Analisi del contesto esterno**

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. A tal fine, sono da considerare sia i fattori legati al territorio di riferimento dell'amministrazione o ente, sia le relazioni e le possibili influenze esistenti

con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni. Comprendere le dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui una struttura è sottoposta consente di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio.

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto (esterno), secondo l'ANAC è possibile avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Per l'analisi del fenomeno, quindi, sulla scorta di quanto consigliato anche dall'ANAC faremo riferimento, riportando qui di seguito, a quanto prevede la **“Relazione sull'attività delle Forze di Polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata”** trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Camera dei Deputati in data 15 gennaio 2018 e disponibile alla pagina web: [http://documenti.camera.it/dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/038/005v01\\_RS/INTERO\\_COM.pdf](http://documenti.camera.it/dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/038/005v01_RS/INTERO_COM.pdf), laddove a partire dalla pag. 595 viene analizzata la situazione relativa al tessuto economico-sociale della Provincia di Siena.

Da detta Relazione emerge quanto di seguito riportato:

#### **PROVINCIA DI SIENA**

*“L'economia della provincia di Siena è notoriamente incardinata sui comparti agricolo e turistico e sull'indotto ricettivo ad essi strettamente correlato. Per quanto riguarda il settore dei servizi, spicca quello bancario, grazie alla presenza del più grande partner regionale: il Monte dei Paschi di Siena. Pur non registrandosi il radicamento di organizzazioni criminali di tipo mafioso, il comprensorio non è immune dalla gravitazione di soggetti collegati alla criminalità organizzata “storica”, soprattutto a quella campana e calabrese, al fine di realizzare vantaggiosi profitti economici. Con riferimento a collegamenti con la Camorra, trascorse indagini hanno evidenziato la presenza di un soggetto senese risultato vicino a componenti della famiglia partenopea “Donadeo”, a sua volta contigua al clan camorristico “Formicola”. Il predetto si era reso responsabile di ripetute pratiche estorsive e promotore di un intenso traffico di sostanze stupefacenti nella provincia. Con riferimento alla ‘Ndrangheta, anche questa provincia è stata interessata dall'operazione “Grecale Ligure”, che ha riguardato principalmente il territorio di Massa Carrara e che ha documentato la presenza di soggetti legati alla cosca crotonese dei “Grande-Aracri”, attiva nell'acquisizione di beni mobili e immobili e nella commissione di reati societari. Con riferimento ai reati in materia di stupefacenti, pur non essendo state rilevate significative attività relative al traffico di droga, la provincia è interessata da attività di spaccio al dettaglio di eroina, cocaina e hashish. Al riguardo, si sottolinea che nel 2016 sono state eseguite, nella provincia di Siena, 64 operazioni antidroga e sono state segnalate all'autorità giudiziaria 184 persone, 75 delle quali straniere<sup>17</sup>. Per quanto riguarda la criminalità comune, si sottolinea la presenza di italiani, dediti alle rapine, e di albanesi dediti ai reati predatori, in particolare ai furti di auto e ai furti all'interno di esercizi commerciali e abitazioni. In merito a quest'ultimo aspetto si segnala l'operazione condotta il 15 marzo 2016 che ha portato all'esecuzione di un fermo di indiziato di delitto a carico di 10 albanesi ritenuti responsabili di furti in esercizi commerciali (bar e sale giochi) e abitazioni, nonché di circa 100 veicoli asportati nelle province di Siena e dell'alta Toscana. Anche questa provincia ha fatto registrare episodi di reati tributari e fallimentari in conseguenza dei quali la Guardia di Finanza ha proceduto al sequestro di beni mobili, immobili e disponibilità finanziarie, come documentato dall'operazioni “Cian Gan 2016”, che ha interessato principalmente la provincia di Firenze.*

#### **PRINCIPALI OPERAZIONI DI POLIZIA**

*15 marzo 2016 – Siena, Firenze e Prato – L'Arma dei Carabinieri ha eseguito un decreto di fermo di indiziato di delitto a carico di 10 albanesi, ritenuti responsabili di furto. L'indagine - avviata nel mese di aprile 2015 - ha consentito di accertare le responsabilità dei predetti in ordine alla commissione di furti in*

*esercizi commerciali (bar e sale giochi) e abitazioni, nonché di circa 100 veicoli nelle province di Siena e dell'alta Toscana. Sono stati posti sotto sequestro un fucile a canne mozzate con matricola abrasa e varie attrezzature da scasso.*

*26 maggio 2016 – Poggibonsi (SI) - La Guardia di Finanza ha deferito 5 soggetti, soci di un albergo della Valdelsa, responsabili a vario titolo di sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte, nonché sottoposto a sequestro beni mobili, immobili e disponibilità finanziarie per un valore complessivo di circa 325.000 euro. Le indagini hanno, inoltre, permesso di contestare ad uno degli albergatori il reato di peculato poiché, in qualità di agente contabile incaricato di riscuotere la tassa di soggiorno dai clienti dell'albergo, per conto del Comune, si era impossessato di una somma pari a 114 mila euro, sottraendola alle casse comunali.*

*28 agosto 2016 - Siena - La Polizia di Stato, in collaborazione con la Guardia di Finanza, ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 1 cittadino napoletano responsabile di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione delle dipendenti di un night, di cui era di fatto gestore.*

*6 settembre 2017 - Siena, Firenze e Roma – La Polizia di Stato ha dato esecuzione ad un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 3 italiani, responsabili di numerose rapine aggravate consumate nel mese di marzo 2016, tra le province di Siena e Firenze”.*

Altra fonte e spunto di riflessione molto interessante è quella fornito dal secondo “Rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione 2018” curato dalla Scuola Normale di Pisa su commissione della Regione Toscana da cui emerge che la Toscana è diventata la quarta Regione per arresti e denunce: ci sono 78 clan attivi mentre sono 223 le persone accusate di aver commesso un reato con l'aggravante mafioso.

Dal Rapporto si evince che l'infiltrazione della criminalità organizzata in Toscana non avviene secondo il canone classico degli “insediamenti organizzativi autonomi” delle quattro mafie tradizionali (Cosa nostra, camorra, 'ndrangheta e Sacra corona unita), ma gli studiosi mettono in evidenza come le inchieste giudiziarie facciano emergere “tracce” di penetrazione della criminalità organizzata nel territorio toscano e soprattutto un modo nuovo di incunarsi nel sistema economico regionale: se non si può parlare di “colonizzazione organizzata”, è innegabile la “penetrazione economica dei clan nell'economia regionale”. E questo avviene tramite il cosiddetto “controllo funzionale” (più che territoriale) nello svolgimento delle proprie attività illecite: “In altre parole – si legge nel rapporto – questi gruppi criminali tendono a realizzare le proprie attività economiche su più territori, concentrandosi in uno specifico settore criminale (o legale), e aspirando ad assumerne un controllo o una quota di mercato significativa”.

“Nel contesto toscano le organizzazioni mafiose giocano di sponda, cercano e trovano interlocutori come quello dei mercati illegali tradizionali, con la pubblica amministrazione e il mondo dell'impresa con cui fare affari. Si può quindi parlare di rapporti ibridi e contaminazioni della criminalità organizzata nella politica o nella società civile: la logica che prevale è quella del ‘comitato di affari’ che lega le mafie tradizionali ai gruppi affaristici. Una commistione più difficile da perseguire penalmente”, spiega Alberto Vannucci, Professore ordinario di Scienza Politica all'Università di Pisa e coordinatore del gruppo di ricerca dello studio. Se la criminalità organizzata riesce a proliferare in tutta la Regione è anche grazie al fenomeno corruttivo. Secondo le statistiche Istat a cui fa riferimento il rapporto, quasi un toscano su dieci dichiara di essere stato corrotto o concusso, o di averne subito solo un tentativo ma se il coinvolgimento degli attori politici toscani nei fenomeni corruttivi “risulta marginale” (solo 2 negli ultimi due anni), lo stesso non si può dire per manager privati e funzionari della pubblica amministrazione a cui sono destinati metà dei favori. I settori più vulnerabili rimangono quelli degli appalti per le opere pubbliche o quelli relativi al sistema sanitario toscano, quarto in Italia per efficienza. “In Toscana il mafioso non minaccia ma usa la corruzione – conclude il Professor Vannucci – ed è vero che non siamo come la Calabria perché qui è presente un insieme di anticorpi più efficiente ma allo stesso tempo le organizzazioni mafiose si adattano al contesto toscano modificando il proprio modo di agire e plasmandosi alle nostre realtà mutando pelle come serpenti”.

Per l'analisi delle province toscane nel Rapporto sono state selezionate 12 categorie di delitti, di cui dieci di queste già utilizzate per l'analisi interregionale presentata sopra (fonte ISTAT). Tra le dieci province toscane, quattro di queste si distinguono per l'intensità dei segnali di rischio penetrazione criminale, dal momento che, su più dimensioni di delitti, presentano andamenti positivi e livelli superiori rispetto alla media regionale. province sono: Grosseto, Livorno, Prato e Massa Carrara.

Per quanto riguarda infine alcuni reati contro la pubblica amministrazione vale la pena sottolineare una linea di tendenza all'aumento nel numero di condannati, tanto per il reato di abuso d'ufficio, per il quale l'ascesa è particolarmente marcata, che per quelli di malversazione e peculato .

Riflettendo infine sul "Focus mafia in Toscana" presentato dalla Fondazione Caponnetto nel 2018 appare molto interessante parte della Relazione della Direzione Antimafia 2016 in cui si evidenzia che "[...] L'andamento dei fenomeni criminali nel territorio della Toscana conferma l'esistenza di un quadro variegato di attività criminali organizzate che impatta su diversi settori dell'economia e dell'imprenditoria. In Toscana agiscono, infatti, sia le mafie italiane, prime tra tutte la camorra e la 'ndrangheta...

Le organizzazioni criminali più organizzate - su tutte la camorra e la 'ndrangheta - oltre alle attività riguardanti i traffici illeciti (stupefacenti, rifiuti, merce contraffatta), mirano, anche, ad accaparrarsi settori dell'economia c.d. legale, per riciclare il danaro proveniente dalle attività criminali e dalle altre fonti di illecito arricchimento. Anche nel periodo in esame, infatti, non sono mancate indagini che hanno rivelato come siano in pieno svolgimento meccanismi di infiltrazione delle mafie nei circuiti dell'economia legale: l'accaparramento di lavori pubblici e privati, la partecipazione al mercato immobiliare, il trattamento dei rifiuti, l'acquisizione o la gestione di pubblici esercizi, specie di ristorazione o intrattenimento, ecc.

Anche nel territorio Toscano, le organizzazioni mafiose, calabresi, campane e, in minor misura, siciliane, in esecuzione di un copione pressoché comune a tutte le altre regioni del centro - nord Italia, sembrano preferire la strategia dell'inabissamento, evitando di ricorrere ad azioni criminose eclatanti o, quantomeno evidenti, che possano attirare l'attenzione degli inquirenti e della pubblica opinione, al solo scopo di favorire i traffici illeciti e gli affari economici solo all'apparenza leciti.

Il tutto in un contesto economico in cui i perduranti effetti della crisi degli scorsi anni continuano a condizionare le dinamiche economico-finanziarie e sociali del territorio, lasciando spazi di agibilità alle organizzazioni criminali ed alle strategie di aggressione alle realtà imprenditoriali sane spesso finalizzate - si pensi al caso dei prestiti usurari e della partecipazione al capitale sociale - alla progressiva acquisizione delle aziende.

Al contempo, i sodalizi hanno dimostrato, rispetto al passato, una maggiore propensione al mascheramento, grazie ad artifici societari, intestazioni fittizie e delocalizzazione del controllo aziendale.

Conseguentemente, le attività investigative sono state focalizzate, in particolare, sull'ambito degli appalti pubblici, con particolare riguardo:

- alle relazioni, strumentali agli interessi criminali, tra attori mafiosi e contesti amministrativi pubblici. Di talché è emerso, nel corso delle attività propedeutiche e consequenziali ad alcuni accessi, il possibile uso strumentale, per finalità di dubbia liceità, del "consorzio" quale modello societario privilegiato d'ingerenza affaristico-criminale;
- al rilevato, atipico utilizzo (nel corso delle attività consequenziali ad un accesso) del cd. sistema delle cauzioni per l'espletamento di gare pubbliche e per l'esecuzione degli appalti;
- al gioco legale, attraverso una serie di iniziative info-operative (tra le quali anche gli approfondimenti investigativi di diverse s.o.s.) che sembrano delineare possibili cointeressenze mafiose;
- allo smaltimento dei rifiuti e bonifiche ambientali, che possono rappresentare opportunità di guadagno per i sodalizi con riflessi sulle economie locali e, soprattutto, rischi per la salute pubblica.

L'analisi delle acquisizioni investigative desumibili, anche, dalle attività poste in essere dalle articolazioni territoriali delle Forze di Polizia, fa ritenere che la criminalità organizzata continui a manifestarsi in Toscana attraverso spiccate capacità imprenditoriali, con una significativa penetrazione e condizionamento di ambienti politico-amministrativi, anche, ricorrendo a comportamenti corruttivi.

Sebbene accomunate da strategie di controllo delle attività produttive ed imprenditoriali e di infiltrazione nel tessuto economico legale della regione, le peculiari manifestazioni criminali che caratterizzano ciascun sodalizio impongono una descrizione separata dei rispettivi modus operandi:

**Cosa Nostra**

In Toscana la sfera di influenza di cosa nostra non si fonda sul canonico controllo del territorio, bensì su forme e/o tentativi di condizionamento dell'azione pubblica (funzionali soprattutto al controllo dei pubblici appalti) e di infiltrazione dell'economia e della finanza, grazie alla spiccata capacità relazionale e di mimetizzazione con il contesto di riferimento.

Come anticipato in premessa, tale metodo risponde alla scelta precisa di soggetti affiliati o contigui, di non destare allarme sociale in un territorio ove la popolazione - anche per un diverso retaggio culturale - potrebbe non aver la chiara percezione della minaccia rappresentata.

Non a caso, i comportamenti tipicamente mafiosi, sono, per lo più, rivolti verso i propri correghionali, facendo leva sulla forza di intimidazione promanante dal sodalizio e confidando nell'omertà delle vittime.

Le attività di contrasto hanno rilevato presenze di soggetti contigui ad organizzazioni criminali di matrice siciliana, integrati nel tessuto sociale, dediti, prevalentemente, al reinvestimento di capitali illeciti avvalendosi, anche, di figure professionali dotate di competenze specifiche in materia tributaria, finanziaria e fiscale.

In conclusione, dai dati e dalle informazioni raccolte sul contesto in cui opera l'Amministrazione, emerge che al momento particolari e specifici fenomeni corruttivi non hanno interessato il territorio senese, che mantiene ancora un grado di delittuosità piuttosto basso rispetto alle altre province e alla media nazionale.

Resta tuttavia la necessità di sviluppare comunque "idonei anticorpi" in quanto province limitrofe evidenziano tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata. In tale contesto diventa importante che in questa fase in cui certi fenomeni ancora non si sono verificati, siano approntati strumenti e misure di prevenzione che migliorino l'organizzazione della gestione del rischio e la qualità dei procedimenti e dei conseguenti provvedimenti soprattutto in materia di appalti.

### **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) 2018/2020, approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 7 del 16.02.2018 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. 97/2016<sup>1</sup>. 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;
- 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;

---

<sup>1</sup> «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.»;

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.

#### **1.4. Monitoraggio dell'anno precedente**

Il monitoraggio dell'anno precedente rivela che non occorre modificare la valutazione del rischio

TIPOLOGIA	NUMERO
1) Sentenze passate in giudicato a carico di dipendenti comunali	0
2) Sentenze passate in giudicato a carico di amministratori	0
3) Procedimenti giudiziari in corso a carico di dipendenti comunali	0
4) Procedimenti giudiziari in corso a carico di amministratori	0
5) Decreti di citazione in giudizio a carico di dipendenti comunali	0
6) Decreti di citazione in giudizio a carico di amministratori	0
7) Procedimenti disciplinari conclusi a carico di dipendenti comunali	1

ALTRE TIPOLOGIE (Corte dei conti, Tar)	NUMERO
1) Procedimenti conclusi per responsabilità amministrativa/contabile (Corte dei conti) a carico di dipendenti comunali	0
2) Procedimenti conclusi per responsabilità amministrativa/contabile (Corte dei conti) a carico di amministratori	0
3) Procedimenti aperti per responsabilità amministrativa/contabile (Corte dei conti) a carico di dipendenti comunali	0

4) Procedimenti aperti per responsabilità amministrativa/contabile (Corte dei conti) a carico di amministratori	0
5) Ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici	0
6) Segnalazioni di illeciti pervenute anche nella forma del <i>whistleblowing</i>	0

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

Col termine processo si fa riferimento ai singoli comportamenti e le funzioni che ciascun protagonista dell'attività amministrativa mette in campo e che, qualora siano ispirati da malafede o, peggio, da dolo, sono la premessa o il fine della corruzione.

Questa differenza abbastanza teorica, acquista maggiore consistenza se si analizza la tabella del paragrafo che segue in cui si mettono in relazione:

- a) *Gli uffici/aree/settori in cui è suddiviso l'ufficio*
- b) *I procedimenti che fanno capo a detti uffici/aree/settori*
- c) *I processi che ineriscono a detti procedimenti e che sono tabellati nell'ALLEGATO 1*

L'ANAC, con la determinazione n. 12 del 2015, ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi (pagina 18). In ogni caso, secondo l'Autorità, *“in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017”*.

Nel presente Piano 2018/2020 si intende procedere ad una più esaustiva mappatura dei processi, rispetto a quanto operato con i precedenti PTPC, in linea con le indicazioni fornite dall'ANAC. A tal fine sono state individuate n. 48 schede processo, da cui è stata avviata una valutazione dinamica del rischio.

La mappatura completa dei processi standard del nostro comune è riportata nelle tabelle dell'**ALLEGATO 1**.

Alla luce della tabella riassuntiva B **“valutazione complessiva del rischio”** corruttivo, per ogni processo standard, sono state individuate una serie di misure programmatiche. Al termine di ogni anno si dovrà verificare se dette misure siano state applicate e se invece ne servano della altre.

Nella tabella C del suddetto Allegato, per ogni processo si sono individuate le **“Misure specifiche da adottare nel triennio per ridurre ulteriormente il rischio”**.

### 2.1. Mappa dei processi di cui all'ALLEGATO 1 suddivisi per uffici/aree/settore in cui si articola il comune.

I processi dell'allegato 1 sono raggruppati secondo l'area di appartenenza, riconducendo cioè il processo agli uffici che ne sono protagonisti.

La rilevazione dei processi è cosa diversa dai singoli procedimenti: i singoli procedimenti fanno parte dei processi. Avendo rilevato 48 processi standard, 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.



La tabella che segue è dunque una mappa con 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.

**A) Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti) dell'attività dei servizi/uffici, con riferimento ai processi standard e alle relative tabelle di cui all'ALLEGATO 1**

Servizio/Ufficio/ di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
<b>Servizio 4 – Anagrafe – Affari Generali:</b> servizi demografici, stato civile, servizi elettorali, leva	Pratiche anagrafiche	22
	Documenti di identità	22, 23
	Certificazioni anagrafiche	22
	Atti di nascita, morte, cittadinanza e matrimonio	22
	Atti della leva	41
	Archivio elettori	42
	Consultazioni elettorali	42

Servizio/Ufficio/ di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
<b>Servizio 2 – Servizi al Cittadino:</b> servizi sociali	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	25
	Servizi per minori e famiglie	24
	Servizi per disabili	26
	Servizi per adulti in difficoltà	27
	Integrazione di cittadini stranieri	28

Servizio/Ufficio/ di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
<b>Servizio 2 – Servizi al Cittadino:</b> ufficio istruzione	Asili nido	4, 5
	Manutenzione degli edifici scolastici	4, 5
	Diritto allo studio	44

	Sostegno scolastico	44
	Trasporto scolastico	4
	Mense scolastiche	4
	Dopo scuola	4, 5, 44

Servizio/Ufficio/ di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
<b>Servizio 6 – Lavori Pubblici:</b> servizi cimiteriali	Inumazioni, tumulazioni	32
	Esumazioni, estumulazioni	32
	Concessioni demaniali per cappelle di famiglia	33
	Manutenzione dei cimiteri	4, 5
	Pulizia dei cimiteri	4, 5
	Servizi di custodia dei cimiteri	4, 5

Servizio/Ufficio/ di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
<b>Servizio 2 – Servizi al Cittadino:</b> - servizi culturali e sportivi	Organizzazione eventi	34
	Patrocini	35
	Gestione biblioteche	4
	Gestione musei	4
	Associazioni culturali	8, 39
	Associazioni sportive	8, 39
	Fondazioni	8, 39
	Promozione del territorio	4, 5
	Punti di informazione e accoglienza turistica	4, 5
	Rapporti con le associazioni di esercenti	8
	Pari opportunità ( <b>Unione dei comuni</b> )	39

Servizio/Ufficio/ di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
<b>Servizio 6 – Lavori Pubblici</b> <b>Servizio 5 – Vigilanza</b>	Manutenzione strade	4, 5
	Circolazione e sosta dei veicoli ( <b>P.M.</b> )	19
	Segnaletica orizzontale e verticale ( <b>P.M.</b> )	4, 5

	Trasporto pubblico locale	4, 5, 47
	Vigilanza sulla circolazione e la sosta	12
	Rimozione della neve	4, 5
	Pulizia delle strade	4, 5
	Servizi di pubblica illuminazione	4, 5, 47
<b>Servizio/Ufficio/ di competenza</b>	<b>Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)</b>	<b>Processi e relativa tabella dell'allegato 1</b>
<b>Servizio 6 – Lavori Pubblici</b> <b>Servizio 7 – Edilizia, Urbanistica</b>	Raccolta, recupero e smaltimento rifiuti	4, 29, 47
	Isole ecologiche	4, 29, 47
	Manutenzione delle aree verdi	4, 47
	Pulizia strade e aree pubbliche	4, 47
	Gestione beni comunali	45,46, 48
	Gestione impianti sportivi	4, 45, 46
	Servizio di acquedotto	47
	Manutenzione degli edifici scolastici	4,5
	Cave ed attività estrattive	48
	Inquinamento da attività produttive	48
	Pianificazione urbanistica generale	9
	Pianificazione urbanistica attuativa	10
	Edilizia privata	6, 7, 21
	Edilizia pubblica	4
	Realizzazione di opere pubbliche	4, 5
Alloggi popolari	43	
Manutenzione di opere pubbliche	4, 5	

<b>Servizio/Ufficio/ di competenza</b>	<b>Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)</b>	<b>Processi e relativa tabella dell'allegato 1</b>
<b>Servizio 5 - Vigilanza</b>	Protezione civile	8
	Sicurezza e ordine pubblico	20
	Vigilanza sulla circolazione e la sosta	45
	Verifiche delle attività commerciali	19
	Verifica della attività edilizie	17
	Gestione dei verbali delle sanzioni comminate	12

Servizio/Ufficio/ di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
servizio associato: attività produttive (SUAP)	Agricoltura	8, 19
	Industria	8
	Artigianato	8
	Commercio	8, 19

Servizio/Ufficio/ di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
Servizio 2 – Servizi al Cittadino e Servizi competenti per materia	Gestione servizi strumentali	39, 47
	Gestione servizi pubblici locali	39, 47

Servizio/Ufficio/ di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
Servizio 3 – Economico Finanziario	Gestione delle entrate	13
	Gestione delle uscite	8, 14
	Monitoraggio dei flussi di cassa	13, 14
	Monitoraggio dei flussi economici	13, 14
	Adempimenti fiscali	14
	Stipendi del personale	14
	Tributi locali	15, 16, 19

Servizio/Ufficio/ di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
Servizio 2 – Servizi al Cittadino	Gestione hardware e software	4, 5
	<i>Disaster recovery e backup</i>	4, 5
	Gestione del sito web	4, 5

Servizio/Ufficio/ di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
Servizio 2 – Servizi al Cittadino: urp	Protocollo	30
	Pubblicazioni all'albo pretorio online	37,37
	Gestione di sito web: amministrazione trasparente	4,5

	<i>Customer satisfaction</i>	40
	Archivio corrente	31
	Reclami e segnalazioni	40
	Comunicazione esterna	40
	Accesso agli atti e trasparenza	40
	Archivio di deposito	31
	Archivio storico	31
	Archivio informatico	31

<b>Servizio/Ufficio/ di competenza</b>	<b>Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)</b>	<b>Processi e relativa tabella dell'allegato 1</b>
<b>Servizio 1 – Segreteria e personale</b>	Selezione e assunzione	1
	Gestione giuridica ed economica dei dipendenti	2
	Formazione	4, 5
	Valutazione	18
	Relazioni sindacali (informazione, concertazione)	18
	Contrattazione decentrata integrativa	18

<b>Servizio/Ufficio/ di competenza</b>	<b>Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)</b>	<b>Processi e relativa tabella dell'allegato 1</b>
<b>Servizio 1 – Segreteria e personale</b>	Deliberazioni consiliari	37
	Riunioni consiliari	37
	Deliberazioni di giunta	37
	Riunioni della giunta	37
	Determinazioni	38
	Ordinanze e decreti	38
	Deliberazioni delle commissioni	37
	Riunioni delle commissioni	37
	Supporto giuridico e pareri	3
	Gestione del contenzioso	3
	Levata dei protesti	11
	Contratti	4, 5

Servizio/Ufficio/ di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
tutti i settori interessati	Gare d'appalto ad evidenza pubblica	4
	Acquisizioni in "economia"	5
	Gare ad evidenza pubblica di vendita	36
	Contratti	4, 5

## 2.2. La rilevazione dei processi e la mappatura del rischio corruttivo – ALLEGATO 1

Dopo avere analizzato l'attuale assetto organizzativo del Comune della Città di Chiusi, verificato e tabellato i prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti), suddivisi per ufficio/area di competenza, sono stati rilevati i processi standard e di conseguenza mappato il rischio corruzione per ciascun processo.

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.

## 2.3. L'identificazione del rischio e analisi della probabilità e dell'impatto

Individuati in questo modo i 48 processi standard e messi in relazione con gli uffici e con i relativi prodotti, abbiamo creato per ciascuno di questi una tabella di rilevazione.

L'indice dei 48 processi è la **TABELLA "A" - dell'ALLEGATO 1**.

Cliccando su ciascuno dei processi elencati nella **TABELLA "A"**, denominata "*Indice schede per la valutazione del rischio*" si perviene alle singole tabelle che avranno lo stesso numero indicativo dato al processo, nell'indice.

Ciascuna di queste schede si compone di tre parti di calcolo:

*Prima parte:* **Valutazione della probabilità** del rischio corruzione

*Seconda parte:* **Valutazione dell'impatto** del rischio corruzione

*Terza parte:* **Valutazione complessiva** del rischio corruzione

Per ciascuna scheda e cioè per ciascun processo su cui si è eseguito il calcolo del rischio corruttivo con parametri oggettivi, fornendo indicazioni pratiche e metodologiche per ridurre l'impatto del rischio; dette misure sono riportate per ciascuna scheda processo in una apposita sezione.

*Quarta parte:* **Misure specifiche da adottare nel triennio per ridurre ulteriormente il rischio**

In questa fase sono stimate le **probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità – prima parte) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto – seconda parte)**. Al termine, è calcolato il livello di rischio **moltiplicando "probabilità" per "impatto" (terza parte)**.

## 2.4. Stima della probabilità che il rischio si concretizzi (ANAC) – parte prima delle tabelle di ogni singolo processo

Secondo l'Allegato 5 del PNA del 2013, criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la "probabilità" che la corruzione si concretizzi sono i seguenti:

1. **discrezionalità:** più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);
  2. **rilevanza esterna:** nessun valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;
  3. **complessità del processo:** se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);
  4. **valore economico:** se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);
  5. **frazionabilità del processo:** se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);
  6. **controlli:** (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio.
- La media finale rappresenta la **“stima della probabilità”**.

## **2.5. Stima del valore dell’impatto – parte seconda delle tabelle di ogni singolo processo**

L’impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull’immagine. L’Allegato 5 del PNA, propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare *“l’impatto”*, quindi le conseguenze, di potenziali episodi di malaffare.

1. **Impatto organizzativo:** tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell’unità organizzativa, tanto maggiore sarà *“l’impatto”* (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5).
2. **Impatto economico:** se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1.
3. **Impatto reputazionale:** se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.
4. **Impatto sull’immagine:** dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l’indice (da 1 a 5 punti).

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la **“stima dell’impatto”**.

## **2.6. Il valore complessivo e la ponderazione del rischio corruttivo**

L’analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell’impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime ***il livello di rischio corruttivo rilevato per detto procedimento standard***.

## **2.7. L’individuazione delle misure specifiche, per ciascun processo, di riduzione del rischio corruttivo**

Ottenute queste ***“misurazioni oggettive e meccaniche”*** del rischio corruttivo che sottende ad ogni processo, la parte più importante del piano è quella dell’individuazione delle misure specifiche che su ogni scheda, nella quarta parte, sono state individuate per ridurre il rischio.

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

## **2.8. Riepilogo della rilevazione e delle misure dell'ALLEGATO 1.**

Sono stati individuati *48 processi standard* in cui ricomprendere l'attività di tutti gli uffici/aree/settori di cui si compone l'amministrazione comunale. Tutti documenti che seguono sono contenuti nell' **ALLEGATO 1** .

L'indice dei processi è nella:

**TABELLA A - "Indice schede per la valutazione del rischio"**

Seguono poi le **48 tabelle di rilevazione dei processi**, suddivise a loro volta in quattro parti, che hanno prodotto le seguenti:

**TABELLA B - "Tabella riepilogativa della valutazione della probabilità, dell'impatto e del rischio corruzione, per ciascun processo standard"**

**TABELLA C - "Misure specifiche da adottare nel triennio per ridurre ulteriormente il rischio, per ciascun processo standard"**