



PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA

2021 -2023

Premessa

Con la legge 6 novembre 2012, n. 190, sono state approvate le “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, rispondendo alle seguenti finalità:

- ✓ adempiere agli impegni internazionali più volte sollecitati dagli organismi internazionali;
- ✓ introdurre nell’ordinamento italiano un sistema organico di prevenzione della corruzione;
- ✓ valorizzare principi fondamentali, quali: eguaglianza, trasparenza, fiducia nelle istituzioni, legalità e imparzialità dell’azione della pubblica amministrazione.

La legge 190/2012 prevede anche una serie di adempimenti a carico delle amministrazioni con indicazione di termini già definiti, ed in particolare:

- stabilisce che le pubbliche amministrazioni individuino al loro interno un Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza che si dotino di un piano di prevenzione triennale, con aggiornamento annuale, da approvare, da parte dell’organo di indirizzo politico, entro il 31 gennaio di ogni anno, con l’obiettivo di prevedere specifici provvedimenti e comportamenti, nonché di monitorare modalità e tempi dei procedimenti con particolare attenzione a quelli relativi alle competenze amministrative che comportano l’emissione di atti autorizzativi o concessori, la gestione di procedure di gara e di concorso, l’assegnazione di contributi e sovvenzioni;
- dispone che venga effettuata attività di formazione specifica per il personale, in particolar modo per quello impiegato nelle suddette attività;
- prevede meccanismi nuovi e precisi relativi a situazioni di incompatibilità e la predisposizione di un Codice di comportamento dei dipendenti pubblici sia in sede nazionale che in sede locale per la tutela delle pubbliche amministrazioni ed anche dei singoli dipendenti rispetto alle funzioni ed agli incarichi rivestiti;
- interviene nel percorso di potenziamento dei controlli interni e della trasparenza, già avviato nelle pubbliche amministrazioni con il DL. 174/2012 e il D. Lgs. 150/2009, fornendo ulteriori strumenti per la valutazione e prevenzione del rischio di corruzione e affermando una maggiore trasparenza da attuare attraverso una più ampia comunicazione sui siti web istituzionali.

Il sistema organico di prevenzione della corruzione e per la trasparenza previsto dalla norma si caratterizza, in particolare, nell’articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione su due livelli:

- ad un primo livello, quello nazionale, opera il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.).

L’aggiornamento al PNA 2019 approvato con delibera ANAC n. 1064 del 13.11.2019 avente ad oggetto “Approvazione definitiva dell’Aggiornamento 2019 al Piano Nazionale Anticorruzione”, costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni e per gli altri soggetti tenuti all’applicazione della normativa, ha durata triennale e viene aggiornato annualmente. l’esito di un’ampia consultazione pubblica, l’Autorità nazionale anticorruzione ha pubblicato il nuovo Piano nazionale anticorruzione (PNA) per il triennio 2019-2021. *“Con l’intento di agevolare il lavoro delle amministrazioni, tenute a recepire nei loro Piani anticorruzione le indicazioni contenute nel PNA, l’Anac ha deciso di intraprendere un percorso nuovo: rivedere e consolidare in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni fornite*

fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e oggetto di appositi atti regolatori. L'obiettivo è di rendere il PNA uno strumento di lavoro utile per chi, a vari livelli, è chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione. Questa ulteriore iniziativa finalizzata a supportare le amministrazioni è accompagnata anche da novità nella veste grafica, quali la previsione di appositi riquadri".

- ad un secondo livello, quello decentrato, ogni amministrazione pubblica definisce un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (P.T.P.C.T.), che, sulla base delle indicazioni presenti nel piano nazionale, effettua una analisi e valutazione dei rischi di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli. La l. 190/2012, all'art. 1, co. 8 dispone l'adozione da parte dell'organo di indirizzo del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT), su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT). L'ANAC ha già avuto modo di evidenziare che anche se la prospettiva temporale del Piano è di durata triennale, il comma 8 richiamato è chiaro nello specificare che esso deve essere adottato ogni anno entro il 31 gennaio.

Nel quadro normativo ed istituzionale sopra citato il Comune di Montepulciano è tenuto ad attuare la normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza ad aggiornare il PTPCT secondo le indicazioni dell'ANAC. L'omessa adozione di un nuovo PTPCT è sanzionabile dall'Autorità ai sensi dell'art. 19, co. 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90.

1. Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza del Comune di Montepulciano 2021-2023

1.1 Analisi del contesto esterno ed interno - Strategie e obiettivi

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 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.

Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPCT contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

Il contesto interno: l'organizzazione e le risorse umane

Organizzazione dell'ente.

Centri di responsabilità	
Centro	Responsabile
Obiettivi strategici	
AREA AMBIENTE ED EDILIZIA	DUCHINI MASSIMO
AREA AMMINISTRATIVA	Torelli Grazia
AREA ECONOMICO-FINANZIARIA TRIBUTI E PARTECIPATE	GAMBINI SIMONETTA
AREA LAVORI PUBBLICI - PATRIMONIO	ROSATI ROBERTO
AREA POLIZIA MUNICIPALE	BATIGNANI LUCA
AREA URBANISTICA	Bertone Massimo
SEGRETARIO GENERALE	NARDI GIULIO

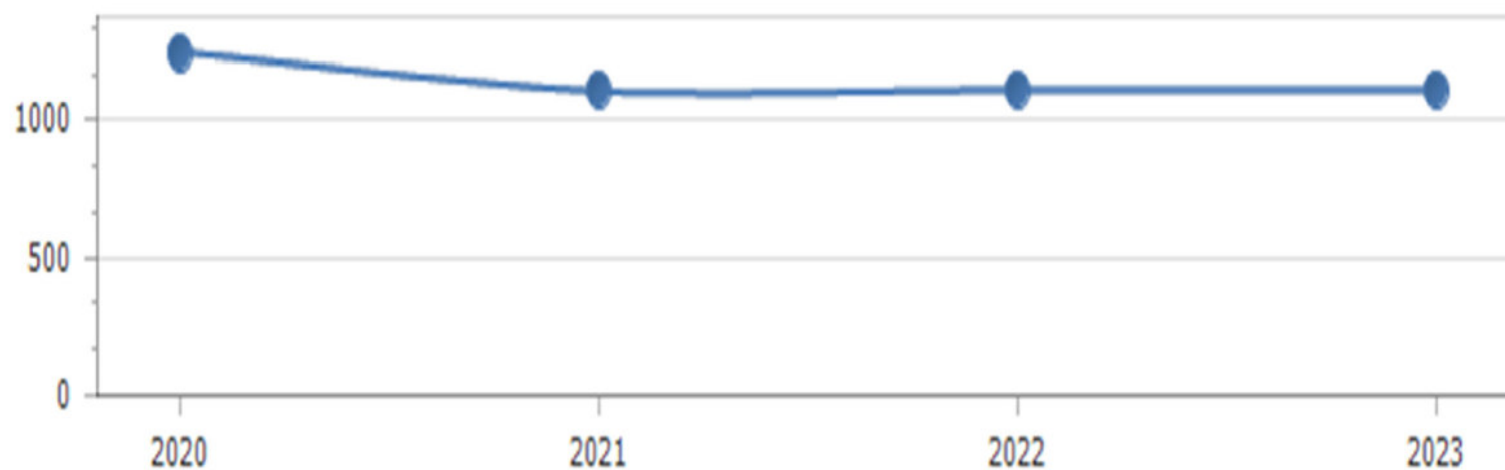
La struttura organizzativa dell'Ente è articolata nei seguenti Centri di Costo ognuno dei quali assegnato ad un Responsabile di Posizione organizzativa (Centro di Responsabilità) e ad un referente politico quale il Sindaco o Assessore delegato:

C.d.costo	Responsabile	Referente politico
SEGRETERIA GENERALE	AREA AMMINISTRATIVA	Sindaco – Michele Angiolini
CONTROLLO DI GESTIONE	SEGRETARIO GENERALE	Sindaco – Michele Angiolini
ORGANI ISTITUZIONALI	AREA AMMINISTRATIVA	Sindaco – Michele Angiolini
URP E PARTECIPAZIONE	AREA AMMINISTRATIVA	Sindaco – Michele Angiolini
PERSONALE E ORGANIZZAZIONE	AREA AMMINISTRATIVA	Assessore - Beniamino Barbi
AFFARI GENERALI	AREA AMMINISTRATIVA	Sindaco – Michele Angiolini

INFORMATICA	AREA AMMINISTRATIVA	Sindaco – Michele Angiolini
ANAGRAFE, STATO CIV. Elett. LEVA	AREA AMMINISTRATIVA	Sindaco – Michele Angiolini
POLIZIA MUNICIPALE	AREA POLIZIA MUNICIPALE	Sindaco – Michele Angiolini
SCUOLA MATERNA	AREA AMMINISTRATIVA	Vice Sindaco - Assessore – Alice Raspanti
SCUOLA ELEMENTARE	AREA AMMINISTRATIVA	Vice Sindaco - Assessore – Alice Raspanti
SCUOLA MEDIA - ALTRE ISTRUZIONE	AREA AMMINISTRATIVA	Vice Sindaco - Assessore – Alice Raspanti
TEATRO	AREA AMMINISTRATIVA	Assessore – Lucia Rosa Musso
ATTIVITA' CULTURALI	AREA AMMINISTRATIVA	Assessore – Lucia Rosa Musso
TRASPORTO SCOLASTICO	AREA AMMINISTRATIVA	Vice Sindaco - Assessore – Alice Raspanti
ASSISTENZA SCOLASTICA-REFEZIONE	AREA AMMINISTRATIVA	Vice Sindaco - Assessore – Alice Raspanti
ATTIVITA' EXTRA SCOLASTICA	AREA AMMINISTRATIVA	Vice Sindaco - Assessore – Alice Raspanti
FORMAZIONE (UNIVERSITA')	AREA AMMINISTRATIVA	Vice Sindaco - Assessore – Alice Raspanti
BIBLIOTECA-ARCHIVIO STORICO	AREA AMMINISTRATIVA	Assessore – Lucia Rosa Musso
MUSEO	AREA AMMINISTRATIVA	Assessore – Lucia Rosa Musso
PISCINA	AREA LAVORI PUBBLICI - PATRIMONIO	Vice Sindaco - Assessore – Alice Raspanti
IMPIANTI SPORTIVI	AREA LAVORI PUBBLICI - PATRIMONIO	Vice Sindaco - Assessore – Alice Raspanti
MANIFESTAZIONI SPORTIVE	AREA AMMINISTRATIVA	Assessore – Lucia Rosa Musso
ASILI NIDO	AREA AMMINISTRATIVA	Assessore – Emiliano Migliorucci
SERVIZI PER L'INFANZIA	AREA AMMINISTRATIVA	Assessore – Emiliano Migliorucci
SERVIZI PER ANZIANI	AREA AMMINISTRATIVA	Assessore – Emiliano Migliorucci
ALTRI SERVIZI SOCIALI	AREA AMMINISTRATIVA	Assessore – Emiliano Migliorucci
RANDAGISMO	AREA AMMINISTRATIVA	Assessore – Emiliano Migliorucci
CENTRO SOCIALE	AREA AMMINISTRATIVA	Assessore – Emiliano Migliorucci

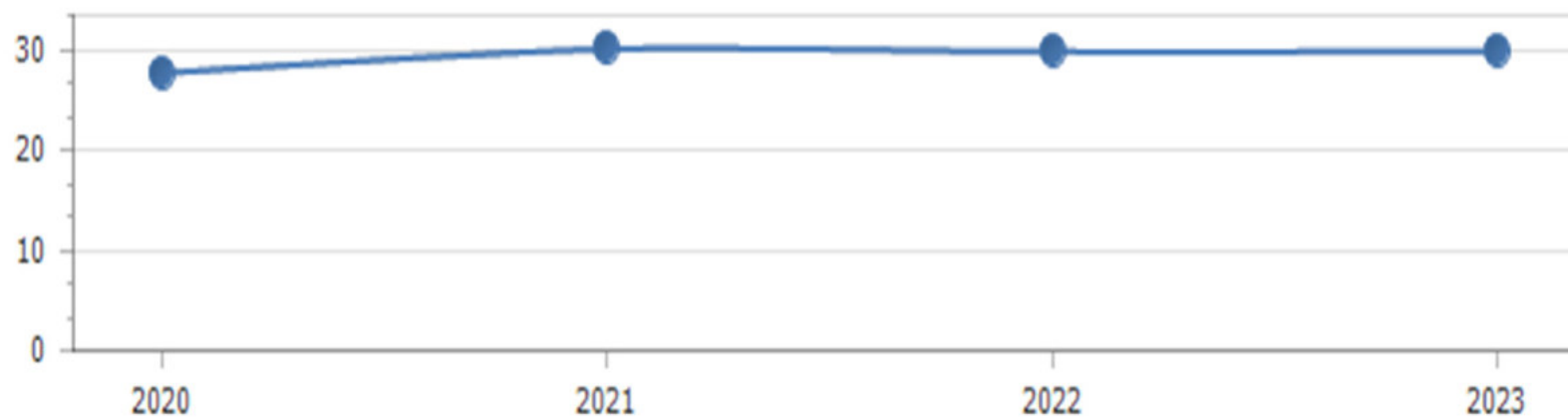
PROMOZIONE TURISTICA	AREA AMMINISTRATIVA	Assessore – Lucia Rosa Musso
COMMERCIO, AGRICOLTURA, ARTIGIANATO	AREA AMMINISTRATIVA	Assessore – Monja Salvadori
FARMACIA	AREA AMMINISTRATIVA	Assessore – Monja Salvadori
CONTABILITA' FINANZIARIA - ECONOMATO	AREA ECONOMICO-FINANZIARIA-TRIBUTI E PARTECIPATE	Assessore - Beniamino Barbi
ECONOMATO E PROVVEDITORATO	AREA ECONOMICO-FINANZIARIA-TRIBUTI E PARTECIPATE	Assessore - Beniamino Barbi
TRIBUTI	AREA ECONOMICO-FINANZIARIA-TRIBUTI E PARTECIPATE	Assessore - Beniamino Barbi
TRASPORTI PUBBLICI E SERVIZI	AREA AMBIENTE ED EDILIZIA	Assessore - Beniamino Barbi
GEST. BENI DEMANIALI - PROGETTAZ.	AREA LAVORI PUBBLICI - PATRIMONIO	Vice Sindaco - Assessore – Alice Raspanti
OPERE PUBBLICHE - PROGETTAZIONE SERVIZI GEN.	AREA LAVORI PUBBLICI - PATRIMONIO	Vice Sindaco - Assessore – Alice Raspanti
VIABILITA' E SEGNALETICA	AREA LAVORI PUBBLICI - PATRIMONIO	Vice Sindaco - Assessore – Alice Raspanti
ILLUMINAZIONE PUBBLICA	AREA LAVORI PUBBLICI - PATRIMONIO	Vice Sindaco - Assessore – Alice Raspanti
EDILIZIA PRIVATA	AREA AMBIENTE ED EDILIZIA	Sindaco – Michele Angiolini
TUTELA AMBIENTE	AREA AMBIENTE ED EDILIZIA	Assessore – Emiliano Migliorucci
SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	AREA OO.PP. STRATEGICHE	Vice Sindaco - Assessore – Alice Raspanti
SMALTIMENTO RIFIUTI E N.U.	AREA AMBIENTE ED EDILIZIA	Assessore – Emiliano Migliorucci
ARREDO URBANO E VERDE	AREA LAVORI PUBBLICI - PATRIMONIO	Vice Sindaco - Assessore – Alice Raspanti
SERVIZI CIMITERIALI	AREA LAVORI PUBBLICI - PATRIMONIO	Vice Sindaco - Assessore – Alice Raspanti

Spesa corrente pro-capite								
	Anno 2020		Anno 2021		Anno 2022		Anno 2023	
Titolo I - Spesa corrente	17.069.837,58		15.165.436,65		15.223.383,08		15.213.911,97	
		1.246,25		1.107,21		1.111,44		1.110,75
Popolazione	13.697		13.697		13.697		13.697	



Indicatore spese correnti personale

	Anno 2020		Anno 2021		Anno 2022		Anno 2023	
Spesa di personale	4.326.149,48	27,69	4.271.353,00	30,04	4.246.153,00	29,78	4.246.153,00	29,80
Spesa corrente	15.622.883,60		14.217.629,85		14.259.641,28		14.250.170,17	



Il contesto esterno: analisi dei dati

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

*A margine di ogni tabella si riportano anche i dati del 2020 che però non essendo ancora stabili e validati, non possono essere utilizzati a fini comparativi, ma solo indicativi di una probabile tendenza, che come si osserverà, sembra di particolare ribasso, probabilmente per gli effetti del lockdown iniziato nel marzo 2020.

Analizzando il trend del totale dei delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria in Provincia di Siena dal 2009 al 2019 si evidenzia un calo del numero dei crimini nel tempo, che scendono dal 2009 al 2011, per poi risalire bruscamente nel 2012 e 2013 e riscendere gradualmente dal 2013 in poi. In

particolare, dal 2018 al 2019 il numero di delitti è calato del 4% , mentre la variazione percentuale tra l'anno 2019 e l'anno 2009 è del 22%, se invece calcoliamo la variazione percentuale tra l'anno 2019, in cui si registra il dato più basso degli ultimi 10 anni e l'anno 2013, l'anno con il più alto numero di delitti, il calo è addirittura del 24%.

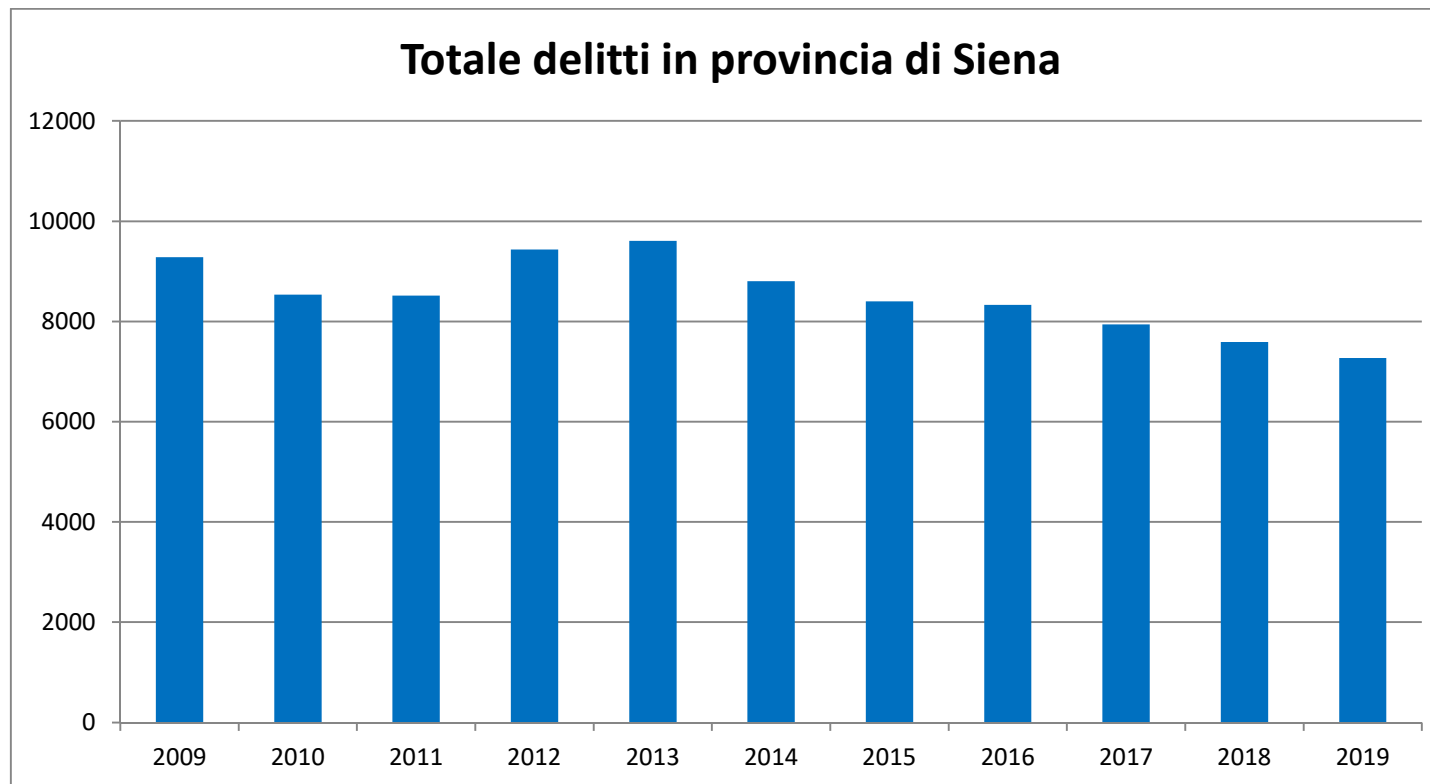


Figura 1 Andamento del totale dei delitti in Provincia di Siena dal 2009 al 2019. Elaborazione Ufficio statistica provincia di Siena su dati Prefettura di Siena

Nella tabella sottostante abbiamo confrontato il trend dei delitti dal 2015 al 2019 in tre ambiti territoriali: Italia, Toscana e Provincia di Siena.

Dai dati riportati, emerge una situazione tendenzialmente positiva, con una diminuzione del totale dei delitti, sebbene con percentuali diverse, in tutti gli ambiti territoriali e per tutti i periodi considerati: sia paragonando il dato del 2019 con quello dell'anno precedente, sia paragonandolo con il dato del 2017, che con quello del 2015.

Tipo dato		Numero di delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria							
Tipo di delitto		Totale							
Periodo del commesso delitto		Durante l'anno di riferimento							
		2015	2016	2017	2018	2019	Variazione %		
Territorio							2019/2018	2019/2017	2019/2015
Italia		2.687.249	2.487.389	2429795	2.371.806	2.301.912	-3%	-5%	-14%
Toscana		183.099	176.246	176763	174.784	166.919	-4%	-6%	-9%
Provincia di Siena		8.398	8.333	7942	7.592	7.269	-4%	-8%	-13%

Fonte: dati Istat

Segue un grafico in cui il numero del totale dei delitti per territorio, dal 2015 al 2019 è stato ponderato con il numero di abitanti residenti nei rispettivi territori ed anni.

Andamento dei delitti per territorio in proporzione alla popolazione

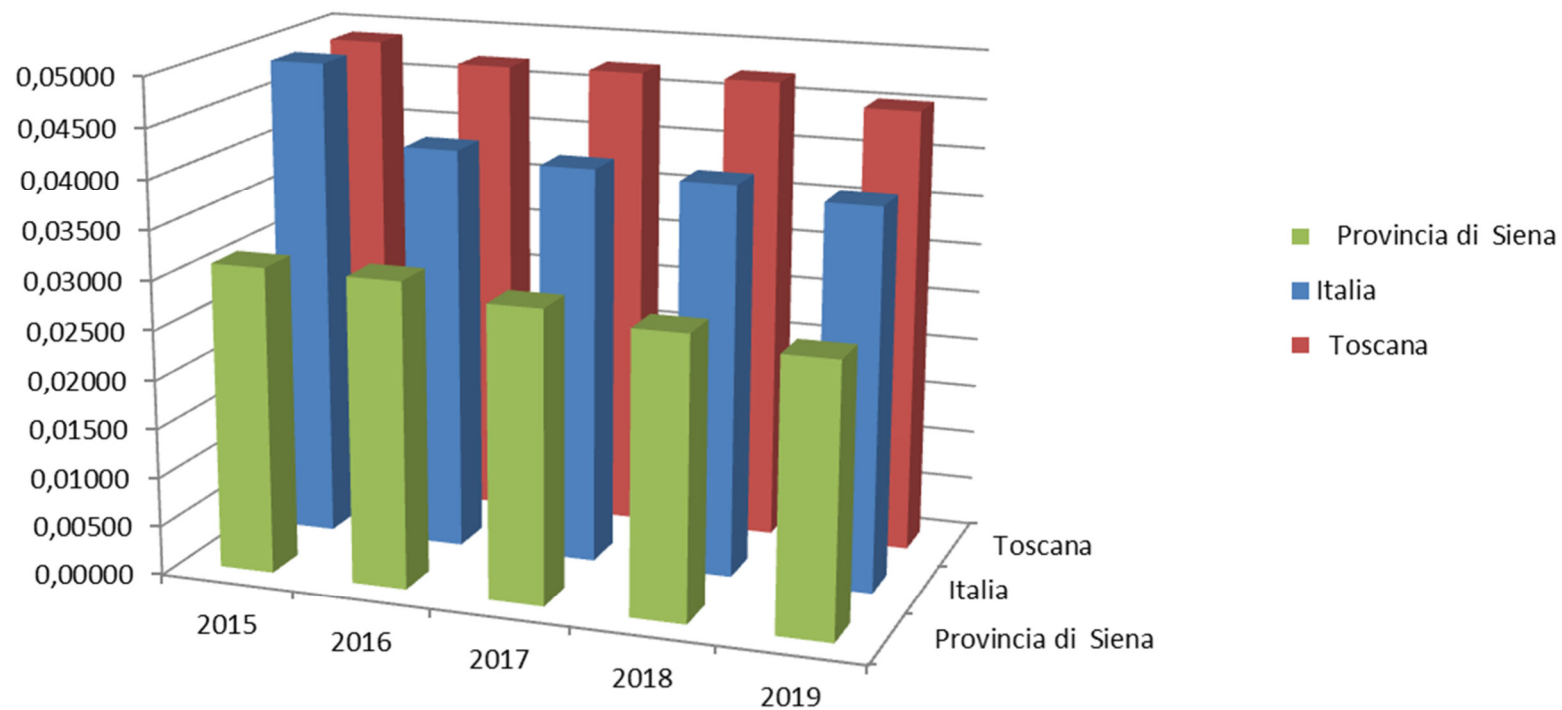


Figura 2- Andamento dei delitti per territorio in proporzione alla popolazione. Elaborazione Ufficio statistica provincia di Siena su dati Istat

Nella tabella che segue abbiamo esaminato i **delitti contro la persona** in Provincia di Siena nell'ultimo decennio, mettendo in evidenza le variazioni percentuali degli ultimi due anni e quelle intercorse tra l'anno 2009 e il 2019.

REATO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. % 2019/2018	Diff. % 2019/2009	2020*
Omicidi volontari	3	2	0	0	4	1	0	1	2	2	3	50%	0%	0
- per furto/rapina	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	//	///	0
- mafioso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	//	///	0
- terroristico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	//	///	0
Infanticidi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	//	///	0
Omicidi tentati	6	4	3	4	4	3	1	1	4	2	1	-50%	-83%	3
Omicidi colposi	10	12	13	12	18	13	9	11	12	10	14	40%	40%	6
- sinistro stradale	10	10	12	5	13	9	4	11	9	8	8	0%	-20%	3
- sinistro lavoro	0	0	1	1	1	0	1	0	1	2	0	-100%	///	0
Lesioni dolose	307	291	312	329	294	237	215	260	228	238	253	6%	-18%	202
Percosse	64	63	55	67	75	45	53	54	57	50	44	-12%	-31%	36
Minacce	364	337	349	355	334	291	295	264	296	237	242	2%	-34%	229
Ingiurie	326	272	323	355	306	308	228	31	4	0	0	//	-100%	0
Violenze sessuali	29	41	19	18	20	19	35	22	16	21	19	-10%	-34%	16
- su ultra 14enni	24	37	15	17	15	18	28	19	10	20	18	-10%	-25%	15
- su infra 14enni	3	3	3	1	5	1	4	3	6	1	1	0%	-67%	1
- di gruppo	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	//	-100%	0
Atti sex con minori	2	3	1	1	2	1	3	0	3	2	2	0%	0%	0
Corruz. Minorenni	0	1	1	0	0	0	0	0	3	0	1	//	///	0
TOTALE	1111	1026	1076	1141	1057	918	839	644	625	562	579	3%	-48%	492

Emerge il quadro di una provincia in cui i delitti totali contro la persona nell'ultimo anno sono in leggero aumento, mentre confrontati con quelli del 2009, sono praticamente dimezzati. Positivo il dato che evidenzia la totale assenza durante tutti e dieci gli anni presi in esame, di omicidi volontari per mafia o terrorismo, mentre per furto/rapina viene evidenziato un solo episodio accaduto nel 2013.

Nell'ultimo anno risultano aumentati gli omicidi volontari e gli omicidi colposi, le lesioni dolose e le minacce; in calo gli omicidi tentati e i sinistri su lavoro, le percosse e le violenze sessuali.

Analizzando invece la tendenza dei delitti contro la persona denunciati tra il 2009 e il 2019 risulta evidente un progressivo calo dopo il picco raggiunto nel 2012.

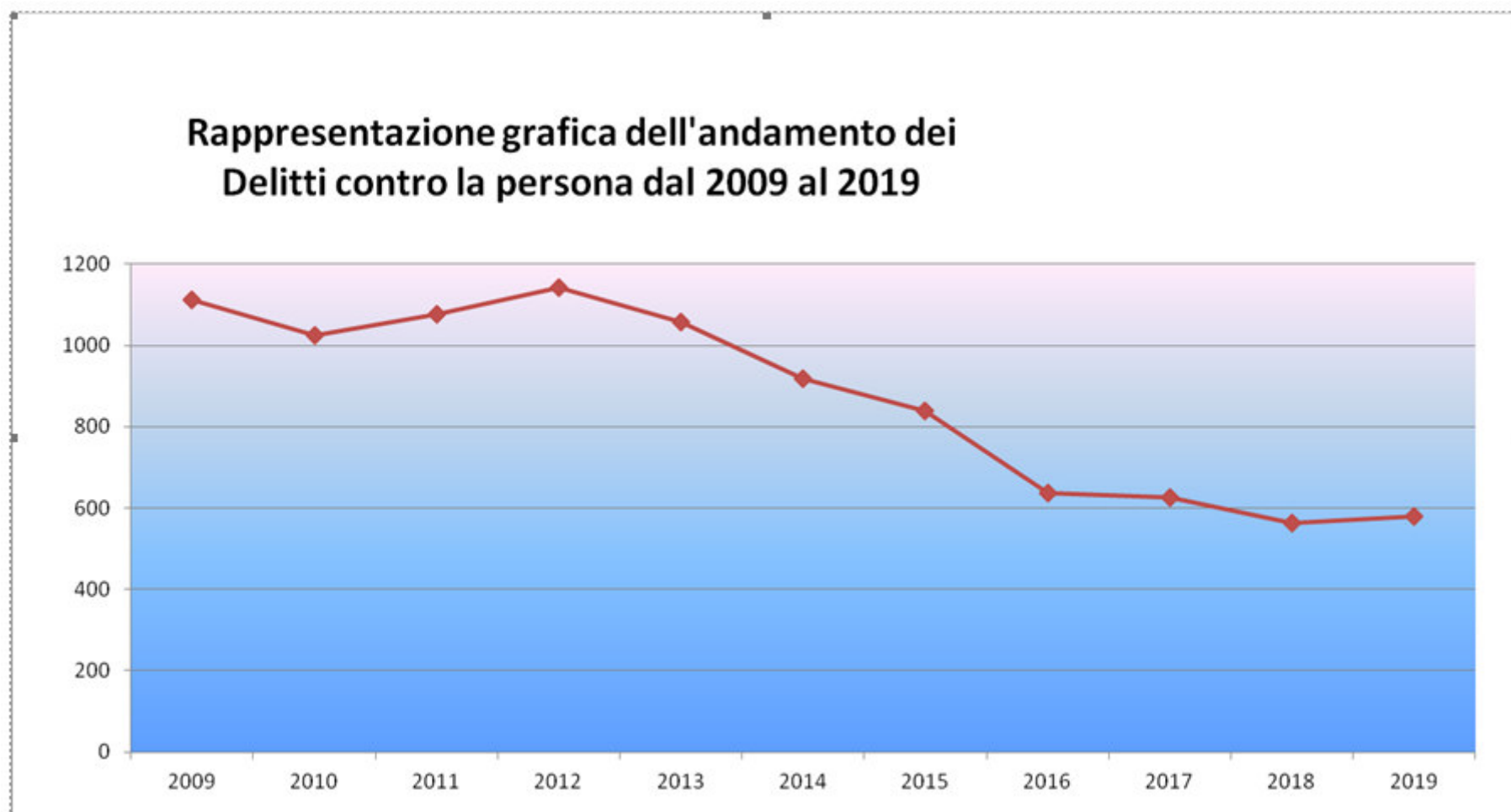


Figura 3- Andamento dei delitti contro la persona dal 2009 al 2019 in Provincia di Siena. Elaborazione Ufficio statistica provincia di Siena su dati Istat

Di seguito analizziamo i **delitti contro il patrimonio** dal 2009 al 2019 in provincia di Siena. Calcolando la variazione percentuale avvenuta dal 2018 al 2019, notiamo un aumento del numero dei furti con strappo e di ciclomotori, in lieve aumento anche le rapine, le rapine in abitazioni, mentre quelle nella pubblica via risultano quasi raddoppiate. Azzerati invece i furti di mezzi pesanti e i casi di usura, dimezzate (da 2 a 1) le rapine in banca e negli esercizi commerciali, diminuito il resto.

REATO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. % 2019/18	Var.% 2019/09	2020*
Furti	3613	3569	3686	4425	4474	4366	4168	4148	3498	3400	2833	-17%	-22%	1538
- con strappo	13	5	5	15	20	20	18	12	13	7	12	71%	-8%	9
- con destrezza	337	384	374	546	528	507	565	410	463	407	348	-14%	3%	116
- in uff. pubblici	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	//	//	0
- in abitazioni	457	607	750	957	1089	959	1010	965	857	984	773	-21%	69%	467
- in esercizi commerciali	335	347	333	380	332	365	342	359	310	349	264	-24%	-21%	96
- su auto in sosta	452	368	291	300	407	511	429	498	293	240	233	-3%	-48%	118
- di opere d'arte	7	7	11	4	9	4	3	4	5	3	3	0%	-57%	0
- di mezzi pesanti	4	4	3	1	1	2	2	3	2	5	0	-100%	-100%	0
- di ciclomotori	53	66	73	59	53	34	41	33	28	26	28	8%	-47%	16
- di motocicli	34	17	33	21	31	33	21	35	15	21	20	-5%	-41%	14
- di autovetture	110	83	50	104	61	76	82	80	66	62	37	-40%	-66%	33
Ricettazione	65	59	58	78	94	71	45	69	55	49	32	-35%	-51%	25
Rapine	36	35	62	43	49	35	42	46	36	24	27	13%	-25%	15
- in abitazioni	2	13	2	5	17	11	10	7	5	8	9	13%	350%	2
- in banca	8	1	6	4	2	4	9	11	8	2	1	-50%	-88%	0
- in uffici postali	0	1	0	5	1	1	1	1	0	0	0	//	//	0
- in esercizi commerciali	7	8	12	10	2	2	8	9	7	4	2	-50%	-71%	2
- a rappres. di preziosi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	//	//	0

- a portavalori	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	//	-100%	0
- nella pubblica via	13	7	28	11	19	11	10	10	8	6	11	83%	-15%	9
- di mezzi pesanti	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	//	//	0
Estorsioni	31	24	22	14	25	22	40	40	28	31	29	-6%	-6%	29
Usura	2	1	0	0	2	1	1	1	1	1	0	-100%	-100%	0
TOTALE PARZIALE	3747	3688	3828	4560	4644	4495	4296	4304	3618	3505	2921	-17%	-22%	1607

Dall'analisi dei dati relativi ai delitti contro il patrimonio commessi nel 2019 rispetto al 2009, risulta evidente un dato più di altri: le rapine in abitazioni sono passate da 2 a 9, un dato che diventa macroscopico se considerato in percentuale. Rispetto al 2009 , nel 2019 sono aumentati anche i furti con destrezza e i furti in abitazioni.

In diminuzione tutto il resto. Particolare attenzione va posta a quei delitti che indirettamente potrebbero essere correlati alla corruzione: estorsioni e usura. Ambedue in calo



Figura 4- Andamento dei delitti contro il patrimonio dal 2009 al 2019 in Provincia di Siena. Elaborazione Ufficio statistica provincia di Siena su dati Istat

Si analizzano ora tutti gli **altri delitti/reati** dal 2009 al 2019 in provincia di Siena.

Particolare attenzione va posta sul reato di riciclaggio, passato da un caso a 6, nel corso di un anno, ma ponendo attenzione all'andamento del suddetto delitto dal 2009 al 2019 osserviamo che lo stesso ha raggiunto un picco di 42 nel 2013 per poi passare a 16 casi nel 2014 e nel 2015.

REATO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Diff. % 2019/2018	Diff. % 2019/2009	2020*
ALTRI DELITTI														
<i>Sequestri di persona</i>	3	14	9	7	11	5	2	2	7	4	3	-25%	0%	1
- a scopo estorsivo	0	0	0	2	2	1	0	0	1	0	0	//	//	1
- per motivi sessuali	1	7	0	1	0	0	0	0	1	1	0	-100%	-100%	0
<i>Associazione a delinq.</i>	0	3	1	2	4	12	1	14	1	1	1	0%	//	0
<i>Ass. tipo mafioso</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	//	//	0
<i>Riciclaggio</i>	10	6	7	7	42	16	16	1	5	1	6	500%	-40%	3
<i>Truffe e frodi informatiche</i>	438	395	419	560	629	586	760	943	1039	1071	1163	9%	166%	1389
<i>Incendi</i>	33	28	56	67	29	18	40	20	56	19	22	16%	-33%	20
- boschivi	19	12	36	46	18	4	22	12	48	4	17	325%	-11%	11
<i>Danneggiamenti</i>	1356	1334	1123	1090	966	896	790	689	748	775	851	10%	-37%	605
<i>Dannegg. con incendi</i>	12	13	21	15	8	12	10	5	20	16	10	-38%	-17%	10
<i>Contrabbando</i>	1	0	26	0	1	0	0	0	0	0	0	//	-100%	0
<i>Stupefacenti</i>	81	67	81	102	118	76	51	74	107	100	78	-22%	-4%	55
- produz. e traffico	7	12	10	8	9	9	2	10	5	8	7	-13%	0%	12
- spaccio	42	30	51	67	82	52	29	42	84	77	57	-26%	36%	36
- ass. finalizz. spaccio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	//	//	0
<i>Prostitu. e pornografia minor.</i>	4	6	5	5	12	13	5	8	1	12	16	33%	300%	2
<i>Delitti informatici</i>	32	42	33	50	45	71	54	62	46	52	73	40%	128%	95
<i>Contraffazioni</i>	0	15	13	27	10	15	22	8	18	4	4	0%	//	9
<i>Altri delitti</i>	2452	1899	1815	1803	2034	1667	1512	1559	1651	1470	1542	5%	-37%	1293

TOTALE PARZIALE	4422	3822	3609	3735	3909	3387	3263	3385	3699	3525	3769	7%	-15%	3482
------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-----------	-------------	-------------

Altri delitti che hanno evidenziato un aumento, seppur leggero , nel passaggio tra il 2018 al 2019 sono le truffe e frodi informatiche, gli incendi e i danneggiamenti .

Molto più rilevante invece l'aumento di incendi boschivi. In aumento anche i delitti informatici e la prostituzione e pornografia minorile, sia nell'ultimo anno di riferimento , che nel passaggio tra il 2009 e il 2019.

Analizzando quelli che vengono definiti Altri delitti, nel totale, ci rendiamo conto che l'andamento , nel corso degli anni, non è lineare. I valori scendono e salgono ogni due anni, con l'unica eccezione dell'ultimo anno.

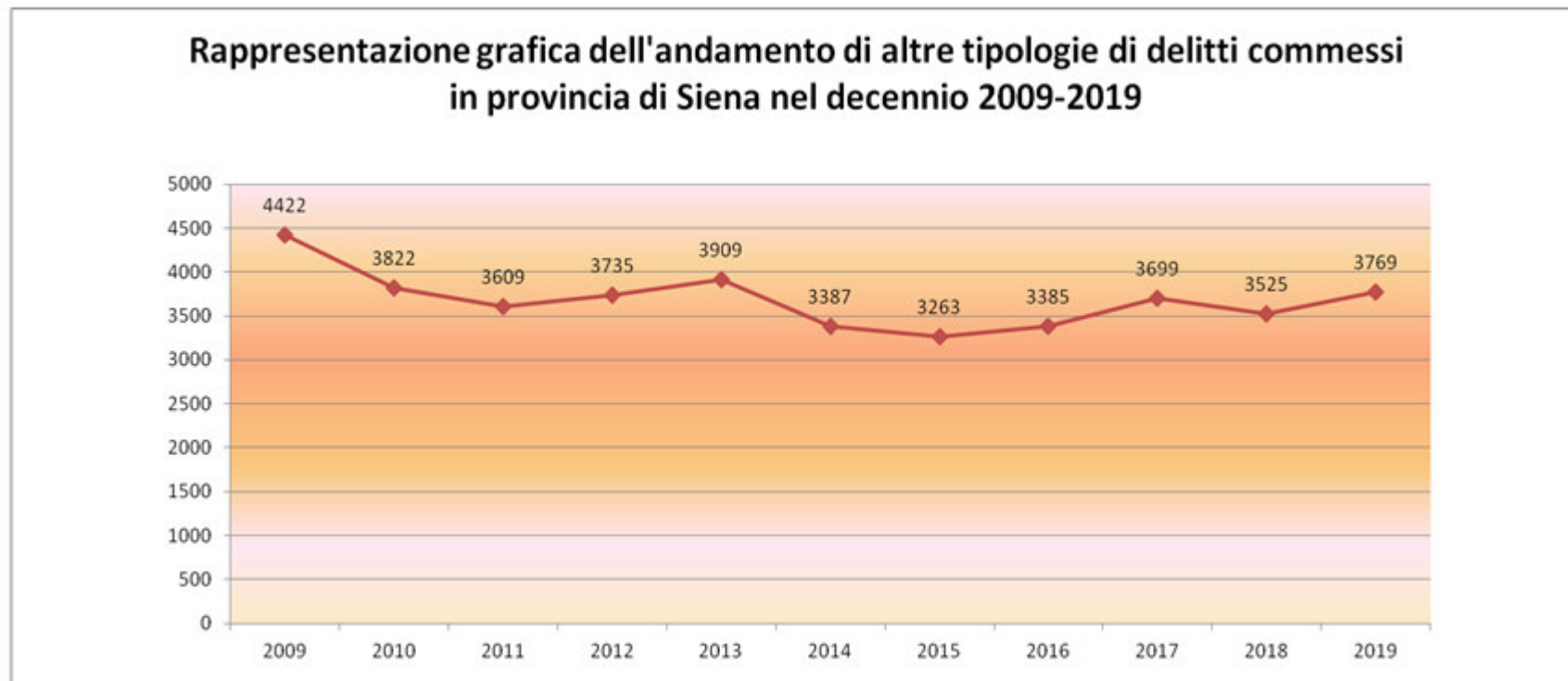


Figura 5- Andamento dei delitti contro il patrimonio dal 2009 al 2019 in Provincia di Siena. Elaborazione Ufficio statistica provincia di Siena su dati Istat

Il contesto esterno: analisi e sintesi di alcuni studi sul fenomeno della criminalità e della corruzione nel territorio toscano e senese

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 **genesì 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 destinatarie 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.

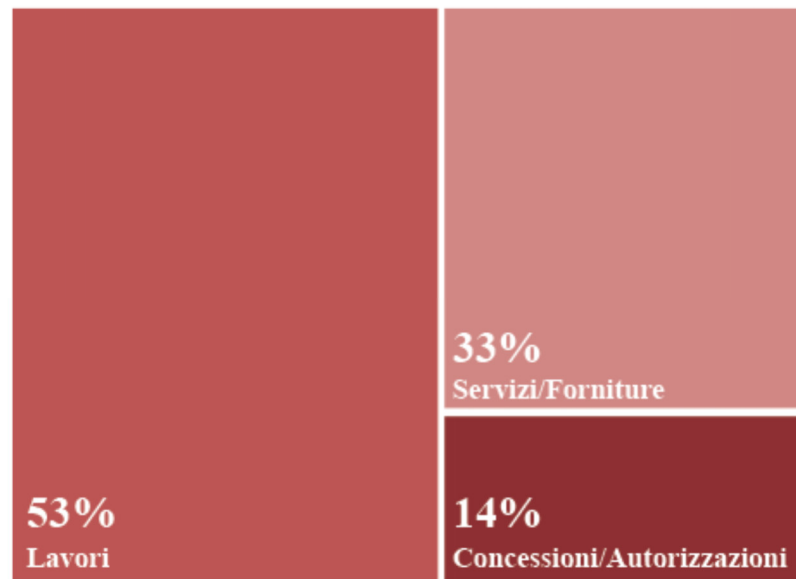
Le imprese con pregiudizi antimafia, infatti, mantengono prevalentemente sede legale o operatività nei territori d'origine del clan, non mirando a forme di insediamento economico stabile nel territorio toscano.

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

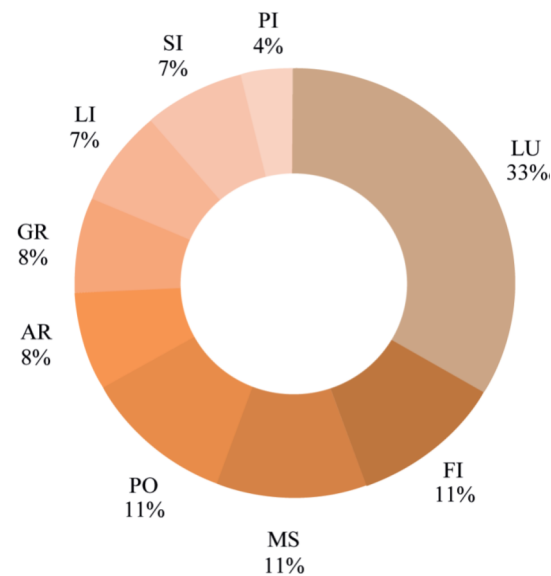


Negli ultimi anni l'ambito dei servizi ha visto un incremento significativo (oltre il 70% degli operatori coinvolti negli ultimi cinque anni).

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.

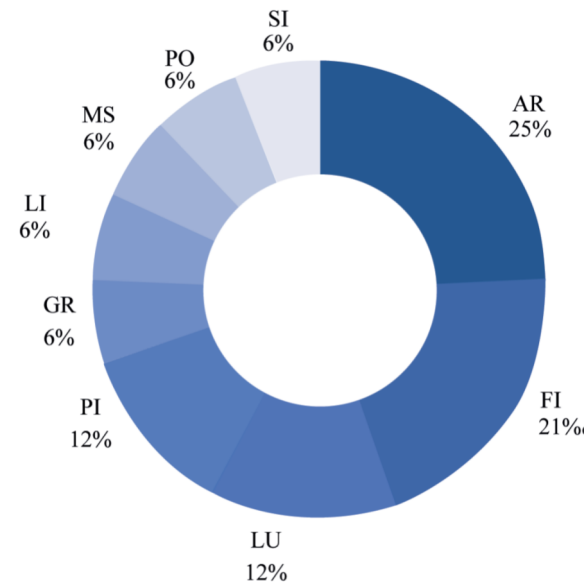
La distribuzione provinciale degli operatori con sede legale in Toscana vede al primo posto la provincia di Lucca (33% del totale), seguita da Firenze, Massa-Carrara, Prato (a pari merito con l'11% degli operatori censiti) e Arezzo (8%).

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



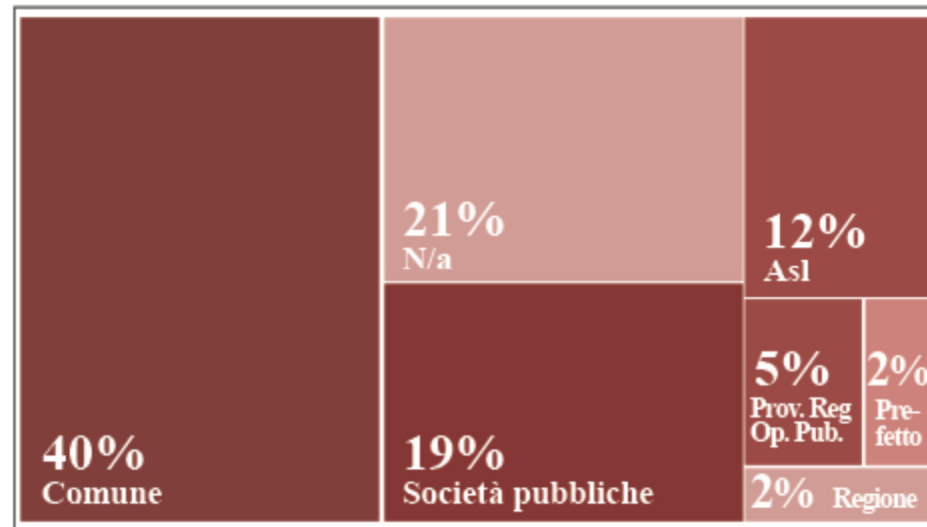
Gli eventi di accesso criminale, invece, evidenziano una distribuzione provinciale differente, includendo anche i casi di imprese provenienti da fuori regione. Le province di Arezzo e Firenze, da sole, ospitano quasi la metà dei casi censiti negli ultimi dieci anni (rispettivamente il 25% e il 21% sul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

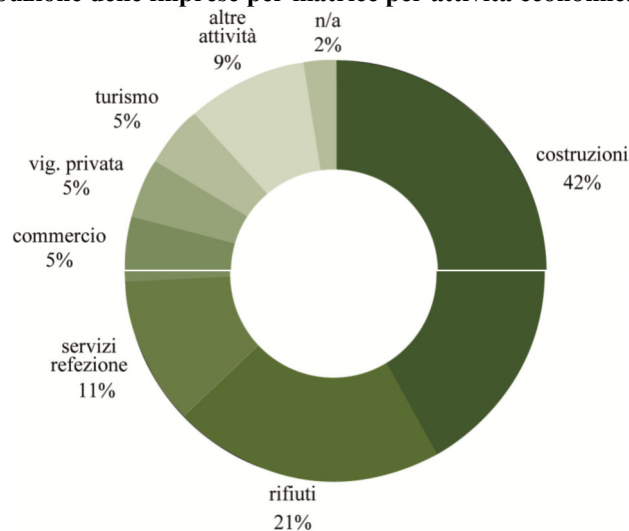
Rispetto ai comuni di medie e piccole dimensioni, non sono limitati gli episodi di accesso criminale, anche per lavori dal valore economico contenuto e sotto soglia – condizioni queste che garantiscono una maggior grado di **mimetismo criminale** delle imprese non attivando controlli antimafia più approfonditi.

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 varieguate 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 archivierà 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, “lascia chiaramente 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.

Lo sfruttamento lavorativo in Toscana.

In Toscana sono pochi gli studi e le indagini aventi come focus lo **sfruttamento lavorativo**. Fanno eccezione le analisi condotte sulla peculiare situazione delle aziende del distretto del tessile e dell'abbigliamento di Prato, di cui queste hanno messo in luce l'alta percentuale di lavoratori in nero e/o irregolarmente soggiornanti e varie irregolarità in materia di orari di lavoro, di salario, di salute e sicurezza. Ciò appare in contraddizione con l'aumento di denunce e di indagini, registrato in varie province toscane, ai sensi del reato di intermediazione illecita e di sfruttamento lavorativo (art. 603 bis c.p.), introdotto nel 2016 con la l. 9 ottobre 2016, n. 199.

Il "Quarto Rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione" che stiamo analizzando, dedica un ampio focus alle **caratteristiche, evoluzioni e tendenze dei fenomeni di sfruttamento lavorativo** in Toscana, un fenomeno diffuso anche nella nostra provincia e oggetto di analisi e studio anche da parte della Provincia di Siena, nell'ambito del Progetto "Satis"- **Sistema Antitratta Toscano Interventi Sociali**.

La Toscana è la **quinta regione in Italia** per il numero di procedimenti relativi a reati di sfruttamento lavorativo, alla pari con la Campania (17 le inchieste censite in questi anni da Adir-Flai Cgil, pari al 7% del totale nazionale).

In tutte le procure toscane, ad eccezione di quelle di Lucca e di Grosseto, sono stati censiti uno o più procedimenti penali in corso per grave sfruttamento lavorativo: quattro a Prato, tre a Firenze, due a Livorno, Pisa, **Siena**, Massa e Pistoia, uno ad Arezzo.

La distribuzione delle inchieste per settore o comparto produttivo vede l'**agricoltura** figurare al primo posto (6 procedimenti), seguita da pelletterie e confezioni (5), volantinaggio (3), pesca (2) e ristorazione (1), confermando così che la diffusione **dei fenomeni di caporalato** non si limita all'agricoltura, ma investe anche altri settori produttivi.

Si evidenzia inoltre come elevato il rischio di un **aumento dei casi di sfruttamento lavorativo** nel settore turistico-alberghiero, della ristorazione, del lavoro di cura e domestico, come effetto della crisi economica innescata dall'emergenza pandemica.

Nel territorio senese, secondo una ricerca (Carcione, Modafferi, 2020), il **lavoro sommerso e il lavoro sfruttato** si concentrano e, a volte, si sovrappongono, nei settori e nei comparti produttivi meno qualificati e ad alta intensità di lavoro come agricoltura, ristorazione, alberghiero, pulizie, servizi alla persona.

La presenza di lavoro grigio o di contratti atipici come quello a chiamata, di sotto-salario, di sottoinquadramento, di prolungamento non pagato della giornata e della settimana lavorativa appare molto diffusa nella ristorazione e nei servizi legati al turismo.

I casi di sfruttamento segnalati all'interno di attività ristorative riguardano tanto il capoluogo che la Val d'Elsa e la Val di Chiana.

Le irregolarità descritte non sembrano fare capo a organizzazioni criminali, ma appaiono poste in essere da **piccole realtà imprenditoriali** le cui finalità sono esclusivamente di riduzione del costo del lavoro. Ciò non impedisce che in alcune situazioni la dimensione economica dello sfruttamento possa essere rilevante, da casi di mancato pagamento a salari orari pari a due/tre euro l'ora e a pagamenti a cottimo, applicato ai lavoratori da alcune ditte di pulizie negli appalti ad alberghi e altre strutture ricettive.

Il fenomeno dell'**intermediazione illecita** coinvolge, nel territorio senese, principalmente **l'agricoltura, i servizi di pulizia e l'edilizia** e si realizza attraverso il ricorso a società contoterziste e cooperative spurie, a cui vengono esternalizzate le fasi produttive a maggiore intensità di lavoro. In ambito sindacale, viene riferita l'esistenza di cooperative di servizio completamente irregolari, aventi sede legale fittizia a Roma e in città del sud Italia. Il ruolo delle cooperative spurie nel settore edile e agricolo, nei servizi di pulizia appare piuttosto rilevante, con modalità di selezione e controllo dei lavoratori e modus operandi delle reti criminali connotati su base familiare, etnica o nazionale.

In agricoltura e nei servizi a bassa qualificazione emergono casi di **estorsione** di parte del salario attuate da datori o da intermediari, che costringono il lavoratore a fornire il codice della propria carta al fine di prelevare una quota del salario corrisposto. Sono inoltre rappresentati casi di **truffa** in occasione di vertenze sindacali o di accesso dei lavoratori ai Centri di Assistenza Fiscale, laddove i lavoratori scoprono che non sono mai stati loro versati i contributi o che le aziende presso le quali sono stati occupati si dichiarano fallite o sono state cedute a soggetti terzi, rendendo inefficaci eventuali azioni di rivalsa.

Le situazioni di sfruttamento più gravi riguardano, anche nella **provincia di Siena**, l'agricoltura.

Oltre all'individuazione di diversi luoghi di arruolamento per il lavoro a giornata, è emersa la vicenda della denuncia all'Ispettorato del Lavoro di un gruppo di richiedenti asilo ospiti di un Cas della provincia, per essere stati costretti a lavorare in nero e non aver mai ricevuto la retribuzione pattuita.

Alla denuncia sarebbero seguite indagini che però, avendo il titolare chiuso la ditta agricola incriminata e continuato l'attività attraverso un'altra azienda intestata a un familiare, avrebbero subito notevoli rallentamenti.

Il principale **target oggetto di sfruttamento lavorativo** è costituito dai richiedenti asilo, al cui interno si osservano situazioni di particolare vulnerabilità per i cittadini pakistani e bengalesi. In particolare, condizioni di assoggettamento connesse allo sfruttamento lavorativo sarebbero presenti nella comunità pakistana.

Da quanto emerge nel Rapporto della Regione, inoltre, a novembre 2018 è stata smantellata una rete di sfruttamento del lavoro agricolo di braccianti stranieri, richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale, che sarebbe stata attiva in 6 province toscane (Pistoia, Prato, Firenze, **Siena**, Lucca, Arezzo e Pisa). Sulla base delle risultanze investigative, sono stati arrestati tre cittadini stranieri (due pachistani e un marocchino residenti ad Agliana) con l'accusa di sfruttamento e di intermediazione illegale e denunciate altre quattro persone, fra cui un consulente del lavoro, a cui sono contestate frodi nelle fatturazioni e nelle comunicazioni con Inps e Inail, mentre le aziende agricole che avevano affidato gli appalti non risultano implicate. Una trentina di lavoratori sfruttati avrebbe confermato il quadro accusatorio.

Carchedi (2018) stima che **nel senese il lavoro informale in agricoltura** coinvolga circa il 20% della forza-lavoro e il 5-7% delle aziende, pari a 430-600 unità. All'interno di questo gruppo di aziende l'utilizzo di forme d'intermediazione illegali assumerebbe caratteristiche strutturali, a volte pianificate, all'inizio della stagione di raccolta, dalle stesse aziende tramite accordi informali di piazza che stabilirebbero i livelli salariali. Tali meccanismi, oltre a generare un significativo risparmio su costo del lavoro e a influire sulle retribuzioni di tutti gli occupati, alterano in modo importante le dinamiche di mercato.

I salari giornalieri dei braccianti reclutati attraverso **caporali** si differenzerebbero soprattutto in base al tipo di mobilità. I salari inferiori (20-25 euro) spetterebbero alla fascia di lavoratori stagionali a mobilità transnazionale, mentre la fascia di lavoratori a mobilità a breve raggio percepirebbe salari compresi fra 30 e 35 euro. Nel caso in cui il reclutamento dei lavoratori da parte dei caporali avvenga nei paesi di origine, le configurazioni societarie utilizzate ricalcano quelle più volte evidenziate: cooperative, SRL, società individuali con partita iva.

Le evidenze delineate sono in linea con quanto rilevato da Oliveri (2017) che, nel caso della **viticoltura a Siena**, osserva la centralità degli appalti ad aziende o a cooperative senza terra, le cui funzioni principali sono di indebolire le tutele contrattuali e retributive dei lavoratori e di garantire alle aziende appaltatrici ampi margini di flessibilità organizzativa.

Portando a sintesi gli elementi e gli indicatori di grave sfruttamento lavorativo analizzati, di seguito si rilevano le più significative tendenze registrate a livello regionale:

- La **sproporzione** esistente fra l'elevato numero di arresti, denunce e procedimenti penali in atto per **reati di grave sfruttamento lavorativo e l'esiguo numero di lavoratori titolari di permesso art 18** rilasciati per sfruttamento lavorativo è l'elemento di fondo che caratterizza il sistema di contrasto italiano e toscano.

Nonostante i dati a disposizione indichino in modo chiaro che il fenomeno emerge in maniera crescente, sia a seguito di indagini ed ispezioni che di segnalazioni e denunce dei lavoratori, risultano inadeguate tutela e protezione sociale dei lavoratori sfruttati.

Il **rafforzamento del sistema degli interventi di contrasto e di prevenzione** del grave sfruttamento lavorativo e del caporalato appare la principale *conditio sine qua non* per una gestione del fenomeno basata su principi non emergenziali, ma ancorati a una tutela effettiva delle componenti più vulnerabili della forza-lavoro.

- La **diffusione dei casi di grave sfruttamento lavorativo** appare nel complesso omogenea, pur essendo influenzata da differenziazioni e specificità per settori produttivi e sistemi di lavoro, aree geografiche, fasce di lavoratori a rischio. In tutte le province toscane, a eccezione di Lucca e Grosseto, sono in corso uno o più **procedimenti per sfruttamenti lavorativo, caporalato, riduzione in schiavitù o tratta per sfruttamento lavorativo**. Se per alcuni territori – area metropolitana Firenze- Prato, **Siena** e Grosseto – e tipologie di sfruttamento lavorativo, gli studi e le attività investigative e repressive sembrano fornire dunque tendenze piuttosto precise, in altre province e settori produttivi il fenomeno sembra manifestarsi in proporzione ridotta o le evidenze disponibili appaiono ancora molto limitate.

- **L'agricoltura** è il settore di riferimento della maggior parte dei **procedimenti penali per intermediazione illegale e sfruttamento del lavoro** e dove emergono con più chiarezza indicatori e segnali relativi alla presenza di **organizzazioni criminali**. Nelle province di Grosseto e **Siena** è forte il **radicamento di reti e organizzazioni criminali straniere, che reclutano e controllano quote consistenti del lavoro migrante avventizio**, anche attraverso accordi informali con professionisti e aziende agricole italiane.

- La situazione di Prato è stata oggetto di approfondimento anche attraverso il ricorso a interviste a testimoni privilegiati e l'analisi degli atti di quattro recenti procedimenti giudiziari per sfruttamento lavorativo e caporalato.

- Le **forme di sfruttamento lavorativo** rilevate sul territorio toscano sono varie. A fronte di una diffusione significativa di lavoro sommerso in svariati comparti e settori (ristorazione, turismo, servizi a bassa qualificazione, logistica) il **caporalato** è circoscritto all'agricoltura e in misura minore all'edilizia e al lavoro domestico e di cura. Sono pressoché assenti riscontri oggettivi in merito alle forme estreme di sfruttamento lavorativo, la tratta e la riduzione in schiavitù, anche se in un importante distretto, come quello pratese, la presenza di indicatori di grave sfruttamento lavorativo configura, per migliaia di addetti, condizioni di lavoro e di vita ai limiti dell'assoggettamento. Sul fronte delle **vittime**, diversi elementi convergono nell'individuare i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale come le fasce maggiormente a rischio di reclutamento illegale e di grave sfruttamento lavorativo.

- Le **evidenze sulla crisi economica e occupazionale** in atto, a seguito della pandemia e dei relativi provvedimenti di contenimento del contagio, segnalano due tendenze principali. In primo luogo, in Italia il **blocco delle attività produttive non essenziali** durante la fase più acuta della pandemia ha **limitato, ma non annullato, l'attività di organizzazioni e reti criminali riconducibili a fenomeni di caporalato e di sfruttamento lavorativo**. In secondo luogo, a causa dell'impatto già determinato dalla pandemia sull'economia e sul mercato del lavoro, sul territorio toscano il **rischio di un aumento di fenomeni di sfruttamento lavorativo appare maggiore** nel settore turistico-alberghiero, della ristorazione, del lavoro di cura e domestico.

La corruzione perseguita in Toscana e in Italia: analisi delle tendenze più recenti

La **sezione 2** del Rapporto regionale esamina i **Fenomeni di corruzione**.

Emerge che in Toscana, come nel resto d'Italia, le nuove forme di “corruzione organizzata” mettono in evidenza uno spostamento del baricentro invisibile dell'autorità di organizzazione, gestione e governo degli scambi occulti dagli attori partitici e politici – secondo il “vecchio” modello svelato da “mani pulite” – sia **verso dirigenti e funzionari pubblici**, sia **verso il settore privato**: imprenditori, mediatori, faccendieri, professionisti, gruppi criminali.

Da un'analisi in profondità emerge una diffusa e condivisa conoscenza delle prassi informali che regolano le interazioni tra i partecipanti alle pratiche corruttive: le “regole della corruzione” – ad esempio, quella che sancisce lo “scambio di cortesie” nella presentazione di offerte fittizie nelle gare di appalto, sono comunemente accettate e rispettate tra gli attori privati, grazie a collante fiduciario maturato nel corso del tempo. La logica dominante tra gli attori privati coinvolti appare di **natura collusiva**, non concorrenziale, e alcuni attori privati – professionisti, imprenditori – possono assumere un ruolo egemone all'interno di questi circuiti corruttivi/collusivi, di fatto organizzando le gare di appalto.

La raccolta ed analisi degli episodi più significativi di corruzione avvenuti sul territorio toscano rileva nell'ultimo quadriennio fin qui esaminato un **tendenziale incremento dei nuovi casi significativi emersi**, con una parziale inversione di tendenza nell'ultimo anno: dai 6 del 2016 si passa ai 13 del 2017, ai 19 del 2018, ai 14 del 2019 .

Si conferma inoltre **la vulnerabilità del settore degli appalti alla corruzione**: l'evidenza infatti di un nesso tra corruzione e appalti emersa nei rapporti 2016-2018 trova conferma anche nel corso del 2019. Nell'ultimo anno in Toscana gli eventi di corruzione esaminati continuano ad evidenziare la vulnerabilità del settore: l'attività contrattuale per la realizzazione di opere pubbliche, per l'acquisto di forniture e di servizi, negli enti locali, nei lavori stradali o in altri settori – tra cui quello sanitario – è un'area particolarmente a rischio.

Anche quello dei **controlli**, specie quelli legati alla sicurezza, ma anche di ordine sanitario, si confermano dall'analisi dei principali eventi emersi nel 2019 un settore nel quale le pratiche di corruzione non sono episodiche. Segnale incoraggiante, in almeno due vicende, l'evento di corruzione è stato sventato dalla denuncia del soggetto nei confronti del quale era stata avanzata una profferta di denaro. Negli altri casi la pratica è apparsa frutto di una reiterazione nel tempo, anche associata a forme di peculato.

Si segnala inoltre che due nuovi casi di corruzione investono l'ambito sanitario, settore nel quale anche negli anni precedenti era emersa un'elevata vulnerabilità alle pratiche di corruzione, confermata dal significativo numero di inchieste, nelle quali sono affiorate modalità “originali” per occultare contropartite e retribuzioni indebite (finanziamenti alla ricerca, sponsorizzazioni, finanziamenti di eventi, congressi, associazioni, benefit personali). Questo segnala la necessità di una **particolare attenzione nei controlli** – anche attraverso l'utilizzo di red-flags – in un settore che, a seguito dell'emergenza per la pandemia da covid-19, sta subendo un sovraccarico di domande e aspettative, investito di responsabilità che investono non soltanto l'erogazione dei servizi, ma anche della gestione di risorse nelle **procedure straordinarie** relative ad acquisti e forniture

Altro elemento da tenere in considerazione riguarda il numero di soggetti protagonisti nell'evento di corruzione: nell'insieme di 52 nuovi eventi di (potenziale) corruzione analizzati emersi tra il 2016 e il 2019, si rileva che meno della metà, ossia soltanto **25**, presentano un numero di attori inferiore a 5.

Si tratta in questi casi di forme di scambio occulto presumibilmente di tipo occasionale, una corruzione spicciola con contropartite di limitato valore, tra agenti pubblici con un ruolo medio-basso nell'amministrazione pubblica, corruttori (o vittime) in una posizione svantaggiata – spesso categorie deboli come immigrati, prostitute, ambulanti etc.

La “**cattiva amministrazione**” è il principale sintomo di questo tipo di corruzione.

Per quanto di piccolo cabotaggio, nel 2019 queste pratiche corruttive con pochi attori protagonisti corruzione vedono in 5 casi una regolazione “consuetudinaria” e reiterata degli abusi di potere pubblico, coinvolgendo anche figure di intermediari.

Sempre nel quadriennio 2016/2019 in 25 casi, cioè l'altra metà rispetto al totale, è presente un numero di attori coinvolti pari o superiore a 5, in 10 dei quali vi sono più di 10 soggetti – fino a un tetto di quasi 150 soggetti coinvolti.

Trova conferma la sussistenza di **molteplici reti di transazioni frequenti e “disciplinate”**, strutturate attorno a meccanismi che riducono l'incertezza relativa al rispetto di regole e patti di corruzione.

Anche in Toscana alcuni settori di intervento pubblico – appalti, ma anche rilascio permessi, sicurezza, concorsi pubblici – sono esposti al radicarsi di forme di corruzione sistemica. In queste “aree grigie” di relazioni informali, illegali o criminali ad opera di “colletti bianchi” può emergere una domanda di servizi di enforcement dei soggetti aventi una caratura mafiosa capace di dare stabilità agli scambi occulti, rendendoli incubatrice di ulteriori attività corruttive e illecite.

Tra gli attori protagonisti della corruzione emerge il ruolo centrale di diverse **figure professionali** – avvocati, commercialisti, ingegneri, architetti, geometri, ragionieri, medici, etc. – nelle reti della corruzione, specie quella sistemica.

Accanto agli imprenditori (presenti in 34 casi) e ai funzionari/dirigenti pubblici (25 casi), in poco meno della metà – 21 su 52 – dei nuovi eventi analizzati nel triennio si rileva una presenza di professionisti, spesso con un ruolo attivo di promotori, camera di compensazione, facilitatori, intermediari tra gli altri attori coinvolti. Al contrario, i soggetti con responsabilità politica sono presenze marginali: nel quadriennio 2016/2019 essi appaiono in appena 4 casi, nessun nuovo caso nel 2019.

Nel corso del 2019 in due vicende viene alla luce, quale movente ipotizzato o conclamato del coinvolgimento in attività di corruzione o di peculato di “pubblici ufficiali” e funzionari pubblici, la loro **dipendenza patologica dal gioco** – in un altro caso invece è chiamata in causa la sindrome da shopping compulsivo. Fragilità individuali che si traducono in ulteriori costi sociali (si rinvia alla sezione di questo rapporto dedicata al tema del gioco d'azzardo e delle ludopatie).

Dopo il picco del 2018, notiamo anche un **decremento di notizie legate a fenomeni corruzione** in Toscana, che presenta nel 2019 un totale di 20 eventi codificati – ammontanti al 6% del novero di casi analizzati su scala nazionale, percentuale in calo rispetto al 7% del 2018.

Rispetto al biennio precedente, i settori maggiormente interessati da eventi di corruzione sono stati anche nel 2019, come negli anni precedenti, **gli appalti** – complessivamente circa il 43% dei casi, in crescita rispetto all'anno precedente. Costante rispetto al biennio precedente in termini percentuali – 5,4% di casi – nel **governo del territorio**. In linea con gli anni precedenti anche gli eventi di corruzione che riguardano **nomine e incarichi** (6,9%) e **controlli e verifiche** (8,4%). Si riduce sensibilmente l'emergere di casi di corruzione nella gestione delle entrate fiscali.

In Toscana si rileva comunque un incremento dei **casi di corruzione nel settore delle nomine**, 5 nel 2019 rispetto al solo caso del 2018, costanti i casi di corruzione nelle verifiche da 4 a 5 tra il 2018 e il 2019, in tutto 5 i casi di corruzione – in calo dai 9 dell'anno precedente – nel settore degli appalti.

Dalla codifica dei lanci stampa relativa al 2019 si staglia, in continuità con il dato emerso già negli anni precedenti, una “fotografia” articolata della corruzione emersa nell'ultimo triennio. La Toscana, da questo punto di vista, non si distacca dalle linee di tendenza prevalenti a livello nazionale. In Italia sui media e sui quotidiani di corruzione si parla molto – quasi 3000 lanci nel quadriennio considerato, oltre 1600 eventi nel corso del quadriennio – soprattutto nelle prime fasi dei procedimenti giudiziari, in occasione degli avvisi di garanzia e delle ordinanze di custodia cautelare, via via a calare in occasione delle sentenze.

Di seguito alcuni dei maggiori eventi di corruzione in provincia di Siena segnalati nella stampa nel 2019 .

Febbraio 2019

- **Siena, Arezzo e Grosseto.** Processo "Clean City"/ "Ato Sei Toscana": maxi gara da 3,5 miliardi di euro per l'affidamento ventennale del servizio Rifiuti nella Toscana Sud. Una gara, bandita da Ato Toscana Sud, che ha visto vincere il raggruppamento Sei Toscana, ma ritenuta truccata secondo l'ipotesi degli inquirenti. Sono sei gli imputati, con accuse che vanno dalla **turbativa d'asta alla corruzione**, fino all'induzione indebita. Nel novembre 2019 il giudice ha rinviato a giudizio tre indagati con le accuse di turbativa d'asta e corruzione, prosciogliendo altri tre.

- Firenze, Pisa e **Siena:** Concorsi pilotati per le Cattedre di Diritto tributario. Indagini concluse, dopo i 7 arresti per **corruzione** universitaria. Lo scenario tratteggiato nell'inchiesta è quello di presunti accordi sistematici tra professori di diritto tributario che avrebbero rilasciato abilitazioni in cambio di favori. Si tratta di concorsi nazionali per l'abilitazione scientifica (non per cattedre universitarie), ovvero procedure per l'insegnamento in ambito accademico. I professori in questione sono accusati di aver ricevuto «utilità di far abilitare i candidati da ciascuno personalmente sponsorizzati, in proprio o per conto di aderenti alla propria associazione e di non far abilitare i candidati ritenuti di ostacolo alle carriere loro o dei loro allievi e/o associati».

- **Siena, Arezzo e Grosseto.** Sospensione dall'incarico della soprintendente alle Belle arti e al paesaggio, in attesa di giudizio, accusata **di abuso d'ufficio e di concussione** nei confronti di una funzionaria del suo ufficio, in relazione a una pratica di "sanatoria e accertamento di compatibilità paesaggistica dopo frazionamento" abusivo di una villa, non tenendo conto del parere contrario del comune, con un vantaggio patrimoniale ai proprietari. La funzionaria, palesando dubbi sulla pratica a causa dell'aumento di volume e di superficie rispetto allo stato autorizzato, avrebbe ricevuto pressioni, un de-mansionamento e provvedimenti disciplinari per far cambiare il giudizio negativo e accelerare l'iter.

Marzo 2019

- **Siena. Accuse di turbativa d'asta, calunnia e auto-riciclaggio** nei confronti di un imprenditore, che nell'ipotesi degli inquirenti avrebbe stipulato una convenzione fittizia con una parrocchia per facilitare la partecipazione al bando di gara della prefettura per l'accoglienza dei migranti.

Giugno 2019

- **Siena.** Arrestata un'avvocatesa accusata di **peculato continuato, falso materiale e falso ideologico**. Secondo l'ipotesi degli inquirenti si sarebbe sistematicamente appropriata, nel corso di vari anni, delle risorse economiche di anziani (alcuni ricoverati in Rsa) di cui era amministratore di sostegno.

Quella che emerge in Italia e in Toscana è una corruzione dove al centro della scena si collocano **attori burocratici piuttosto che politici**.

Tra gli attori politici, a livello locale i più coinvolti sono sindaci e assessori, mentre tra gli attori istituzionali medici e magistrati sono presenti in modo non irrilevante.

Il conferimento a società pubbliche o semipubbliche di funzioni decisionali, responsabilità e poteri, si traduce in un frequente coinvolgimento di manager pubblici in “abusi di potere”, sia in Italia che in Toscana. Un approccio “aziendalistico” alla corruzione scaturisce anche dall’identità imprenditoriale della maggioranza dei soggetti coinvolti. Meno frequente in Italia, ma più diffusa in Toscana, la corruzione spicciola che coinvolge il comune cittadino.

Concludiamo con la sintesi dell’analisi che il Presidente della Regione Toscana Eugenio Giani fa nella **presentazione del Rapporto**:

“Il mondo intero sta attraversando uno dei periodi di maggiore difficoltà nella tenuta dei sistemi produttivi e sociali a causa della pandemia scatenata dal Covid 19. In questo quadro di forte difficoltà il rischio che viene paventato da parte degli esperti e delle istituzioni che hanno competenze in ambito di sicurezza è che le organizzazioni criminali si approfittino della situazione di grave difficoltà in cui si trovano molte imprese italiane. Gli imprenditori potrebbero divenire preda degli usurai e il crimine potrebbe mettere le mani su parti rilevanti del patrimonio di imprese del nostro paese.

La Toscana, pur non essendo una delle regioni di tradizionale presenza della criminalità organizzata, ormai da anni appare come una regione in cui il crimine mafioso è presente ed attivo. Il rischio che la crisi sanitaria possa avere conseguenze come quelle sopra accennate è quindi concreto e va combattuto con ogni strumento a disposizione...(omissis)....

Il Rapporto mette in evidenza alcuni punti di attenzione che vale la pena di sottolineare e porre alla discussione pubblica.

*Innanzitutto appare chiara una **vulnerabilità dell’economia legale** rispetto alle infiltrazioni di natura criminale: è come se spazi sempre maggiori di criminalità si infiltrassero nei gangli di un sistema che nella sua globalità permane sano. Questo avviene in un quadro di “mimetismo ambientale”, come lo chiamano i ricercatori, ovvero in una situazione in cui modalità e risorse illecite trovano il loro humus all’interno dell’economia legale.*

L’accesso al mercato dei contratti pubblici così come lo sfruttamento in ambito lavorativo o il gioco d’azzardo, per citare altri punti che emergono dal Rapporto, sono tutti campanelli di allarme di fenomeni che occorre seguire e contrastare al fine di evitare che gli spazi di illegalità si amplino ulteriormente.

Anche sui beni confiscati, che hanno visto un aumento nel corso dell’ultimo periodo, occorre proseguire l’impegno conoscitivo e divulgativo che la Regione porta avanti da anni grazie al proprio Osservatorio. Ed occorre spronare le autorità competenti affinché venga accelerata la fase di restituzione alla collettività di questi beni.

*La Regione è al loro fianco in questa azione. Ne è una dimostrazione l’acquisizione della **Tenuta di Suvignano** a partire dal 2018 e l’azione di valorizzazione del bene confiscato che la Regione sta portando avanti da allora.*

*In ambito di **corruzione** da una parte si conferma l’esistenza di una zona d’ombra che riguarda sempre più gli attori privati che operano nell’ambito di quell’area “cuscinetto” a contatto con la pubblica amministrazione. Dall’altra parte il Rapporto studia l’andamento degli eventi di corruzione nella regione, evidenziando in particolare ciò che accade nell’ambito sanitario, nel quale l’aumentato afflusso di risorse pubbliche dovuto al Covid 19 richiede un surplus di attenzione e di vigilanza.*

*L’impegno di conoscenza e divulgazione delle ricerche in ambito di criminalità e corruzione continuerà ad essere forte nel corso della legislatura appena nata. Accanto a questo occorre rafforzare l’attività di prevenzione, sia mettendo a disposizione delle autorità anticorruzione degli enti toscani il patrimonio di conoscenze che si sta rapidamente accumulando, sia svolgendo un’azione di coordinamento in ambiti più sensibili. Pensiamo ai **contratti pubblici**, ma anche **all’ambiente**. Questo dovrà avvenire in un quadro di piena collaborazione con le istituzioni dello Stato. La presenza della Regione sui temi della legalità e della sicurezza è tradizionalmente forte e dovrà esserlo sempre di più negli anni a venire.”*

1.2 Caratteristiche del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2021-2023

Con il nuovo Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2021/2023 si individua un contenuto minimo di misure ed azioni per la tutela della salvaguardia della correttezza, della legalità dell'azione amministrativa e dei comportamenti posti in essere nell'ambito delle attività istituzionali.

Il Piano 2021/2023 è redatto in attuazione della delibera ANAC n. 1064 del 13/11/2019 che ha approvato l'aggiornamento 2019 al Piano Nazionale Anticorruzione.

Il Segretario Generale, quale soggetto responsabile del controllo successivo di regolarità amministrativa (art. 147 bis del TUEL), relaziona periodicamente in merito al controllo a campione eseguito sugli atti, in attuazione dello specifico regolamento comunale ed eventuali provvedimenti attuativi di natura organizzativa. L'attività di controllo permetterà di verificare l'indice globale di conformità degli atti. Gli esiti e i miglioramenti potranno essere apprezzati nel corso degli anni successivi.

Il Comune di Montepulciano si è dotato di un proprio Codice di comportamento dei dipendenti seguendo le prescrizioni del D.P.R. n. 62/2013.

Ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs.33/2013 modificato dall'art. 10 comma I del D.Lgs. 97/2016, anche quest'anno il Piano deve avere un'apposita sezione riferita alla trasparenza finalizzata a semplificare gli adempimenti, riunendoli in un unico atto.

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza del Comune 2021-2023 definisce le disposizioni di dettaglio emanate a livello locale e previste dalla vigente normativa e soprattutto in attuazione e specificazione del Piano Nazionale Anticorruzione a tutela ed a salvaguardia della correttezza, della legalità delle azioni amministrative e dei comportamenti, rispettivamente realizzate ed assunti, nell'ambito delle attività istituzionali del Comune. Finalità del Piano è anche il superamento della mera rilevanza penale a favore di un profilo culturale e sociale in cui si innesti una politica di prevenzione volta ad incidere sulle cosiddette "occasioni della corruzione" e evitare casi di "*maladministration*".

Il presente Piano intende fornire un'adeguata implementazione del sistema di valutazione dei rischi e di contromisure per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità a livello locale eventualmente da adeguare, oltre che nelle ipotesi di aggiornamento annuale, nel corso della sua durata ed efficacia al verificarsi di:

- entrata in vigore di nuove norme di settore;
- adozione di linee-guida dell'autorità competenti, di provvedimenti ministeriali e pronunce e orientamenti dell'ANAC;
- emersione di mutamenti organizzativi rilevanti della struttura conseguenti al sopra citato riordino istituzionale;
- suggerimenti, intese ed idee che emergeranno da confronto con gli altri enti locali e istituzioni.

Il presente aggiornamento al Piano è stato oggetto di consultazione e partecipazione, attivata il 03.12.2020 fino al 31.12.2020 con apposito Avviso, con portatori di interessi sia all'interno che all'esterno della struttura amministrativa (a titolo esemplificativo e non esaustivo, dipendenti e amministratori dell'Ente, associazioni, privati e gruppi di cittadini).

Il D.Lgs. 97/2016, inoltre, attribuisce al PTPCT un valore programmatico ancora più incisivo, in quanto deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo e deve essere coordinato con il D.U.P recentemente approvato. Nell'esercizio 2021 sia D.U.P. che PEG/Piano delle Performance dovranno evidenziare una stretta correlazione con il PTCP 2021/2023.

Il Comune intende nel processo di ponderazione e valutazione dei rischi attenersi al criterio della prudenza (vedi determinazione ANAC n° 12 del 28/10/2015 e n. 1208 del 21/10/2017) evitando in tal modo una sottovalutazione dei rischi. Anche nel 2021 si riproporranno attraverso momenti formativi, anche in via telematica a distanza, e di confronto in alcuni casi già calendarizzati. Il presente aggiornamento del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione del Comune di Montepulciano redatto ai sensi della legge 190/2012 si prefigge i seguenti obiettivi:

- Ridurre le opportunità che favoriscano casi di corruzione
- Aumentare la capacità di individuare casi di corruzione
- Stabilire interventi organizzativi volti a prevenire il rischio corruzione
- Creare un collegamento tra anticorruzione, trasparenza e performance, nell'ottica di una più ampia gestione del rischio istituzionale
- Migliorare la mappatura dei processi.

Il Piano ha fornito prime indicazioni ed individuato un contenuto minimo di misure ed azioni per la tutela e salvaguardia della correttezza, della legalità dell'azione amministrativa e dei comportamenti posti in essere nell'ambito delle attività istituzionali.

Le indicazioni e le misure individuate per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità saranno oggetto di continua implementazione ed adeguate sulla scorta dell'esperienza maturata nella sua applicazione, a seguito di nuovi elementi di rischio non considerati, nuove norme di settore che impongono ulteriori adempimenti, provvedimenti ministeriali e pronunce dell'autorità nazionale anticorruzione, nuovi indirizzi o direttive del Piano nazionale anticorruzione, norme che modificano l'assetto e le finalità istituzionali dell'ente e/o mutamenti organizzativi rilevanti nella struttura.

Inoltre, nell'ottica di un piano di prevenzione della corruzione dinamico, all'insegna del miglioramento continuo, le strategie e gli strumenti devono essere progressivamente modificati ed affinati in relazione al *feedback* ottenuto dalla loro applicazione, in modo che si realizzi uno sviluppo graduale e progressivo del sistema di prevenzione.

A tale scopo, anche la mappatura delle aree di rischio, la valutazione dei rischi connessi e le conseguenti azioni operative preventive della corruzione individuate nel presente piano, potranno essere oggetto di aggiornamento periodico sulla base anche delle consultazioni dei portatori di interessi presenti nel territorio comunale nonché sulla base di quanto emergerà dai momenti formativi sopra citati ovvero dal confronto con altri enti e soggetti istituzionali in ambito provinciale e di area vasta. La mappatura, fatte salve ulteriori implementazioni, sarà effettuata sulla base di quanto previsto al successivo paragrafo 3 (da 3.1 e 3.2 compreso) .

Piano Anticorruzione e portatori di interessi



2. I soggetti coinvolti

2.1. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Attualmente il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza è il Dott. Giulio Nardi quale Segretario Generale, nominato con apposito Decreto sindacale n.18 del 20.03.2019.

I compiti e le responsabilità del Responsabile della prevenzione della corruzione sono individuati dalla L.190/2012, dal D.Lgs. 39/2013 e dal d.P.R 62/2013, in particolare:

- elabora la proposta di piano per la prevenzione della corruzione ed i successivi aggiornamenti da sottoporre alla Giunta per la sua approvazione entro il 31 gennaio di ogni anno, salvo diverso termine stabilito dalla legge;
- verifica l'efficacia e l'attuazione del piano e la sua idoneità e ne propone la modifica nel caso siano accertate significative violazioni delle prescrizioni, intervengano mutamenti rilevanti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, vi siano segnalazioni e/o proposte da parte dei Responsabili di Area. Ai fini di una corretta attuazione delle disposizioni inerenti la prevenzione della corruzione e trasparenza può emanare direttive, circolari esplicative, inviare note con disposizioni operative;
- propone al Presidente, ove necessario e possibile, la rotazione degli incarichi dirigenziali, avendo riguardo alla necessità di mantenere continuità e coerenza degli indirizzi ed alle competenze delle strutture, salvaguardando, comunque, le esigenze organizzative e funzionali;
- verifica d'intesa con i Responsabili di Area le necessità di rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività più esposte a rischio di corruzione, salvaguardando comunque le esigenze organizzative e funzionali;
- definisce, d'intesa con i Responsabili di Area e con il Responsabile a cui afferisce il servizio risorse umane, le procedure per la selezione e la formazione del personale adibito ad attività maggiormente esposte a rischio di corruzione;
- vigila sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità di cui al D.Lgs 39/2013;
- svolge, altresì, i compiti assegnati dal Codice di comportamento dei pubblici dipendenti e le attività allo stesso assegnate con il presente piano.

2.2. Ruolo, responsabilità e revoca del RPCT

Dalla ricognizione normativa illustrata nella delibera ANAC n. 840 del 2.10.2018 si evidenziano alcuni punti fermi sulla figura del RPCT che sono stati anche oggetto di esame nei PNA e che di seguito si riassumono:

a) In tema di criteri di scelta del RPCT l'art 1, co. 7, l. 190/2012 stabilisce che l'organo di indirizzo individua il RPCT, di norma, tra i dirigenti di ruolo in servizio, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività.

b) In tema di compiti e poteri del RPCT:

- L'art 1, co. 8, l. 190/2012, stabilisce che il RPCT predisponga – in via esclusiva (essendo vietato l'ausilio esterno) – il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT) e lo sottopone all'Organo di indirizzo per la necessaria approvazione.

- L'art 1, co. 7, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT segnali all'organo di indirizzo e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) le “disfunzioni” inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indichi agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

- L'art. 1 co. 9, lett. c) della medesima legge dispone che il PTPC preveda «obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano», con particolare riguardo alle attività ivi individuate.

- L'art 1, co. 10, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT verifichi l'efficace attuazione del PTPC e la sua idoneità e proponga modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione. La richiamata disposizione assegna al RPCT anche il compito di verificare, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici maggiormente esposti ai reati di corruzione nonché quello di definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare nelle aree a rischio corruzione.

- L'art. 1, co. 14, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT rediga la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta tra cui il rendiconto sull'attuazione delle misure di prevenzione definite nei PTPC.

- L'art. 43, d.lgs. 33/2013 assegna al RPCT, di norma, anche le funzioni di Responsabile per la trasparenza, attribuendo a tale soggetto “un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione”.

- L'art. 5, co. 7, d.lgs. 33/2013 attribuisce al RPCT il compito di occuparsi dei casi di riesame dell'accesso civico: “Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni”.

- L'art. 5, co. 10, d.lgs. 33/2013 precisa poi che nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, il RPCT ha l'obbligo di effettuare la segnalazione all'Ufficio di disciplina ai sensi dell'art.43, comma 5 del d.lgs. 33/2013.
- L'art. 15, co. 3 del d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 stabilisce che il RPCT curi la diffusione della conoscenza dei Codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale della loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'ANAC dei risultati del monitoraggio.
- c) In tema di supporto conoscitivo ed informativo al RPCT l'art. 1, co. 9, lett. c) della l.190/2012, sopra citato, con particolare riguardo ai contenuti del PTPC stabilisce che in esso debbano essere previsti obblighi di informazione nei confronti del RPCT, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano, con particolare riguardo alle attività e aree di rischio individuate nel PTPC e alle misure di contrasto del rischio di corruzione;
- l'art. 16, co. 1 ter, d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali sono tenuti a "fornire le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione" ;
- l'art. 8 del d.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 stabilisce che i dipendenti dell'amministrazione sono tenuti a "rispettare le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione e a prestare collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione";
- d) In tema di rapporti con l'organo di indirizzo
- L'art. 1 co. 8 della l.190/2012 stabilisce che "l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del PTPC". Tali poteri di indirizzo sono strettamente connessi con quelli che la legge attribuisce al RPCT per la predisposizione del PTPC nonché per la verifica sulla sua attuazione e idoneità con conseguente potere di proporre modifiche dello stesso Piano.
- L'art. 1, co.14 della l.190/2012 stabilisce l'obbligo per il RPCT di riferire all'Organo di indirizzo politico sull'attività svolta, con la relazione annuale sopra citata da pubblicare anche nel sito web dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo lo richieda, il RPCT è tenuto a riferire sull'attività svolta.
- L'art. 1 co. 7 della l.190/2012 stabilisce l'obbligo da parte del RPCT di segnalare all'Organo di indirizzo e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione.
- La medesima disposizione, al fine di garantire che il RPCT abbia poteri all'interno di tutta la struttura tali da poter svolgere con effettività i propri compiti, stabilisce che "l'organo di indirizzo dispone le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività".
- e) In tema di garanzie della posizione di indipendenza del RPCT:
- Stante il difficile compito assegnato al RPCT, il legislatore ha elaborato un sistema di garanzia a tutela di tale soggetto al fine di evitare ritorsioni nei confronti dello stesso per l'esercizio delle sue funzioni (art. 1, co. 7 e co. 82, l. n. 190/2012, art. 15, co. 3, del d. lgs. 39/2013), prevedendo anche l'intervento di ANAC recentemente disciplinato con "Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione" adottato dal Consiglio dell'Autorità in data 18 luglio 2018.
- f) In tema di inconferibilità e incompatibilità di incarichi:

- Ai sensi dall'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013, al RPCT è affidato il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al medesimo decreto legislativo, con capacità proprie di intervento, anche sanzionatorio, e di segnalare le violazioni all'ANAC. A tale proposito è utile ricordare che l'Autorità con le "Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione", adottate con Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016 ha precisato che spetta al RPCT "avviare il procedimento sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e dell'applicazione della misura interdittiva prevista dall'art. 18 (per le sole inconferibilità). Il procedimento avviato dal RPC è un distinto e autonomo procedimento, che si svolge nel rispetto del contraddittorio e che è volto ad accertare la sussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa, anche lieve, in capo all'organo conferente. All'esito del suo accertamento il RPC irroga, se del caso, la sanzione inibitoria di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 39/2013. Per effetto di tale sanzione, l'organo che ha conferito l'incarico non potrà, per i successivi tre mesi, procedere al conferimento di incarichi di propria competenza."

g) In tema di responsabilità del RPCT

- A fronte dei compiti attribuiti, la legge 190/2012 prevede (art. 12 e 14) anche consistenti responsabilità in capo al RPCT.

In particolare, l'art. 12 stabilisce che "In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il RPCT risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano". L'art. 14 stabilisce altresì che "In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile (...)risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, (...) nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare".

Infine occorre evidenziare che il dovere di corrispondere alle richieste del RPCT è uno specifico dovere che grava su tutti i dipendenti dell'amministrazione o ente. Tale impostazione è coerente con quanto previsto nel PNA 2016 (§ 5.2.) per cui "alla responsabilità del RPCT si affiancano con maggiore decisione quelle dei soggetti che, in base alla programmazione del PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione. Un modello a rete, quindi, in cui il RPCT possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento e la cui funzionalità dipende dal coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano dell'adozione e dell'attuazione delle misure di prevenzione".

In ogni caso in via ricognitiva per il ruolo e le funzioni del responsabile si rinvia a quanto previsto nell'allegato 3 al PNA 2019.

2.3 Referenti per l'attuazione del Piano per la Prevenzione della Corruzione

Dal momento in cui il Comune è privo di dirigenza sono individuati "Referenti per l'attuazione del Piano Anticorruzione e trasparenza", **i titolari di posizione organizzativa** nell'ambito delle funzioni e dei servizi di propria assegnazione, i quali, monitorano costantemente l'attività svolta dal personale assegnato agli uffici cui sono preposti e svolgono attività informativa e propositiva nei confronti del Responsabile anticorruzione affinché questo abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'amministrazione.

I referenti hanno, comunque, i compiti e poteri in materia di anticorruzione e illegalità, previsti dall'art. 16 del D.Lgs 165/2001 e sono tenuti ad osservare ed applicare le disposizioni del Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici di cui al DPR 16 aprile 2013, n. 62 e del Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Montepulciano vigente.

In particolare, sono attribuiti ai soggetti sopra citati, in qualità di referenti, i seguenti compiti:

- concorrere alla definizione delle misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti degli uffici cui sono preposti;
- fornire le informazioni richieste dal Responsabile della prevenzione della corruzione per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione e formulare specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio;
- proporre nuove mappature di procedimenti;
- provvedere al monitoraggio delle attività e dei termini dei procedimenti svolti negli uffici cui sono preposti, con particolare attenzione per le aree nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, rispondendo nei termini assegnati ad apposito questionario con cadenza annuale inviato dal RPCT;
- disporre con provvedimento motivato la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva
- attuare nell'ambito degli uffici cui sono preposti, le prescrizioni contenute nel Piano anticorruzione;
- relazionare con cadenza annuale al Responsabile della prevenzione della corruzione sull'attuazione delle previsioni del piano e sul rispetto delle disposizioni in tema di prevenzione della corruzione, anche rispondendo a specifici questionari;
- promuovere l'applicazione della modulistica degli strumenti, misure operative e delle liste di controllo allegate al Piano.

2.4 Dipendenti e collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione

Tutti i dipendenti dell'ente, in relazione ai compiti svolti, partecipano al processo di gestione del rischio, osservano le misure contenute nel piano anticorruzione e segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente e al Responsabile anticorruzione. L'art. 54 bis del D.Lgs 165/2001 e successive mm. ii. prevede una tutela per il dipendente che segnala situazioni di presunta irregolarità. In tale sede saranno meglio definiti gli strumenti a salvaguardia di tali prerogative.

I dipendenti e collaboratori hanno, altresì, l'obbligo di segnalare casi di personale conflitto di interessi, così come previsto dall'art. 6 bis della legge 241/1990 e dal Codice di comportamento di cui al DPR 16 aprile 2013, n. 62 e del Codice di comportamento dei dipendenti del Comune, cui si rinvia, per un maggiore dettaglio su prescrizioni ed obblighi in tema di prevenzione della corruzione inerenti il rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione.

Con atti del Segretario in qualità Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, in accordo con i titolari di posizioni organizzative, possono essere individuate unità di personale responsabili del trattamento, della trasmissione di dati e informazioni rispetto alle contromisure operative del presente piano comprese le azioni necessarie in materia di trasparenza (cd. aggiornamenti della sezione del sito istituzionale denominata "amministrazione trasparente"). In questo modo si crea una mappatura di responsabilità e compiti diffusa all'interno dell'ente per migliorare l'implementazione e il monitoraggio del presente Piano.

L'ente si è dotato di una specifica procedura informatizzata delle segnalazioni, a garanzia della riservatezza e tutela del segnalante, come prevede la legge e raccomanda Anac come consultabile e utilizzabile sul sito istituzionale.

2.5 Il Nucleo di Valutazione

Il Nucleo di valutazione svolge i compiti attribuiti dalla vigente normativa e dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, ha funzioni di supporto all'amministrazione negli adempimenti previsti dalla normativa in tema di trasparenza e anticorruzione, di controllo e verifica periodica, anche attraverso le attestazioni previste dall'Autorità nazionale anticorruzione ed ai fini della valutazione della performance dell'ente. Partecipa, inoltre, al processo di gestione del rischio, esprime parere obbligatorio sul codice di comportamento e sue modificazioni

2.6 Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.)

Opera in raccordo con il Responsabile della Prevenzione alla corruzione per quanto riguarda le attività previste dall'art. 15 del d.p.r. 62/2013 "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici" e dal Codice di comportamento del Comune. L'ente si è dotato di una disciplina interna con deliberazione G.C. n. 272 del 18.11.2019 avente ad oggetto REGOLAMENTO ORGANIZZAZIONE UFFICI E SERVIZI COMUNALI – INTEGRAZIONE PER COSTITUZIONE UFFICIO PER I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI AI SENSI DELL'ART. 55 BIS DEL D. LGS. 165/2001 E SS.MM.II. per gestire la contemporanea titolarità delle funzioni di Responsabile

della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) e di componente ovvero di titolare dell'ufficio procedimenti disciplinari di una pubblica amministrazione tenendo conto dei suggerimenti forniti da ANAC per evitare il cumulo dei ruoli e potenziali conflitti .

3. La mappatura dei processi e valutazione del rischio

3.1 La mappatura dei processi

Perché è necessaria la mappatura dei processi ?

La mappatura dei processi è essenziale per compiere l'analisi dei rischi di corruzione/malfunzionamento.

Il processo diventa, così, l'ambito di analisi e valutazione dei rischi, nonché il perimetro all'interno del quale si definiscono e implementano le misure organizzative specifiche di prevenzione, al fine di mitigare l'esposizione ai rischi.

Va ricordato che la mappatura dei processi fornisce una base informativa rilevante e può essere usata al fine di conseguire diversi obiettivi tutti utili per l'ente, tra i quali:

Obiettivi principali della mappatura dei processi a livello MACRO sono:

- Fornire una panoramica di tutti i processi svolti nell'organizzazione;
- Comunicare a livello macro con fornitori, utenti/stakeholder interni/esterni;
- Identificare processi critici e priorità di intervento;
- Fungere da cerniera tra l'organizzazione procedurale (livello di processo) e quella strutturale (livello di organigramma);
- Verificare allineamento tra struttura e capacità dell'organizzazione di rispondere al bisogno emergente;
- Standardizzare e integrare linee strategiche e operative.

Obiettivi principali della mappatura dei processi a livello MICRO sono:

- Rappresentare COME le attività vengono svolte –ovvero l'operatività decisionale, organizzativa e amministrativa;
- Esplicitare le interdipendenze tra le diverse attività;
- Chiarire ruoli e responsabilità;
- Monitorare le risorse (umane, finanziarie, ecc);
- Valutare l'efficienza e l'efficacia delle linee di attività;
- Rendere leggibili i flussi di lavoro ai «non addetti ai lavori»;
- Favorire la comprensione dei flussi di lavoro nel loro insieme;

- Implementare innovazioni incrementando un processo di miglioramento continuo.

Nella mappatura dei processi è essenziale definire:

- Attori coinvolti e loro funzioni (chi?)
- Attività e azioni svolte (cosa?)
- La sequenza delle attività e gli snodi decisionali (quando?)
- Input, output e clienti interni/esterni (perché?)

Cosa è un processo

Furono Miller e Rice, due ricercatori del Tavistock Institute of Human Relations, che nel 1967 in una loro pubblicazione diedero la prima definizione di processo organizzativo:

1. una trasformazione o una serie di trasformazioni
2. che hanno luogo sull'oggetto
3. dell'attività funzionale di un sistema
4. come risultato del quale
5. l'oggetto viene cambiato nella sua posizione, forma, misura, funzione o in qualche altro aspetto

Il processo viene definito in letteratura anche come:

- ✓ una serie di attività che prende l'input, aggiunge valore, e produce output (Harrington, 1993);
- ✓ un insieme di attività, svolte secondo una determinata sequenzialità e/o simultaneità, che ha un'origine (un punto di partenza) e che permette di raggiungere un determinato risultato (punto di arrivo) (Tonti 2002);
- ✓ un Insieme di attività coordinate che, utilizzando input di varia natura, originano output che abbiano un valore per l'utente(interno od esterno) (Candiotta 2003);
- ✓ il flusso delle informazioni e delle comunicazioni scambiate tra attori che concorrono alla realizzazione di un fine (Atezeni, 2003);
- ✓ una serie di attività predefinite, che possono essere realizzate da persone o macchine, per il raggiungimento di un obiettivo.

✓ I processi sono composti da numerose attività o compiti, che sono correlati fra loro e che servono a uno scopo comune (EABPM, 2009);

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).

La definizione di processo indicata nel PNA ha il pregio estende quella data di Rice e Miller ponendo in risalto la finalità del processo, ovvero la produzione di un output non fine a se stesso ma destinato alla fruizione di un soggetto o di un insieme di soggetti. Di contro, nella sua definizione di processo, l'ANAC perde di vista il soggetto o, meglio dire, il sistema che esegue il processo.

Come vedremo, questa non è una sottigliezza per intenditori perché se non si ha chiaro qual'è il sistema all'interno del quale vanno mappati i processi, il rischio è quello di cercare e mappare i processi all'interno delle strutture gerarchico- funzionali, perdendo di vista la natura trasversale dei processi rispetto alle modalità con cui l'ente ha deciso di strutturarsi.

Quindi, riassumendo, 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 unitario, trasforma delle risorse in entrata (input) in un prodotto/servizio finito (output che non costituisce più un input per un altro processo dell'ente) fruito da soggetti interni o esterni all'ente.

I processi, inoltre, non solo trasformano le risorse di input in output, ma attivano anche un processo trasformativo , più lento, del sistema organizzativo che li esegue.

I processi, dunque, sono in relazione con la struttura: 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.

Consapevoli della duplice natura trasformativa dei processi, abbiamo considerato un processo esso stesso quello della mappatura dei processi e più in generale il processo di gestione del rischio corruttivo: un insieme di attività interrelate e interagenti che trasforma dei dati di realtà osservati e rilevati (input), in una mappa del funzionamento organizzativo e dei relativi rischi di corruzione/malfunzionamento (output).

Ma, attraverso la mappatura dei processi e l'analisi del rischio, abbiamo attivato contemporaneamente il processo di trasformazione del sistema sociale e organizzativo che ha compiuto la mappatura dei processi e analisi del rischio, 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.

Le fasi della mappatura dei processi, come indicato anche nel PNA, sono le seguenti:

1. identificazione
2. descrizione
3. rappresentazione

3.1.1 IDENTIFICAZIONE

Un processo è individuabile a partire da due elementi distintivi intrecciati tra loro: il prodotto/servizio finito che viene generato e l'insieme dei soggetti che ne beneficiano.

In relazione ai soggetti beneficiari (interni o esterni all'ente) dei prodotti/servizi realisti e alla loro natura i, noi possiamo distinguere tre tipologie di processi:


- operativi (producono beni e servizi destinati a soggetti esterni)
- di supporto (producono beni e servizi finiti fruiti internamente e non specificatamente a sostegno di un preciso processo operativo)
- di direzione e controllo (producono piani, regole e meccanismi di controllo capaci di orientare l'azione della struttura)

Abbiamo realizzato l'identificazione dei processi dopo aver coinvolto le P.O. in un percorso formativo volto a fornire elementi concettuali , oltre che strumentazione metodologica e operativa.

Siamo partiti dall'assunto che i processi sono dell'ente e non sono confinati nelle Aree Organizzative e che è possibile identificare i processi solo concependo l'ente come un soggetto unitario.

della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) e di componente ovvero di titolare dell'ufficio procedimenti disciplinari di una pubblica amministrazione tenendo conto dei suggerimenti forniti da ANAC per evitare il cumulo dei ruoli e potenziali conflitti .

IDENTIFICAZIONE (a cura congiunta RPCT + Responsabili Aree Organizzative)

Nome processo	
Descrizione del servizio erogato o bene prodotto	
Beneficiari del servizio/prodotto	Riportare le categorie di beneficiari del servizio/prodotto
Tipologia processo	Operativo di supporto di direzione e controllo
Owner del processo	Ruolo organizzativo 
Unità di servizio/prodotto realizzate nell'anno precedente	

Ciò ha comportato per le PO la possibilità di allargare lo sguardo, di concepire l'ente come un sistema complesso e non come una serie di funzioni isolate e autonome.

Tutto ciò ha innescato anche una riflessione sul proprio ruolo di responsabile di Area Organizzativa e, cominciando a percepirsi come parti di un sistema, grazie all'attività di identificazione dei processi, si sta facendo strada nelle PO una migliore comprensione delle connessioni che sono richieste tra le Unità organizzative per favorire lo svolgimento di processi ottimizzati.

Con la modalità descritta, abbiamo mappato x processi (vedi tabella successiva):

Processi Operativi	Area di rischio	C
Processi di supporto	Area di rischio	
Processi di direzione e controllo	Area di rischio	

3.1.2 Descrizione del processo

L'owner e gli attori del processo sono stati chiamati a fornire una descrizione del processo stesso utilizzando i seguenti riquadri della scheda di mappatura

CONNESSIONI DEL PROCESSO

>> Portatori di interesse coinvolti

(A cura del' Owner di processo insieme agli attori principali operanti nel processo)

Quale necessità del beneficiario/i soddisfa il servizio/prodotto	Riportare il bisogno soddisfatto dai beneficiari attraverso l'erogazione del prodotto/servizio		
Quali aspettative ha il beneficiario/i quando richiede o fruisce del prodotto/servizio	Riportare le aspettative in termini di tempistiche, modalità di interazione con gli uffici, supporto nel richiedere il servizio/prodotto, ecc.		
Eventuali intermediari a cui si affida il beneficiario per usufruire dei servizi/prodotti	Indicare la tipologia di intermediari		
Eventuale tipologia di fornitori o affidatari del servizio			
Metodo usuale di scelta del fornitore/affidatario			
Fornitore/i attuale/i e data	Fornitore	Anni continuità rapporto	Data scadenza contratto
Altri enti pubblici coinvolti nel processo			

Grazie alla scheda, l'Owner di processo ha avuto modo di riflettere e far riflettere gli attori sulle connessioni :

- quanto il processo si svolge in modo connesso alle esigenze dei beneficiari
- quanto riusciamo a connettere eventuali fornitori esterni con le nostre esigenze di soddisfare le esigenze del beneficiario
- quanto siamo connessi con l'idea che quando il processo ha la necessità di transitare in altri enti della pubblica amministrazione, noi rimaniamo comunque i responsabili del processo.

A seguire, l'owner e i maggiori partecipanti al processo, hanno provato a descriverlo individuando fasi principali e le principali responsabilità di chi fa, che decide e chi controlla in ogni fase.

Nella fase di descrizione del processo abbiamo ritenuto importante anche considerare le risorse strumentali o di natura patrimoniale i vincoli a cui è sottoposto il processo, come illustrato nella scheda seguente

DESCRIZIONE**>> Cosa, chi, con cosa, con quali vincoli**

(A cura del' Owner di processo insieme agli attori principali operanti nel processo)

Elemento che attiva il processo	Riportare gli elementi che possono attivare il processo
---------------------------------	---

Fase del processo	Breve descrizione	Ruoli e responsabilità

Con quali mezzi viene eseguito il processo (beni immobili; attrezzature; materiali; consumo rilevante)	
Con quali vincoli Rif. Normativi; Regolamenti interni; Costi; Tempi; Rif. a standard (qualità, sicurezza, Privacy, Carta di servizi, ecc.)	
Livello di Agilità* (quanto si prestano le attività del processo ad essere svolte in modalità agile)	Alto Medio Basso

Infine, per completare la scheda di descrizione del processo, si è stimolato l'Owner e gli attori del processo ad individuare criticità e processi collegati e a stabilire un collegamento tra processo e piano delle performance, come mostrato nella parte finale della tabella seguente

Criticità del processo	
Processi collegati	
A quale obiettivo è legato il processo	Indicare l'obiettivo operativo e/o strategico a cui è legato il processo

Abbiamo usato la fase di descrizione del processo come momento per attivare un processo di trasformazione della struttura.

Osservando il processo (vedendone le connessioni, le risorse impiegate e i vincoli, le criticità,) favorendo una maggiore connessione tra gli attori che agiscono nel processo e le finalità del processo

La capacità di vedere le connessioni del processo e le connessioni tra sé stesso e il processo stesso al fine di migliorarne l'esecuzione e, quindi, scongiurare il malfunzionamento p una competenza professionale di straordinaria importanza. Possiamo considerare il miglioramento di questa competenza nelle nostre PO e nel personale coinvolto, come l'effetto lento del processo di trasformazione della struttura, cioè di chi fa le cose, indotto dal processo di mappatura.

3.1.3 Rappresentazione dei processi

Abbiamo scelto di rappresentare i processi in forma tabellare come mostrato nella seguente tabella :

Processi Operativi	Principali attività/Fasi	Responsabilità
Processi di supporto	Principali attività/Fasi	Responsabilità
Processi di direzione e controllo	Principali attività/Fasi	Responsabilità

3.2 Valutazione del rischio

Definizioni

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.

Nell’ottica di un piano di prevenzione della corruzione dinamico all’insegna del miglioramento continuo l’individuazione dei rischi anziché la mappatura delle aree a rischio la valutazione dei rischi connessi e le conseguenti azioni operative preventive della corruzione sarà oggetto di aggiornamento periodico in sede di Tavolo delle PO .

A tal scopo si forniscono alcune indicazioni sul concetto e definizione di “rischio” e sulla sua conseguente valutazione:

Il Rischio costituisce la capacità potenziale, di un’azione e/o di un comportamento, di creare conseguenze illegali a danno della Pubblica Amministrazione.

Il Rischio richiede un’attenzione dedicata quale fattispecie da scongiurare, in termini assoluti, a tutela dell’integrità delle azioni e delle condotte amministrative.

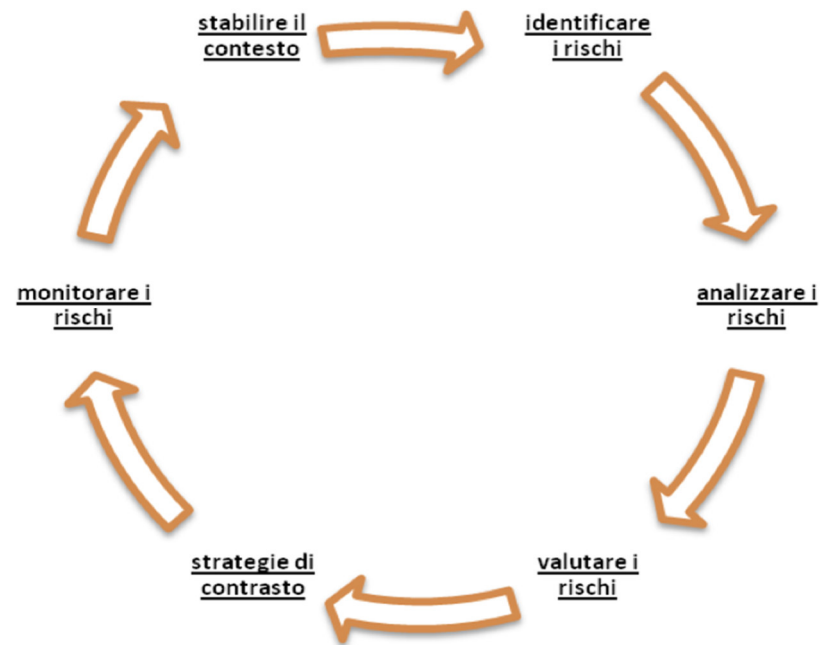
La Gestione del Rischio, a tutti i livelli, deve essere:

- ✚ efficace;
- ✚ sistematica;
- ✚ strutturata;
- ✚ tempestiva;
- ✚ dinamica;
- ✚ trasparente.
- ✚

La Gestione del Rischio deve essere destinata a:

- ✚ creare e proteggere il valore delle azioni e dei comportamenti;
- ✚ essere parte integrante di tutti processi organizzativi;
- ✚ essere parte di ogni processo decisionale,
- ✚ fondarsi sulle migliori informazioni disponibili;
- ✚ considerare i fattori umani e culturali;
- ✚ favorire il miglioramento continuo dell’organizzazione e dei procedimenti.

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)”



Gestione del rischio

Analisi della rappresentazione grafica sopra riportata :

stabilire il contesto al quale è riferito il rischio. Il contesto deve essere circoscritto e dunque isolato nei suoi tratti essenziali e costitutivi. Per quel che interessa la pubblica amministrazione, il riferimento è al dato organizzativo in cui essa si articola. Esso è, dunque, circoscritto ai processi di erogazione ed a quelli di facilitazione, tenendo ben presente che essi, per scelte organizzative interne, possono essere unificati in centri di responsabilità unitari. Il contesto è dato anche dalle persone, ossia dai soggetti che sono preposti ai centri di responsabilità che programmano e gestiscono i processi di erogazione e di facilitazione.

“Stabilire il contesto” significa quindi dedicarsi all’analisi di tali processi, mettendoli in relazione con l’organigramma ed il funzionigramma dell’ente, valutando anche l’ubicazione materiale degli uffici nei quali le attività sono effettivamente svolte.

identificare i rischi. Il problema dell’identificazione del rischio è semplificato, dalla circostanza che, ai presenti fini, esso coincide con il fenomeno corruttivo. Qui, peraltro, occorre intendersi su cosa il rischio da corruzione sia, e quindi, in ultima istanza, sul significato intenzionale ed estensionale del termine “corruzione” e sui contorni della condotta corruttiva. A questo proposito un utile ausilio è fornito dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica – 25/1/2013, n. 1: “[...] il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica, che, come noto, è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319-ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel titolo II, capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite”.

analizzare i rischi. L’analisi del rischio non è mai fine a sé stessa e, in particolare, non è un’inutile duplicazione dell’analisi del contesto interessato dal rischio.

Analizzare i rischi di un’organizzazione significa individuare i singoli fatti che possono metterla in crisi in rapporto all’ambiente nel quale essi si manifestano. Il tutto tenendo conto che un rischio è un fatto il cui accadimento è probabile non in astratto, ma in concreto, ossia, in relazione alla caratterizzazione del contesto, non dimenticando che analizzare i rischi all’interno di un’organizzazione significa focalizzare l’attenzione duplicemente sia la causa, sia i problemi sottostanti, ossia sui problemi che l’artefice del fattore di rischio mira a risolvere rendendo concreto il relativo fattore prima solo potenziale. Nel caso del rischio da corruzione, l’analisi del relativo fattore determina la necessità di verificare sia la causa del fenomeno corruttivo, sia ciò che attraverso la propria condotta il dipendente corrotto mira a realizzare, sia la provvista dei mezzi utilizzati dal corruttore. L’analisi dei rischi è il primo elemento nel quale si articola il piano di prevenzione della corruzione previsto dall’art. 1, comma 8 della legge 6/11/2012, n. 190. Un buon modo per addivenirvi è sviluppare sistemi di auditing interno.

strategie di contrasto. La conoscenza è il presupposto della reazione ponderata ed efficace. Nessuna strategia è possibile senza un’adeguata conoscenza delle modalità in concreto attraverso cui le azioni che rendono effettivo un evento solo probabile sono attuabili in un contesto di riferimento dato. L’enucleazione delle strategie di contrasto e delle relative misure esaurisce i contenuti del piano di prevenzione della corruzione previsto dall’art. 1, comma 8 della legge 6.11.2012, n. 190.

Monitorare i rischi le azioni di contrasto attuate nei confronti dei rischi organizzativi devono essere puntualmente monitorate ed aggiornate per valutarne l’efficacia inibitoria e per misurare l’eventuale permanenza del rischio organizzativo marginale. Da ciò segue che il piano del rischio non è un documento pietrificato, ma, come tutti i piani operativi, uno strumento soggetto a riprogettazione e ad adeguamento continuo sulla base del feed back operativo. Non a caso, l’art. 1, comma 8 della legge 6.11.2012, n. 190 lo prevede nella sua versione triennale con adeguamento anno per anno alla sopravvenienza di presupposti che ne rendono appropriata la rimodulazione.

Il rischio è un evento incerto o una condizione che, se verificata, ha effetto su almeno un obiettivo del progetto.

Gli obiettivi del progetto possono includere la portata del progetto, la sua organizzazione, i costi e la qualità.

Un rischio può avere una o più cause e, se si verifica, può avere uno o più impatti sul progetto.

Una causa può essere un requisito, un assunto, vincolo o condizione che determina la possibilità che esiti negativi o positivi abbiano luogo.

La gestione del rischio nel settore degli appalti (lavori, servizi e forniture) consiste nell'assicurare che i rischi connessi all'acquisto di beni o servizi siano identificati, valutati e gestiti per far sì che risultati inattesi o indesiderati siano ridotti al minimo, garantendo il raggiungimento degli obiettivi.

Un effetto è una deviazione dal previsto -positive e / o negative.

Gli obiettivi possono avere diversi aspetti (finanziari, salute e sicurezza, e ambientali) e si possono applicare a diversi livelli (strategico, organizzativo, di progetto, di prodotto e di processo).

Il rischio spesso si caratterizza nei confronti dei potenziali eventi e conseguenze, o una combinazione di questi.

Il rischio è spesso espressione di una combinazione delle conseguenze di un evento (compresi i cambiamenti di circostanze) e la probabilità che questo evento accada.

L'incertezza è lo stato, anche parziale, di carenza di informazioni relative alla comprensione o alla conoscenza di un evento, alle sue conseguenze o la probabilità di manifestazione.

Il PNA 2019 propone una nuova metodologia di valutazione del rischio avendo verificato che quella precedente basata sulla valutazione quantitativa (Impatto x Probabilità) veniva utilizzata in modo troppo burocratico e, di fatto, deresponsabilizzava il valutatore.

Si tratta di rivedere la valutazione del rischio adottando il modello qualitativo indicato dall'ANAC nel PNA 2019.

Anche l'attività di valutazione del rischio può essere considerata come un processo che si svolge in tre fasi:

- ✚ Identificazione;
- ✚ Analisi;
- ✚ Ponderazione.

3.2.1 Identificazione dei rischi

I rischi si individuano provando ad immaginare quali comportamenti/azioni possono mettere in atto determinati portatori di interessi per soddisfare i loro interessi in modo illecito.

L'attività di individuazione dei rischi si è svolta a due livelli: prima svolta dagli owner di processo con il personale coinvolto e, in un secondo momento rivista e integrata dal RPCT.

Nell'individuare i rischi di è tenuto conto delle fonti illustrate nel punto elenco successivo ma integrate in uno schema di analisi che andremo brevemente ad illustrare:

- ✚ l'analisi di documenti e di banche dati,
- ✚ le risultanze dell'analisi del contesto interno e esterno,
- ✚ l'esame delle segnalazioni,
- ✚ le interviste/incontri con il personale dell'amministrazione, i workshop e i focus group,
- ✚ i confronti (benchmarking) con amministrazioni simili,

- ✚ le analisi dei casi di corruzione avvenuti in passato o in amministrazioni simili,
- ✚ le risultanze dell'attività di monitoraggio svolta dal RPCT.

Sul processo ambito di indagine, abbiamo incrociato due variabili:

- ✚ i punti nodali in cui si può compromettere il processo
- ✚ i principali portatori di interesse di quel processo analizzato

Nella figura sottostante si presenta la matrice di scheda per l'individuazione dei rischi

	Tipologia di beneficiario e/o intermediario (automatico con possibilità di editare)	Tipologia soggetti economici coinvolti (automatico con possibilità di editare)	Soggetto economico affidatario o fornitore	Unità organizzativa coinvolte	Autorità interessate (altri enti + figure di spicco)
Alterazione del prodotto/servizio erogato					
Alterazione del beneficiario ammesso					
Alterazione della scelta del fornitore					
Alterazioni prodotti/servizi acquistati					
Uso non conforme delle risorse interne utilizzate					
Alterazione flussi di denaro in entrata o uscita					

Incrociando riga e colonna, e avendo raccolto le informazioni dalle fonti informative prima indicate, gli Owner dei processi insieme alle persone coinvolte hanno individuato gli eventi rischiosi e, in alcuni casi, anche gli eventi sentinella, ovvero quei fatti che se si verificano possono essere un campanello utile a rilevare per tempo l'evento rischioso.



Di seguito la tabella riepilogativa (oppure allega la tabella) dove è possibile leggere il collegamento processi e aree e le aree di rischio generali individuate dall'ANAC nel PNA (volendo puoi aggiungere l'elenco delle aree a rischio)

AREA DI RISCHIO
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
Contratti Pubblici (ex affidamento di lavori, servizi e forniture)
Acquisizione e gestione del personale (ex acquisizione e alla progressione del personale)
Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
Incarichi e nomine
Affari legali e contenzioso
Governo del territorio
Gestione dei rifiuti
Pianificazione urbanistica

Processi Operativi	Area di rischio	Principali rischi	F
Processi di supporto	Area di rischio	Principali rischi	F
Processi di direzione e controllo	Area di rischio	Principali rischi	F

3.2.2. Analisi del rischio

L'analisi del rischio ha un duplice obiettivo:

-  pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione ^[1]_[SEP]
-  stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio

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

Fattore Abilitante	Indicare se è un fattore abilitante presente (SI/NO)	Indicare eventuali misure di prevenzione già attuate	Eventuale misura da applicare
Mancanza misure di trattamento del rischio			
Mancanza misure di trasparenza			
Eccessiva regolamentazione, complessità e/ o scarsa chiarezza della normativa di riferimento			
Esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità da parte di pochi o di un unico soggetto			
Scarsa responsabilizzazione interna			
Inadeguatezza o assenza di competenza del personale addetto			
Inadeguata diffusione della cultura della			

legalità
Mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione
Possibilità di aggiungere altri fattori abilitanti

Anche in questo caso, il processo di valutazione del rischio si è svolto ad un doppio livello: la valutazione è stata effettuata dall'Owner di processo insieme agli attori coinvolti e poi rivista insieme al RPCT.

Nella tabella che segue (o nell'allegato se preferisci) l'esito dell'attività di comprensione del rischio attraverso i fattori abilitanti.

Area di rischio	Principali rischi	Fattori Abilitanti
Area di rischio	Principali rischi	Fattori Abilitanti
Area di rischio	Principali rischi	Fattori Abilitanti

Infine, si è giunti a determinare il livello di esposizione del processo al rischio di corruzione/malfunzionamento valutando i seguenti fattori chiave:

- ✚ Grado di importanza del prodotto/servizio per il/i Beneficiario/i;
- ✚ Grado di importanza della commessa per il fornitore/erogatore;
- ✚ Rilevanza delle risorse interne utilizzate;
- ✚ Coincidenza con una o più aree di rischio individuate dall'ANAC;
- ✚ Grado di accountability;
- ✚ Manifestazione nel passato di eventi corruttivi e/o provvedimenti disciplinari nel processo/procedimenti;
- ✚ Casi avvenuti in enti simili o nel contesto territoriale;
- ✚ Livello di collaborazione con Il RPCT del Responsabile e degli addetti;
- ✚ Chiacchiericcio, si dice che...;
- ✚ Grado di attuazione delle misure di prevenzione;
- ✚ Segnalazioni pervenute;
- ✚ Livello di contenzioso legale;
- ✚ Reclami proteste da parte dell'utenza/beneficiari;
- ✚ Mancato e prolungato mancato rispetto dei tempi dei procedimenti/processo;
- ✚ Mancato raggiungimento degli obiettivi di performance organizzativa e individuale.

Per ogni fattore chiave, 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, concorderanno un giudizio globale di valutazione di rischio riportandone sinteticamente la motivazione .

3.2.3 Ponderazione dei rischi

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.

3.2. 4 Individuazione dei rischi specifici

Sono confermati altresì, anche per l'anno 2021, i seguenti n. 18 RISCHI SPECIFICI:

1. Negligenza od omissione nella verifica dei presupposti e requisiti per l'adozione di atti o provvedimenti;
2. Inosservanza di regole procedurali a garanzia della trasparenza e imparzialità della selezione al fine di favorire soggetti particolari;
3. Motivazione generica e tautologica in ordine alla sussistenza dei presupposti di legge per l'adozione di scelte discrezionali;
4. Uso distorto e manipolato della discrezionalità, anche con riferimento a scelta di tipologie procedurali al fine di condizionare o favorire determinati risultati;
5. Irregolare o inadeguata composizione di commissioni di gara, concorso, ecc.;
6. Previsione di requisiti "personalizzati" allo scopo di favorire candidati o soggetti particolari;
7. Illegittima gestione dei dati in possesso dell'amministrazione – cessione indebita ai privati – violazione segreto d'ufficio;
8. Omissione dei controlli di merito o a campione;
9. Abuso di procedimenti proroga – rinnovo – revoca – variante, affidamenti complementari;
10. Quantificazione dolosamente errata degli oneri economici o prestazionali a carico dei privati;
11. Quantificazione dolosamente errata delle somme dovute dall'Amministrazione;
12. Alterazione e manipolazione di dati, informazioni e documenti;
13. Mancata e ingiustificata applicazione di sanzioni, multe o penalità;
14. Mancata segnalazione accordi collusivi;
15. Mancata rilevazione di situazioni di incandidabilità, di ineleggibilità, di incompatibilità per gli organi di governo e di inconfiribilità e di incompatibilità per gli organi di gestione;
16. Contatti con privati/soggetti precedenti o durante procedure di scelta del contraente;
17. Mancato controllo ai sensi dell'art. 35- bis del Dlgs. 165/2001 sui componenti delle commissioni;
18. Abuso utilizzazione nelle procedure di scelta del contraente del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso ovvero non corretta individuazione dei criteri e sub-criteri motivazionale nel caso di utilizzo nelle procedure dell'offerta economicamente più vantaggiosa, abuso o utilizzo distorto delle cd. "clausole sociali".

3.3 Azioni di prevenzione

In riferimento all'area di rischio di cui all'"attività provvedimentale (rilascio di autorizzazioni/concessioni e titoli abilitativi comunque denominati)" un'azione di prevenzione attuabile fin da subito è l'adozione di modalità organizzative che prevedano una progressiva informatizzazione, utilizzo dell'applicativo gestionale in uso, di tale procedimenti al fine di facilitare l'applicazione delle metodologie esistenti all'interno dell'ente in materia di controlli interni.

Relativamente e specificatamente alle procedure di scelta del contraente (mediante determinazioni dirigenziali) per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, incarichi professionali anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del Codice dei Contratti", , azioni abbastanza immediate potranno essere costituite dalla redazione e sottoscrizione di protocollo di legalità recentemente sottoscritto con la Prefettura di Siena (sub. all.2) e check-list/liste di controllo (sub all. 3 e 4). Altra misura, per evitare nelle delicate fasi che precedono la gara e l'apertura dell'offerta "momenti di contatto" potenzialmente pericolosi è

l'utilizzo del cd. metodo Frequently Asked Questions, meglio conosciuto con la sigla FAQ, letteralmente le "domande poste frequentemente". Più esattamente sono una serie di risposte stilate direttamente dalla stazione appaltante per garantire "par condicio" e trasparenza circa chiarimenti e informazioni sulla procedura di gara.

In relazione all'area di rischio "esecuzione dei contratti", per l'annualità 2021 si prevede una puntuale attività di verifica circa la congruità delle garanzie offerte dai soggetti affidatari per l'esecuzione contrattuale nel rispetto dei parametri definiti da specifica lista di controllo (sub. all. n. 5).

Sugli appalti sotto soglia, con particolare attenzione agli affidamenti diretti, gli uffici preposti alle gare dovranno seguire le indicazioni contenute in apposito manuale da redigere sotto il coordinamento del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza entro il 31 dicembre del 2021.

Un'azione per l'area di rischio "governo del territorio e strumenti urbanistici comunali è individuata nell'esame congiunto e validazione "a più competenze" delle procedure di verifica degli strumenti urbanistici comunali e proposte di deliberazione del settore. Nell'ambito del governo del territorio può verificarsi ed ipotizzarsi un conseguimento di rendite finanziarie legate all'utilizzo del territorio da parte dei privati per interventi che coinvolgono aspetti ambientali e utilizzo risorse da cui può derivare un forte rischio corruttivo. Importante sarà la mappatura di alcuni processi trasversali tra edilizia e urbanistica.

Tra le azioni da perseguire con particolare riferimento all'area di rischio di cui alla "concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati" quella di prevedere forme di rendicontazione puntuali e di tracciabilità degli affidamenti ed acquisti che i beneficiari eventualmente effettuano con la contribuzione pubblica.

In merito all'area di rischio si segnala che l'ente si è dotato di criteri trasparenti e meritocratici e di una regolamentazione delle progressioni economiche orizzontali nonché sistemi di individuazione, graduazione e pesatura preventivi delle posizioni economiche e di altri istituti contrattuali. Nel 2021 si cercherà di migliorare il sistema delle cd. progressioni economiche orizzontali anche sulla base degli esiti di un sondaggio interno sul benessere organizzativo, riportato nel documento denominato "Piano Organizzativo del Lavoro Agile" (POLA), quale allegato al Piano della performance 2021/2023 che in tal senso ha evidenziato delle criticità da superare.

Relativamente, all'area di rischio di cui alla "verifica nell'ambito dell'attività di competenza degli Affari Istituzionali e Segreteria Generale della sussistenza di cause di incompatibilità, ineleggibilità, incandidabilità ed inconfiribilità organi di governo e di indirizzo politico e organi gestionali" e vale a dire ai rischi connessi alle ipotesi di incompatibilità, incandidabilità ed ineleggibilità come prefigurate dalla normativa vigente ci si è concentrati anche nel 2020 e ci si concentrerà anche per il futuro su queste due azioni:

a) consegnare/inviare a Responsabili di Aree, funzioni e servizi e Amministratori il Piano Anticorruzione;

b) verificare al momento di eventuale surrogà autocertificazione prodotte su carichi pendenti e casellario ovvero le autodichiarazioni dei componenti delle commissioni o coloro che rogano contributi e sovvenzioni.

Per quanto concerne l'area di rischio di cui alla governance degli organismi partecipati, in particolare per i processi di esternalizzazione di funzioni e attività, vigilanza e controllo su attività conferite, rispetto delle regole pubblicistiche, nomina/designazione e revoca dei rappresentanti dell'ente in seno agli organismi partecipati si elencano di seguito le azioni di prevenzione del rischio corruttivo già attuate nel 2020 e attuabili "pro futuro":

- L'ente si è impegnato a motivare in maniera analitica l'eventuale mantenimento di partecipazioni in essere anche in riferimento alla adeguatezza della garanzia di trasparenza ed imparzialità offerta dall'organismo nell'esercizio delle funzioni ad esso affidate in un'ottica di strategia condivisa, soprattutto in riferimento agli adempimenti previsti dal d.lgs. 175/2016;
- Applicazione della revisione dei criteri per la nomina dei rappresentanti dell'Ente negli organi negli enti partecipati, approvati con specifica deliberazione

consiliare;

- Verifica nel caso di nomina e/o designazione in organismi partecipati e fondazioni dei requisiti di onorabilità e l'assenza di ipotesi di incompatibilità, ineleggibilità, incandidabilità ed inconfiribilità dei soggetti da nominare.

4. Il trattamento del rischio e le misure di prevenzione

La fase del trattamento del rischio consiste nell'individuazione e valutazione delle misure che devono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio e nella priorità attribuita.

Gli interventi individuati dal Piano per fronteggiare i rischi sono stati suddivisi in contromisure centralizzate e decentrate come da tabelle che si riportano:

CONTROMISURE CENTRALIZZATE

n. misura	Descrizione misura
1	Aggiornamento per implementazione e miglioramento sito "amministrazione trasparente" con particolare attenzione ai "contributi e sovvenzioni" nonché ai "provvedimenti e contratti" nel giusto temperamento tra accesso civico e diritto di riservatezza attraverso una migliore integrazione dei pacchetti gestionali software in dotazione ovvero l'utilizzo di applicativi "ad hoc".
2	Monitoraggio dell'attuazione del Codice di comportamento vigente mediante misure di diffusione e implementazione .
3	Adozione di misure per l'attuazione delle disposizioni in materia di incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità per le cariche di governo e di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi per gli organi di gestione (commissioni soggetti che rogano contributi e sovvenzioni).
4	Adozione di attività formative per il personale.
5	Sviluppare un sistema informatico che non consenta modifiche non giustificate in materia di procedimenti e provvedimenti dirigenziali.
6	Gestione misure a tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (whistleblowing)
7	Controllo di regolarità amministrativa che oltre a monitorare la legittimità degli atti persegua anche la standardizzazione delle procedure e delle

	tecniche redazionali per la promozione di una cultura della legalità ed integrità.
8	Rendere pubblici tutti gli incarichi conferiti internamente o esternamente affidati dall'Ente
9	Neutralizzare i punti di contatto con privati/soggetti precedenti o durante procedure di scelta del contraente attraverso l'utilizzo mediante il sito istituzionale delle "FrequentlyAskedQuestions", meglio conosciute con la sigla FAQ, sono letteralmente le "domande poste frequentemente"; più esattamente sono una serie di risposte stilate direttamente dalla stazione appaltante, in risposta alle domande che gli vengono poste, o che ritiene gli verrebbero poste, più frequentemente dai soggetti partecipanti alle procedure selettive e di scelta del contraente della Provincia: vi sono domande ricorrenti alle quali si preferisce rispondere in modo da sciogliere i dubbi di coloro che intendono partecipare alle procedure e garantire loro le stesse informazioni sulla procedura.
10	Ricorso ad un apposito protocollo di legalità (sub. all. n. 2)
11	Ricorso un apposito protocollo per gli incarichi professionali (sub. all. n. 3)
12	Ricorso ad una una check-list di controllo per incarichi per servizi legali (sub. all. n. 4)
13	Sempre negli organismi partecipati, la promozione di una disciplina del personale vicina a quella delle pubbliche amministrazioni e dunque: adozione di procedure selettive per il reclutamento sottratte alla diretta scelta degli amministratori degli enti che diano analoghe garanzie di imparzialità e applicazione delle regole della trasparenza di cui al D.Lgs. n. 33/2013 e s.m.i.
14	Formazione su Piano anticorruzione e novità introdotte in tema di trasparenza dal d.lgs. 97/2016 rivolta a tutti i dipendenti e formazione specifica rivolta ai titolari di e di P.O., di specifiche responsabilità ovvero di personale con compiti istruttori
15	Check list di verifica di congruità di fidejussioni e garanzie nell'area di rischio esecuzione dei contratti (sub. all. n. 5)
16	Verifica dei requisiti di onorabilità e l'assenza di ipotesi di incompatibilità, ineleggibilità, incandidabilità ed inconferibilità dei soggetti da nominare in organismi partecipati e fondazioni
17	Manuali operativi (es. per gli affidamenti diretti) e lista controllo determine e contratti (sub all. n. 6)

CONTROMISURE DECENTRATE

n. misura	Descrizione misura
1	Dichiarazione di inesistenza cause di incompatibilità per la partecipazione a commissioni di gara per l'affidamento di lavori, forniture e servizi e a commissioni di concorso pubblico.
2	Misure di verifica e monitoraggio per accertare il rispetto del divieto art. 35-bis, del d. lgs. N. 165/2001 nella composizione di commissioni .
3	Predisposizione di linee guida operative, protocolli comportamentali e adozione di procedure standardizzate.
4	Adozione misure di adeguata pubblicizzazione della possibilità di accesso alle opportunità pubbliche e dei relativi criteri di scelta.
5	Misure di verifica del rispetto dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi.
6	Predisporre atti adeguatamente motivati e di chiara, puntuale e sintetica formulazione.
7	Predisporre documenti da pubblicare sul sito di interpretazione trasparente uniforme ed eventualmente condivisa previa effettuazione di idonee forme di consultazione pubblica di norme tecniche e procedurali relativa all'attività edilizia, SUAP e urbanistica .
8	Misure di verifica e monitoraggio per accertare il rispetto del divieto art. 53, comma 16-ter, del d. lgs. N. 165/2001

4.1. La formazione del personale

Al fine di garantire una generale diffusione della cultura della legalità, il Comune attua specifica attività informativa e formativa rivolta al personale dipendente in materia di trasparenza, pubblicità, integrità e legalità.

In particolare, detti interventi sono effettuati con cadenza periodica e finalizzati a far conseguire ai dipendenti una piena conoscenza dei contenuti, finalità e adempimenti conseguenti, relativi a:

- Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza e contesto normativo ed organizzativo;
- strumenti operativi e contromisure.

L'attività formativa verrà svolta, compatibilmente con le risorse finanziarie messe a disposizione e gli altri percorsi formativi e di aggiornamento professionale intrapresi all'interno dell'Ente, previa programmazione e conseguente calendarizzazione periodica in sede di tavolo delle Posizioni Organizzative .

L'attività formativa finalizzata a prevenire nell'Ente fenomeni di corruzione potrà essere organizzata anche secondo modalità di apprendimento e sviluppo delle competenze, non strutturate nei termini della formazione "tipica o classica", costituite dalla reingegnerizzazione di processi e luoghi di lavoro, in modo da assicurare lo sviluppo delle opportunità di informazione, valutazione e accrescimento delle competenze nel corso del lavoro quotidiano, il benessere organizzativo (tutoring, mentoring, peer review, circoli di qualità e focus group, ecc.).

I Docenti/esperti dovranno essere individuati , preferibilmente, e, se possibile e compatibile con le capacità di spesa, tra il Personale non in servizio presso il Comune. Ci si potrà avvalere anche del segretario Generale x momenti formativi interni condivisi anche con altri enti come Provincia di Siena, ente di area vasta, Unione o Comuni con ci sono svolti servizi forma associata (es: Torrita con cui viene condiviso il Segretario /Responsabile della Prevenzione della Corruzione) . Dovranno essere effettuati il monitoraggio della formazione e la valutazione dei risultati conseguiti.

La formazione potrà essere garantita anche online o attraverso l'invio di materiale e documentazione didattico-informativa a tutto il personale dipendente per posta elettronica, a cura del responsabile.

Nel corso del 2021 la formazione dovrà risultare appropriata sia in relazione ai destinatari che ai contenuti.

Sempre in un'ottica di prevenzione della corruzione, il Segretario Generale, con cadenza , invierà comunicazioni e note informative e/o operative a tutto il personale del Comune come già avvenuto nel corso del 2020. Tali comunicazioni hanno ad oggetto materiale di formazione giuridica, contabile ed amministrativa. In particolare I corsi realizzati, rivolti alcuni alla totalità dei dipendenti, altri a target specifici in relazione alle diverse professionalità, pur nella varietà dei contenuti formativi, hanno, comunque, un elemento di unitarietà, in quanto parte integrante della formazione obbligatoria in materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, finalizzata non solo ad accrescere le competenze e le professionalità interne, ma anche a costruire la nuova cultura della legalità e della integrità .

4.3 Adempimenti di cui all'art. 20 del Decreto Legislativo n. 39/2013

Per tutti gli incarichi conferiti con proprio atto dal Comune, rientranti nell'ambito di applicazione del Decreto Legislativo n. 39/2013, i soggetti incaricati devono presentare, all'atto del conferimento, una dichiarazione sulla insussistenza delle cause di inconferibilità previste dal citato Decreto. Tale dichiarazione è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico.

Nel corso dell'adempimento della prestazione, i soggetti incaricati devono rendere le dichiarazioni annuali, prescritte dall'art. 20 comma 2 dello stesso Decreto, sulla insussistenza delle cause di incompatibilità con l'incarico entro il 30 giugno di ogni anno; nel caso in cui l'incarico cessi precedentemente a tale data, la dichiarazione è resa almeno trenta giorni prima della scadenza.

I Responsabili competenti acquisiscono le predette dichiarazioni e ne assicurano la tempestiva pubblicazione nel sito istituzionale del Comune.

4.4 La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblowing)

L'articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (c.d. whistleblowing), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito. Sono accordate al whistleblowing le seguenti misure di tutela:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione;
- la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54-bis).
- La legge 190/2012 ha aggiunto al d.lgs. 165/2001 l'articolo 54-bis.

La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa "essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia".

L'articolo 54-bis delinea una "protezione generale ed astratta" che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei "necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni". Le misure di tutela del "fischiettatore" devono essere implementate, "con tempestività", attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC). A tal fine il Comune ha attivato le procedure per dotarsi di un sistema informatizzato che consente l'inoltro e

la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima e che ne consente l'archiviazione. Il pacchetto applicativo, è stato implementato anche attraverso un percorso illustrativo reperibile sul sito.

Attualmente è operativa tale procedura. I soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo attivabile al seguente link: http://www.comune.montepulciano.siena.it/images/trasparenza/Articolo_AT.pdf.

4.5 Altre misure di prevenzione alla corruzione

Dopo l'approvazione del piano anticorruzione, lo stesso sarà presentato ed esaminato collegialmente in sede di Tavolo delle Posizioni organizzative. In particolare verranno analizzate in modo più approfondito la mappatura delle aree di rischio, le attività/procedimenti individuati, la valutazione dei rischi connessi e le conseguenti azioni operative preventive della corruzione indicate nel piano.

La gestione del rischio prevede, ovviamente, anche una continua azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio a seguito delle misure di prevenzione introdotte. Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate e, di conseguenza, alla eventuale individuazione di ulteriori strategie di prevenzione.

Successivamente alla sua approvazione, il piano triennale anticorruzione sarà pubblicato sul sito istituzionale.

In sede di Tavolo delle Posizioni Organizzative almeno una volta all'anno e prima del termine previsto dalla legge per redigere la relazione sulla performance, verrà verbalizzata sinteticamente l'attività svolta ai fini del presente Piano.

Nel verbale si dovrà altresì dichiarare, anche sulla base delle segnalazioni dei referenti, che nel periodo in esame:

a) non si sono verificate ipotesi di condotte illecite;

non si sono avute situazioni di conflitto di interesse, in quanto con i soggetti interessati dalle attività, non sussistono:

- i. legami di parentela o affinità sino al quarto grado;
- ii. legami di stabili di amicizia e/o di frequentazione, anche saltuaria;
- iii. legami professionali;
- iv. legami societari;
- v. legami associativi;
- vi. legami politici;
- vii. legami di diversa natura capaci di incidere negativamente sull'imparzialità dei Responsabili dei Servizi e dei Responsabili di Procedimento.

b) non si sono avute situazione limitative o preclusive nello svolgimento di funzioni gestionali che hanno riguardato le delle seguenti competenze:

- i. gestione delle risorse finanziarie;

- ii. acquisizione di beni, servizi e forniture;
 - iii. concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati.
- c) non si sono avute situazioni di incompatibilità per nella composizione di eventuali commissioni per la scelta di contraenti per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, per la concessione o per l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque tipo;
- d) ha assicurato i livelli essenziali di trasparenza ed ha ottemperato a quanto previsto dal successivo del presente Piano.

Ulteriori processi di attuazione e controllo delle decisioni, idonei a prevenire il rischio di corruzione, potranno essere avviati all'interno del Tavolo delle PO più volte richiamata nel presente piano. Ai sensi dell'articolo 54/bis del Decreto Legislativo n. 165/2001, ad eccezione dei casi di responsabilità a titolo di Calunnia o Diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del Codice Civile in tema di risarcimento per fatto Illecito, il dipendente comunale che denuncia all'Autorità Giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio Superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia. In sede di procedimento disciplinare a carico dell'eventuale Responsabile del fatto illecito, l'identità del Segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, ma a condizione che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'innocente. L'adozione di misure discriminatorie a danno del Dipendente segnalante è comunicata al Dipartimento della Funzione Pubblica, per i provvedimenti di competenza, dallo stesso Segnalante o eventualmente dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative all'interno del Comune nel quale le stesse sono attive. La denuncia di cui al presente articolo è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Nel corso del 2021 tra le ulteriori misure che dovranno essere sicuramente implementate quelle relative alla recente normativa antiriciclaggio e sulla base di quanto è messo nel quadro conoscitivo ricostruito nel paragrafo dedicato all'analisi del contesto esterno.

Ai fini dell'attuazione delle norme in materia di antiriciclaggio e antiterrorismo e, fino a nuove disposizioni ed indicazioni, in applicazione del Decreto Ministro dell'Interno 25.09.2015, si detta la seguente disciplina:

- Il soggetto "Gestore" è formalmente individuato nel Responsabile della prevenzione della corruzione ed è, quindi, delegato a valutare e a trasmettere le comunicazioni alla UIF (Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia).
- Tutti i titolari di PO del Comune ("Responsabili), anche su comunicazione dei rispettivi responsabili di procedimento, sono obbligati a segnalare al Gestore esclusivamente per iscritto, tutte le informazioni ed i dati necessari al verificarsi di uno degli "indicatori di anomalia" elencati nell'allegato al predetto D.M.; a tal fine, con riferimento agli indicatori di cui alla lett. A dell'allegato, si precisa che sono da intendersi "soggetti a cui è riferita l'operazione" le persone fisiche o le entità giuridiche nei cui confronti gli uffici del Comune svolgono un'attività finalizzata a realizzare

un'operazione a contenuto economico, connessa con la trasmissione o la movimentazione di mezzi di pagamento o con la realizzazione di un obiettivo di natura finanziaria o patrimoniale, ovvero nei cui confronti sono svolti i controlli di competenza degli uffici medesimi.

- Ogni dipendente può segnalare al proprio Responsabile fatti e circostanze eventualmente riconducibili ad indicatori di anomalia. Il Responsabile raccoglie tutte le informazioni ed i dati necessari per valutare la rilevanza della comunicazione e trasmette al Gestore dell'esito dell'istruttoria.
- Il Gestore, non appena ricevuta la comunicazione da parte del Dirigente, sulla base della documentazione acquisita e di eventuali ulteriori approfondimenti, può inoltrare allo Uif o archiviare la comunicazione ricevuta; qualora decida per la trasmissione, inoltra senza ritardo la comunicazione di operazione sospetta alla UIF in via telematica attraverso la rete Internet, al portale INFOSTAT-UIF della Banca d'Italia, previa registrazione e abilitazione, adesione, al sistema di segnalazione on line.
- Nell'effettuazione delle comunicazioni dal Responsabile al Gestore (il RPC) e da questi alla UIF dovranno essere rispettate le norme in materia di protezione dei dati personali.
- Considerata la non completezza ed esaustività dell'elencazione degli indicatori di anomalia di cui all'allegato al D.M. 25.09.2015, ogni Responsabile, relativamente al proprio ambito di attività, deve effettuare la comunicazione al gestore quando sa, sospetta o ha motivo ragionevole per sospettare l'avvenuto compimento o il tentativo di compimento di operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. L'allegato al citato D.M. fa altresì riferimento agli indicatori di anomalia con riguardo a determinati settori di attività (controlli fiscali, appalti, finanziamenti pubblici, immobili e commercio), ma l'attività di comunicazione deve al momento concentrarsi sui procedimenti di cui al comma 1 dell'art 10 (provvedimenti di autorizzazione o concessione; procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati), salvo diverse determinazioni del Comitato di sicurezza finanziaria di cui al comma 2 del citato articolo.

L'ente, comunque si impegna in materia di antiriciclaggio ad adottare ogni misura e azioni in attuazione della Direttiva n.2018/843 meglio conosciuta come quinta direttiva antiriciclaggio (Dlgs.125 del 4.10.2019) e successive modifiche ed integrazioni. Sulla materia saranno organizzati, con docenze di livello universitario, specifici momenti formativi già nel 2021 anche al fine di individuare ulteriori misure preventive e azioni nell'arco triennale di validità del presente piano.

Il settore degli appalti pubblici è a forte rischio di infiltrazioni mafiose, sia per le grandi opere che per le opere realizzate degli enti locali, soprattutto attraverso il meccanismo dei subappalti e dell'aggiudicazione al massimo ribasso, che possono essere strumenti per il riciclaggio.

Tratto caratteristico del mercato tradizionale della Toscana è quello della bassa quota di aggiudicazione delle imprese toscane, che si accaparrano una quota di appalti relativamente esigua, se confrontata con la media di quello che si rileva nelle altre Regioni.

Vi è quindi un mercato di grandi opere che è in mano ad imprese che non sono radicate sul territorio toscano e che si aggiudicano gli appalti con ribassi molto elevati. Tale aspetto richiede un particolare controllo perché il ribasso consente, da un lato il riciclaggio, dall'altro di mettere fuori gioco la concorrenza di imprese "pulite".

In tale contesto ulteriori potranno individuarsi le seguenti misure specifiche :

- protocollo di legalità locale ovvero anche di natura territoriale su base provinciale sui subappalti, noli e subforniture e per favorire misure contro il caporalato. Una bozza di protocollo è già oggetto di confronto con le organizzazioni sindacali provinciali mentre da poco è stato sottoscritto un protocollo di legalità con la Prefettura di Siena (allegato "2")

- promuovere la formazione di elenchi/Albi di prestatori e fornitori verificando di richiedere specifiche capacità tecniche e di diponibilità di manodopera qualificata, sotto contratto regolare e legale e favorendo imprese che aderiscono ai protocolli di legalità di cui al precedente punto;

- effettuare con ponderazione la scelta del criterio di aggiudicazione e tenendo conto che :

- a) negli appalti preferire il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa , formando professionalità che sviluppino capacità di premiare l'effettiva qualità nella scelta dei criteri e parametri di valutazione;

- b) migliorare la metodologia di verifica delle offerte anomale.

Ulteriori misure riguardano i nuovi rischi emergenti dall'emergenza Covid-19 come tabella riepilogativa di cui all'allegato "1".

5. Piano Anticorruzione e Ciclo della Performance

La rilevanza strategica dell'attività di prevenzione e contrasto della corruzione comporta che le amministrazioni debbano procedere all'inserimento delle attività che pongono in essere per l'attuazione della legge 190/2012 nella programmazione strategica ed operativa, al fine di una integrazione degli strumenti di programmazione e controllo. Pertanto, il piano triennale anticorruzione del Comune è inserito negli strumenti del ciclo della performance ed è oggetto di valutazione ai fini della performance organizzativa. Obiettivi legati all'attuazione delle previsioni del piano anticorruzione sono inseriti nel DUP e nel PEG/PDO come obiettivi individuali e/o di gruppo e sono oggetto di valutazione ai fini del ciclo della performance e dell'attribuzione dell'indennità di risultato dei Responsabili e della produttività dei dipendenti. Nel format performance organizzativa del Piano della Performance 2021-2023 per facilitare la correlazione tra Piano Anticorruzione (compresa trasparenza) sono riportate le principali azioni che saranno portate avanti dall'amministrazione comunale sia in materia di trasparenza che di prevenzione alla corruzione.

Nell'ottica di monitorare l'integrazione tra questi strumenti di programmazione strategico-operativa si allegano i report sul controllo di gestione rispetto agli atti deliberativi di Giunta e Consiglio per l'anno 2020 (allegati nn. 9 e 10).

6. Trasparenza e accessibilità

Come già precedentemente accennato il 14/03/2013, in esecuzione della delega contenuta nella legge 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36) il Governo ha approvato il D.Lgs. n. 33/2013 di “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”. Con il D.Lgs. n.97/2016 è stata modificata sia la legge “anticorruzione” che il “decreto trasparenza”. La complessità della norma e delle successive linee guida dell’ANAC, emanate solo il 29/12/2016, esigono uno studio approfondito dei vari istituti e, a tal proposito, dovranno essere fatte delle azioni di formazione a supporto dell’implementazione dei vari istituti che, ricordiamolo, sono:

- ***l’istituto dell’accesso civico, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;***
- ***l’Amministrazione Trasparente, cioè la pubblicazione, sull’apposita sezione del sito internet istituzionale, di documenti, informazioni e dati concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni.***

Questi due istituti sono senza dubbio la misura più concreta ed utile al fine dell’implementazione della cultura e delle buone pratiche contro la corruzione delineato dal legislatore con la legge 190/2012.

L’articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016 prevede infatti: “La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche.”

6.1.Soggetti coinvolti

Al processo di formazione e di attuazione del Programma concorrono soggetti diversi, ciascuno dei quali, per la propria competenza, è chiamato ad intervenire nelle differenti fasi dello stesso processo.

- La Giunta approva il Programma.
- Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ha il compito di controllare il procedimento di elaborazione e di aggiornamento del Programma, nonché la sua attuazione.
- I Responsabili di Area sono responsabili, per la propria competenza, come indicato nella tabella allegata (sub. all. 7), della pubblicazione dei dati obbligatori e dell’aggiornamento nel rispetto dei tempi previsti dall’art. 8 del D.Lgs. 33/2013 e dal piano anticorruzione, della veridicità, del contenuto e del formato dei dati pubblicati.

Il Responsabile cui afferisce la responsabilità dei sistemi informativi e del sito web istituzionale deve garantire uniformità grafica e di contenuti con l'intento di rendere più semplice al cittadino la consultazione, la navigazione e un accesso ai servizi rapido ed efficiente. Deve garantire, altresì, la funzionalità e adeguatezza informatica della sezione Amministrazione Trasparente, rispetto ai presupposti stabiliti dalle vigenti disposizioni in ordine ai siti web della pubblica amministrazione, la sicurezza e la conservazione dei dati pubblicati. Deve, inoltre, assicurare supporto e collaborazione agli uffici ed al Responsabile anticorruzione e della trasparenza per una corretta gestione sotto il profilo tecnico-informatico dei dati oggetto di pubblicazione.

- Il Nucleo di Valutazione ha il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Programma e quelli indicati nel Piano della Performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. Ha inoltre compiti di verifica e attestazione attribuiti dalla normativa e dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

6.2 Monitoraggio

Per l'attività di monitoraggio periodico, il Responsabile della Trasparenza, attiverà gli strumenti necessari per assicurare la presenza e l'aggiornamento dei dati pubblicati nella Sezione "Amministrazione Trasparente", ferma restando la responsabilità dei Responsabili, ciascuno per gli ambiti di competenza indicati nella tabella, della pubblicazione ed aggiornamento dei dati, della veridicità, del contenuto e del formato dei dati pubblicati.

In tale contesto infatti è stata istituita una struttura operativa che ha aggiornato la griglia della trasparenza contenente gli obblighi di pubblicazione, con i nominativi di tutti i responsabili e di tutti i referenti, come risulta dal documento allegato. Nel corso del 2020 si procederà con l'adozione di un atto organizzativo recependo i contenuti della griglia.

Sul sito istituzionale sono già presenti i dati la cui pubblicazione è resa obbligatoria dalla normativa vigente. Sotto il profilo della qualità dei dati inseriti, l'amministrazione è ben consapevole che vanno implementate azioni di miglioramento e completamento di questi dati.

L'Ente assicura:

- la conformità ai documenti originali in possesso dell'Amministrazione;
- l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità (art. 6 del D.Lgs. n. 33 del 2013).

I Responsabili quindi assicurano che i documenti e gli atti oggetto di pubblicazione obbligatoria siano quindi pubblicati:

- in forma chiara e semplice, in modo da essere facilmente comprensibili;
- in forma completa del loro contenuto e degli allegati costituenti parte integrante e sostanziale dell'atto;
- in forma comprensiva dell'indicazione della loro provenienza, e previa attestazione di conformità all'originale in possesso dell'Amministrazione;
- in forma tempestiva e non oltre tre giorni dalla loro efficacia;
- per un arco temporale di almeno cinque anni, decorrenti dal mese di gennaio dell'anno successivo a quello dal quale inizia l'obbligo di pubblicazione: nel caso di atti la cui efficacia è superiore ai cinque anni, la pubblicazione termina con la data di efficacia; inoltre, allo scadere del termine previsto, tali atti sono comunque custoditi e consultabili all'interno di distinte sezioni di archivio;

- in dimensione di tipo aperto (art. 68 del Codice dell'Amministrazione Digitale, di cui al D.Lgs. n. 82 del 2005), e saranno riutilizzabili ai sensi del GDPR 679/2016, senza restrizioni se non quelle conseguenti all'obbligo di riportare la fonte e garantirne l'integrità.

Il Responsabile con il supporto della segreteria generale e di altre unità esegue il controllo dell'effettiva attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente da parte dei , provvedendo a predisporre specifiche segnalazioni nei casi verificati di omesso o ritardato adempimento.

Per ogni informazione pubblicata verrà verificata:

- la qualità;
- l'integrità;
- il costante aggiornamento;
- la completezza;
- la tempestività;
- la semplicità di consultazione;
- la comprensibilità;
- l'omogeneità;
- la facile accessibilità;
- la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione;
- la presenza dell'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità.

L'aggiornamento annuale del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità terrà conto dello stato di attuazione delle azioni in esso programmate.

Il Comune incentiverà sia nei propri uffici, sia attraverso gli allegati pubblicati nel sito web, l'adozione di software open-source e formati aperti e confrontabili.

La sezione "amministrazione trasparente" utilizza formati aperti per la diffusione dei dati: i formati utilizzati sono il formato CSV (comma separated value) per il rilascio di liste ed elenchi, il formato ODT (Open Document Spreadsheet) per i fogli elettronici e il formato PDF (Portable document format) per i documenti stampabili.

Le statistiche degli accessi al sito istituzionale, relativamente alla sezione "Amministrazione Trasparente" riferiti all'anno 2020 sono riportate nell'allegato "8".

6.3 Limiti alla trasparenza

La necessità di garantire la massima trasparenza negli atti dell'amministrazione e nella comunicazione istituzionale deve anche armonizzarsi con la salvaguardia dei principi della privacy. In merito lo stesso D.Lgs. 33/2013 all'art.4 sancisce che la realizzazione della trasparenza pubblica deve avvenire nel rispetto della nuova disciplina in materia di protezione dei dati personali di cui al Regolamento UE 2016/679.

6.4 Collegamento con il Piano della performance

La pubblicità di dati inerenti l'organizzazione, l'attività dell'amministrazione e l'erogazione dei servizi alla comunità è una importante espressione della performance delle pubbliche amministrazioni e del raggiungimento degli obiettivi definiti nell'ambito del ciclo di gestione della performance.

6.5 L'accesso civico generalizzato

Con la nuova definizione, l'accesso civico si configura come diritto ulteriore sia al diritto di accesso che all'amministrazione trasparente, nel senso che è molto più ampio per diventare generalizzato nei confronti di ogni "documento, informazione o dato" detenuto dalla pubblica amministrazione. In questo caso dunque:

- Basta un'istanza senza motivazione;
- Non serve indicare alcun interesse personale per tutelare una situazione giuridicamente rilevante.

L'esercizio dell'accesso civico – l'istanza

L'obbligo, previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni, di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. Il diritto di accesso civico generalizzato prevede inoltre il diritto di accedere direttamente ad ulteriori documenti o informazioni semplicemente "detenute" dal comune.

È necessario che il cittadino faccia un'istanza di accesso civico, con cui identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti. Per l'istanza la norma non richiede motivazione e può essere trasmessa alternativamente con le modalità di cui all'art. 38 del DPR 28/12/2000 n. 445 (cartacea con firma di fronte al dipendente addetto o con allegata copia del documento di identità) o con quelle degli artt. 64 e 65 del D.Lgs. 07/03/2005 n. 82 (Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica)

L'avvio del procedimento e la chiusura "semplice"

L'ufficio protocollo a cui perviene l'istanza, salvo che non venga subito presentata al dipendente addetto, dovrà trasmetterla tempestivamente al responsabile del procedimento, che andrà individuato tra:

- *l'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;*
- *Ufficio relazioni con il pubblico;*
- *ufficio indicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;*
- *al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria"*

Costui dovrà fare, alternativamente, una delle tre cose:

- *Rigettare la stessa per manifesta improcedibilità ex art. 2 della legge 07/08/1990, n. 241*

- *Accogliere immediatamente l'istanza.*
- *Dare avvio al procedimento per il reperimento delle informazioni/atti e informare gli eventuali controinteressati*

Al comma 5 dell'art. 5 del del D.lgs. 14/03/2013, n. 33 come modificato ed integrato si dice che:

“Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione”

I diritti che la Pubblica Amministrazione deve tutelare avvisando i controinteressati sono:

- *la protezione dei dati personali;*
- *la libertà e la segretezza della corrispondenza;*
- *gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.*

L'accesso civico è denegato inoltre con provvedimento motivato quando è necessario tutelare:

- *la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;*
- *la sicurezza nazionale;*
- *la difesa e le questioni militari;*
- *le relazioni internazionali;*
- *la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;*
- *la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;*
- *il regolare svolgimento di attività ispettive.*

A tale scopo, quale specifica azione del presente piano in materia di trasparenza andrà adottata una regolamentazione per chiarire i campi di applicazione casi di esclusione dell'accesso civico.

La chiusura del procedimento dopo l'avviso ai controinteressati

Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati.

Il provvedimento finale deve essere motivato e deve avere l'indicazione dei soggetti e delle modalità di effettuare ricorso.

Potrebbe essere necessario né accogliere pienamente né denegare completamente l'istanza; in analogia con il diritto di accesso, si potrà con un apposito provvedimento da notificare/inviare a chi ha fatto l'istanza:

- *Differire ad altro momento il rilascio di quanto richiesto;*
- *Limitare il rilascio solo ad alcuni degli atti e provvedimenti richiesti*

La segnalazione dell'omessa pubblicazione

Ogni inadempimento degli obblighi di pubblicazione sul sito dell'Amministrazione trasparente ha un suo responsabile, che potrà subire per detta mancanza quanto prevede l'art. 43 del D.lgs. 14/03/2013, n. 33 come modificato ed integrato.

In particolare qualora detti inadempimenti siano particolarmente gravi (la norma non spiega quali siano i parametri di gravità), il responsabile della trasparenza ***“segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare. Il responsabile segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione, all'OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.”***

Per una disciplina più dettagliata ed organica si rinvia al regolamento sull'accesso di cui si è recentemente dotato l'ente.

6.6 Mappatura del processo della protezione dei dati personali

Il Parlamento europeo ed il Consiglio in data 27.4.2016 hanno approvato il Regolamento UE 679/2016 (GDPR- General Data Protection Regulation) relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, che abroga la direttiva 95/46/CE e che mira a garantire una disciplina uniforme ed omogenea in tutto il territorio dell'Unione europea.

Il Garante per la protezione dei dati personali ha emanato una Guida all'applicazione del Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali con la quale ha offerto un panorama delle principali problematiche che i soggetti pubblici, oltre alle imprese, devono tenere presenti ai sensi dello stesso Regolamento. Occorre evidenziare che le norme introdotte dal Regolamento UE 2016/679 si traducono in obblighi organizzativi, documentali e tecnici che tutti i Titolari del trattamento dei dati personali devono, fin da subito, considerare e tenere presenti per consentire la piena e consapevole applicazione del nuovo quadro normativo in materia di privacy ed appare pertanto necessario ed opportuno stabilire modalità organizzative, misure procedurali e regole di funzionamento e organizzazione degli uffici e dei servizi, finalizzate anche ad omogeneizzare questioni interpretative, che permettano a questo Ente di poter agire con adeguata funzionalità ed efficacia nell'attuazione delle disposizioni introdotte dal nuovo Regolamento UE.

Il Comune ha confermato l'adesione al progetto di Area Vasta promosso Provincia di Siena e che si è avvalsa di un unico soggetto idoneo alla nomina di RPD individuato dal Consorzio Terrecablate, nell'ambito dei servizi strumentali alle proprie attività e dello svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di competenza dello stesso Ente inerenti alle attività di progettazione, realizzazione, e fornitura di reti ed erogazione di servizi I.C.T. (Information and Communication Technology) nell'interesse e per conto delle amministrazioni consorziate. Ai sensi dell'art. 5 del d. lgs. 50/2016 il Consorzio Terrecablate è stato iscritto nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che operano mediante affidamenti in house con domanda di iscrizione n. 838 del 24/04/2018.

Il progetto che si sta portando avanti è articolato in due fasi:

Fase n. 1 (interamente gestito dal consorzio Terrecablate): necessario per la fase iniziale del progetto. Di immediata attuazione, comprende un primo essenziale insieme di attività di adempimento degli obblighi previsti del GDPR (Regolamento U.E. N.679/2016):

- a. servizio di “Responsabile Protezione Dati”, di seguito anche “RPD”, ai sensi degli artt. 37 e segg. del Regolamento UE 2016/679: Nomina RDP in forma congiunta, individuato dal Consorzio Terrecablate;
- b. Definizione di linee guida e fornitura e/o sviluppo software (o altri strumenti) per la compilazione del registro delle attività di trattamento e del registro delle categorie di attività trattate da ciascun Responsabile;
- c. Valutazione di impatto sulla protezione dei dati.

Fase n. 2 : comprende le seguenti eventuali attività:

- a. macroanalisi dei flussi informativi legata al trattamento dei dati e supporto al referente di ogni ente nella mappatura dei processi;
- b. supporto alla compilazione del registro dei trattamenti di dati personali e del registro delle categorie di attività con validazione finale;
- c. interventi formativi collettivi per i referenti degli enti;
- d. Valutazione delle vulnerabilità;
- e. Compilazione DPIA;
- f. Identificazione e valutazione degli scostamenti dagli obblighi normativi (gap analysis);
- g. elaborazione del piano di adeguamento complessivo, contenente le proposte di miglioramento del livello di sicurezza per i processi che presentano rischi, con stima dei costi (se necessario) e dei tempi previsti, nonché delle attività di monitoraggio.

La Provincia di Siena, in tale panorama, ha promosso e promuoverà anche tavoli tecnici o gruppi di lavoro occupandosi dell’adeguamento della modulistica in uso agli uffici, qualora non conforme alle nuove disposizioni o stesura ex novo della documentazione e avvio della relativa adozione.

Il comune aderirà a questi tavoli e momenti di confronto.

Costituisce una sorta di mappatura utile dei processi legati alla tutela della privacy il primo registro dei trattamenti consultabile al seguente link:

http://www.comune.montepulciano.siena.it/images/trasparenza/Registro_ALL_det_767.pdf .
