



COMUNE DI SAMARATE

**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA
TRASPARENZA (2021-2023)**

in applicazione dell'art. 1, commi 8 e 9 della Legge 190/2012 e ss.mm.ii.

PREMESSA

L'attenzione alla prevenzione dei fenomeni corruttivi nell'amministrazione della *res publica* ha portato all'approvazione della Legge 6 novembre 2012 n. 190: "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", che ha disciplinato in modo organico un piano di azione volto al controllo, prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità.

Le motivazioni che possono indurre alla corruzione trovano riscontro nei seguenti due ordini di ragioni:

- Di carattere economico, derivanti dal bilanciamento tra l'utilità che si ritiene di poter ottenere, la probabilità che il proprio comportamento sia scoperto e la severità delle sanzioni previste;
- Socio-culturali: la corruzione è tanto meno diffusa quanto maggiore è la forza delle convinzioni personali e di cerchie sociali che riconoscono come un valore il rispetto della legge: dove è più elevato il senso civico e il senso dello Stato dei funzionari pubblici, i fenomeni corruttivi non trovano terreno fertile per annidarsi.

Il malfunzionamento dell'amministrazione pubblica a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ha un costo per la collettività, non solo diretto (come, ad esempio, nel caso di pagamenti illeciti), ma anche indiretto, connesso ai ritardi nella conclusione dei procedimenti amministrativi, al cattivo funzionamento degli apparati pubblici, alla sfiducia del cittadino nei confronti delle istituzioni, arrivando a minare i valori fondamentali sanciti dalla Costituzione.

Proprio per questo, da questo punto di vista, la legge 190/2012, non contiene una definizione di "corruzione".

Ciononostante dalle disposizioni e dall'impianto complessivo della legge è possibile evincere un significato ampio di corruzione a cui si riferiscono gli strumenti e le misure previsti dal legislatore.

Si pensi ad esempio all'art. 1, comma 36, della legge 190/2012 il quale, laddove definisce i criteri di delega per il riordino della disciplina della trasparenza, si riferisce esplicitamente al fatto che gli obblighi di pubblicazione integrano livelli essenziali delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare anche a fini di prevenzione e contrasto della "cattiva amministrazione" e non solo ai fini di trasparenza e prevenzione e contrasto della corruzione. O anche all'art. 1, co 8-bis della medesima legge, nel quale è stato fatto un esplicito riferimento alla verifica da parte dell'organismo indipendente di valutazione alla coerenza fra gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico gestionale e i Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Nelle Convenzioni internazionali ONU o di altre Organizzazioni internazionali firmate e ratificate dall'Italia, la corruzione consiste in comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assume (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.

Nell'ordinamento penale italiano la corruzione non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come "condotte di natura

corruttiva” riconducibili agli art. 319-bis, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis del codice penale.

Al termine “corruzione” è attribuito, dunque, un significato più esteso e tale da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l’inquinamento dell’azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

I reati di corruzione e i comportamenti di tipo corruttivo possono inoltre verificarsi in ambiti diversi e con riferimento a funzioni diverse ed accanto alle misure repressive, negli anni recenti la normativa internazionale e nazionale si è orientata in una scelta di prevenzione, attuata mediante strategie di contrasto volte ad anticipare le condotte corruttive.

La legge 6 novembre 2012, n. 190 si inquadra quindi in tale contesto.

Nel PNA 2019, l’ANAC ha ritenuto che, poiché la legge 190/2012 è finalizzata alla prevenzione e, quindi, alla realizzazione di una tutela anticipatoria, debba essere privilegiata un’accezione ampia del concetto di corruzione, volta a ricomprendere le varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si rilevi l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui conferito, al fine di ottenere vantaggi privati.

PNA E PTPCT

A livello nazionale, il ruolo fondamentale è svolto dal **Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)** adottato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione (**ANAC**) il quale individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi, contiene l’indicazione degli obiettivi, dei tempi e delle modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo ed è, tra l’altro, finalizzato ad agevolare e supportare le pubbliche amministrazioni, a livello decentrato, nell’applicazione degli strumenti di prevenzione e contrasto della corruzione e dell’illegalità previsti dalla normativa di settore, con particolare riferimento all’adozione del **Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT)**.

Di particolare rilevanza sono la disciplina introdotta dal D.L. n. 90 del 24.06.2014, convertito in legge 11.08.2014 n. 114, che ha trasferito in capo all’ANAC (Autorità Nazionale Anti Corruzione) le competenze del Dipartimento della Funzione Pubblica e della soppressa Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP), ed ha previsto nuove sanzioni in caso di mancata adozione dei piani di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza e dei codici di comportamento, nonché il Decreto Legislativo. 25 maggio 2016, n 97 che ha chiarito natura, contenuti e procedimento di approvazione del PNA e, in materia di trasparenza, la definitiva delimitazione dell’ambito soggettivo di applicazione della disciplina, la revisione degli obblighi di pubblicazione nei siti PA e il nuovo diritto di accesso civico.

Dal 2013 al 2018, sono stati adottati due PNA e tre Aggiornamenti agli stessi.

LANAC è tornata più volte sugli stessi temi, sia per tener conto delle novità legislative, sia per le problematiche occorse e rilevate, cosicché la scelta attuata dal Consiglio dell’Autorità, per il **PNA 2019, con la delibera n. 1064 del 13 novembre 2019**, è quella di rivedere e consolidare *“in un unico atto di indirizzo le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel*

corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori”, al fine non solo di una semplificazione del quadro di riferimento ma anche per contribuire ad innalzare il livello di responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni.

La metodologia adottata quindi vuole evitare l'introduzione di adempimenti e controlli formali, che rischiano di portare a meri aggravii burocratici, ed ottimizzare e razionalizzare l'azione delle pubbliche amministrazioni nel rispetto dei principi di imparzialità, efficacia, efficienza ed economicità.

Le indicazioni contenute nei PNA e negli aggiornamenti precedenti devono quindi intendersi superate.

Il **PTPCT** fornisce una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione, indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, comma 5, legge 190/2012) ed è predisposto ogni anno entro il 31 gennaio.

La progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo si svolge secondo i seguenti **principi guida definiti dal PNA 2019**:

Principi strategici che riguardano:

- il coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico-amministrativo che deve assumere un ruolo attivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT;
- una cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio, atteso che la gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT ma l'intera struttura organizzativa. A tal fine, occorre sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate. L'efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione della dirigenza/responsabili apicali, del personale e degli organi di valutazione e di controllo, come precisato oltre;
- l'eventuale collaborazione tra amministrazioni per condividere metodologie, esperienze, sistemi informativi, evitando mere trasposizioni acritiche e senza specificità;

Principi metodologici che riguardano:

- la prevalenza della sostanza sulla forma in quanto il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di rischio di corruzione. A tal fine, il processo non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'amministrazione. L'efficacia della prevenzione è infatti strettamente legata all'introduzione di misure che non si esplicano nel mero svolgimento di adempimenti burocratici di difficile applicazione o che comportano aggravii economici, soprattutto in un contesto di carenza di personale, di scarsità di risorse e di necessità di contenimento delle spese;
- la gradualità ossia lo sviluppo delle diverse fasi di gestione del rischio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità o la profondità dell'analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi;

- la selettività che porta ad individuare le proprie priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico. È opportuno infatti selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando al contempo la reale necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia;
- l'integrazione della gestione del rischio con tutti i processi decisionali e, in particolare, coi processi di programmazione, controllo e valutazione. In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance ed a tal fine, alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della Performance e, nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali, si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT;
- miglioramento e apprendimento continuo: più precisamente la gestione del rischio va intesa, nel suo complesso, come un processo di miglioramento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione;

Principi finalistici che si sostanziano:

- in effettività, ossia la gestione del rischio deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di esposizione dell'organizzazione ai rischi corruttivi e coniugarsi con criteri di efficienza e efficacia complessiva dell'amministrazione, evitando di generare oneri organizzativi inutili o ingiustificati e privilegiando misure specifiche che agiscano sulla semplificazione delle procedure e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità;
- in orizzonte del valore pubblico, ossia la gestione del rischio deve contribuire alla generazione di valore pubblico, inteso come il miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni, mediante la riduzione del rischio di erosione del valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi.

Inoltre la legge 190/2012, all'art. 14, precisa che la violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT è fonte di responsabilità disciplinare.

Così come l'art. Tale previsione è confermata dall'art. 44 della stessa legge stabilisce che la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, è fonte di responsabilità disciplinare.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)

Per questo Ente il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è il Segretario Generale Dott. Rocco Rocchia, nominato con decreto del Sindaco n. 1983 del 30/01/2014, fino alla scadenza del mandato, in quanto la disciplina normativa ha riunito in un solo soggetto l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (acronimo: RPCT) e ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

Laddove esistano obiettive esigenze organizzative da giustificare la distinta attribuzione dei ruoli, è possibile un'attribuzione separata dei ruoli di RPC e di RT.

L'ANAC sostiene anche che sia da escludere l'eventualità che il RPCT ricopra anche il ruolo di componente o di presidente dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), dell'Organismo di vigilanza (ODV) o del Nucleo di valutazione. Ciò al fine di evitare che vi siano situazioni di coincidenza di ruoli fra controllore e controllato.

Occorre inoltre evidenziare che il Decreto Legislativo. 97/2016 (art. 41 comma 1 lettera f) ha stabilito che l'organo di indirizzo assuma le modifiche organizzative necessarie "per assicurare che al responsabile siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività".

Per l'ANAC, è indispensabile che tra le misure organizzative da adottarsi vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il responsabile possa svolgere "il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni".

Secondo l'ANAC è anche "altamente auspicabile" che:

- il responsabile sia dotato d'una "struttura organizzativa di supporto adeguata", per qualità del personale e per mezzi tecnici;
- siano assicurati al responsabile poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

Quindi, a parere dell'Autorità "appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile".

Se ciò non fosse possibile, sarebbe opportuno assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici.

Considerato l'organico del Comune di Samarate risulta poco percorribile l'ipotesi di creare una specifica struttura organizzativa di supporto.

Si evidenzia inoltre che negli anni il ruolo del responsabile della trasparenza è stato ulteriormente rafforzato da competenze aggiuntive, quali gli adempimenti in materia di "accesso civico" per effetto dei quali il responsabile ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico e si occupa dei casi di "riesame" delle domande rigettate (articolo 5 comma 7 del decreto legislativo 33/2013).

A garanzia dello svolgimento, autonomo e indipendente, delle funzioni del responsabile occorre considerare anche la durata dell'incarico che deve essere fissata tenendo conto della non esclusività della funzione. I decreti di nomina sopra richiamati prevedono che i termini dell'incarico del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e dell'incarico del Responsabile per la trasparenza coincidono con la scadenza dei rispettivi incarichi di ruolo nell'Ente.

Il Decreto Legislativo. 97/2016 ha esteso i doveri di segnalazione all'ANAC di tutte le "eventuali misure discriminatorie" poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza era prevista la segnalazione della sola "revoca". L'ANAC può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell'articolo 15 del Decreto Legislativo. 39/2013 "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".

Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della legge 190/2012, impone, attraverso il PTPCT, la previsione di obblighi di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione che vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPCT e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate.

Lo stesso art. 8 del D.P.R. 62/2013 "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165" impone un "dovere di collaborazione" dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

In sintesi, dunque, al di là dell'esistenza o meno di una struttura organizzativa specificatamente dedicata, **tutte le Posizioni Organizzative, i funzionari, il personale dipendente ed i collaboratori sono tenuti a fornire al RPCT la necessaria collaborazione.**

Le modifiche normative, apportate dal legislatore con il Decreto Legislativo. 97/2016, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPCT sussista responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare "di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità" e di aver vigilato sull'osservanza del PTPCT.

I dirigenti, invece, rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il responsabile dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del piano anticorruzione.

I compiti del RPCT

Il responsabile per la prevenzione della corruzione (da intendersi il responsabile per la trasparenza secondo la distinzione dei ruoli) svolge i compiti seguenti:

- elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
- comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPCT) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
- propone le necessarie modifiche del PTCP, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
- definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
- d'intesa con il Coordinatore competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue: "(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale";

- riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
- entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette al Nucleo di Valutazione e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione (per il 2020 tale termine è prorogato al 31/03/2021);
- trasmette al Nucleo di Valutazione informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);
- segnala all'organo di indirizzo e al Nucleo di Valutazione le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti "per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni" (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
- quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza;
- quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013).
- quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di Valutazione, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013);
- al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPCT;
- può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA);
- può essere designato quale "gestore" delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015.

Il legislatore ha assegnato al RPCT il compito di svolgere all'interno di ogni ente "stabilmente 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, al NdV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione" (art. 43, comma 1, Decreto Legislativo. 33/2013).

È evidente l'importanza della collaborazione tra l'Autorità ed il Responsabile al fine di favorire la corretta attuazione della disciplina sulla trasparenza (ANAC, deliberazione n. 1074/2018, pag. 16).

Le modalità di interlocuzione e di raccordo sono state definite dall'Autorità con il Regolamento del 29 marzo 2017.

Il RPCT è il soggetto (insieme al legale rappresentante dell'amministrazione interessata e al Nucleo di Valutazione) cui ANAC comunica l'avvio del procedimento con la contestazione delle presunte violazioni degli adempimenti di pubblicazione dell'amministrazione interessata.

Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile ad ANAC per valutare l'avvio del procedimento.

È opportuno che il RPCT riscontri la richiesta di ANAC nei tempi previsti dal richiamato Regolamento fornendo notizie sul risultato dell'attività di controllo.

Gli altri attori del sistema

La disciplina in materia di prevenzione della corruzione assegna al RPCT un importante ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT e al monitoraggio.

Questo ruolo di coordinamento non deve in nessun caso essere interpretato dagli altri attori organizzativi come un pretesto per deresponsabilizzarsi in merito allo svolgimento del processo di gestione del rischio.

Al contrario, l'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo di altri attori all'interno dell'organizzazione.

Di seguito, si espongono i compiti dei principali ulteriori soggetti coinvolti nel sistema di gestione del rischio corruttivo, concentrandosi esclusivamente sugli aspetti essenziali a garantire una piena effettività dello stesso.

L'organo di indirizzo politico deve:

- valorizzare, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;
- tenere conto, in sede di nomina del RPCT, delle competenze e della autorevolezza necessarie al corretto svolgimento delle funzioni ad esso assegnate e ad operarsi affinché le stesse siano sviluppate nel tempo;
- assicurare al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;
- promuovere una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione, incentivando l'attuazione di percorsi formativi e di sensibilizzazione relativi all'etica pubblica che coinvolgano l'intero personale.

I Dirigenti/P.O. devono:

- valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi delle proprie unità organizzative;
- partecipare attivamente al processo di gestione del rischio, coordinandosi opportunamente con il RPCT, e fornendo i dati e le informazioni necessarie per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure;
- curare lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione e promuovere la formazione in materia dei dipendenti assegnati ai propri uffici, nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull'integrità;

- assumersi la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e operare in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale (ad esempio, contribuendo con proposte di misure specifiche che tengano conto dei principi guida indicati nel PNA 2019 e, in particolare, dei principi di selettività, effettività, prevalenza della sostanza sulla forma);
- tener conto, in sede di valutazione delle performance, del reale contributo apportato dai dipendenti all'attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT.

RASA (Responsabile dati Anagrafe Stazioni Appaltanti). Le misure di prevenzione della corruzione e finalizzate alla massimizzazione della trasparenza non possono prescindere dalla vigilanza sulla corretta ed effettiva applicazione della normativa inerente la disciplina in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al D. Lgs 50/2016.

A tale scopo il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può porre in essere una ulteriore misura organizzativa di trasparenza in funzione della prevenzione della corruzione: l'individuazione del RASA, cioè del soggetto responsabile dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale dei dati della stazione appaltante nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (A.U.S.A). L'indicazione del nominativo deve essere contenuta nel piano anticorruzione, come previsto al punto 5.2, lettera f, del PNA 2016.

Il Nucleo di Valutazione deve:

- offrire, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo;
- fornire, qualora disponibili, dati e informazioni utili all'analisi del contesto (inclusa la rilevazione dei processi), alla valutazione e al trattamento dei rischi;
- favorire l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della performance e il ciclo di gestione del rischio corruttivo.

I dipendenti devono:

- partecipare attivamente al processo di gestione del rischio e, in particolare, alla attuazione delle misure di prevenzione programmate nel PTPCT. Tutti i soggetti che dispongono di dati utili e rilevanti (es. uffici legali interni, uffici di statistica, uffici di controllo interno, ecc.) hanno l'obbligo di fornirli tempestivamente al RPCT ai fini della corretta attuazione del processo di gestione del rischio.

L'approvazione del PTPCT

La legge 190/2012 impone, ad ogni pubblica amministrazione, l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza. Il RPCT elabora e propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPCT che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

L'approvazione ogni anno di un nuovo piano triennale anticorruzione è obbligatoria (comunicato del Presidente ANAC 16 marzo 2018).

In considerazione della L. 7 aprile 2014, n. 56, allo scopo di assicurare il coinvolgimento degli stakeholders, interni ed esterni all'ente, per l'approvazione del presente PTPCT si prevede fase di consultazione pubblica mediante la pubblicazione di un avviso per l'acquisizione di eventuali proposte e osservazioni. Infine, il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevede che il PTPCT debba essere trasmesso all'ANAC.

La trasmissione è svolta attraverso il nuovo applicativo elaborato dall'Autorità ed accessibile dal sito della stessa ANAC.

Il PTPCT, infine, è pubblicato in "amministrazione trasparente" e rimane pubblicato sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

Obiettivi strategici

Il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal Decreto Legislativo. 97/2016) prevede che l'organo di indirizzo definisca gli "obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione" che costituiscono "contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPCT".

Il Decreto Legislativo 97/2016 ha attribuito al PTPCT "un valore programmatico ancora più incisivo".

Il PTPCT, infatti, deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo. Conseguentemente, l'elaborazione del piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire. Decisione che è "elemento essenziale e indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale".

Tra gli obiettivi strategici, degno di menzione è certamente "la promozione di maggiori livelli di trasparenza" da tradursi nella definizione di "obiettivi organizzativi e individuali" (art. 10 comma 3 del Decreto Legislativo. 33/2013).

La trasparenza è la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

Secondo l'art. 1 del Decreto Legislativo. 33/2013, rinnovato dal Decreto Legislativo. 97/2016: "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".

Secondo l'ANAC, gli obiettivi del PTPCT devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione, quali il documento unico di programmazione (DUP).

Il Comune si impegna a inserire nel DUP, tra gli obiettivi da raggiungere, la piena applicazione delle norme sulla prevenzione della corruzione, sulla trasparenza, sull'accesso civico (cd. FOIA) nonché sulle segnalazioni degli illeciti (whistleblowing).

L'Amministrazione ritiene che la trasparenza sia una misura importante per contrastare i fenomeni corruttivi ed assicurare il diritto di informazione riconosciuti ai cittadini.

Fondamentale è altresì utilizzare modalità e strumenti che consentano nel contempo la massima accessibilità ai cittadini e il minor aggravio.

PTPCT E PERFORMANCE

Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione è necessario che i PTPCT siano coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione.

L'esigenza di integrare alcuni aspetti del PTPCT e del Piano della performance è stata chiaramente indicata dal legislatore e più volte sottolineata dalla stessa ANAC.

L'art. 1 comma 8 della legge 190/2012, nel prevedere che gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza costituiscono contenuto necessario agli atti di programmazione strategico-gestionale, stabilisce un coordinamento a livello di contenuti tra i due strumenti che le amministrazioni sono tenute ad assicurare.

Il legame è ulteriormente rafforzato dalla disposizione contenuta nell'art. 44 del Decreto Legislativo. 33/2013 che espressamente attribuisce al Nucleo di Valutazione il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della performance e di valutare l'adeguatezza dei relativi indicatori.

IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

Il Comune di Samarate, si inquadra in un territorio, quello della **Provincia di Varese** in cui il panorama criminale è influenzato da diversi elementi, tra i quali la vicinanza della Confederazione elvetica (che può facilitare l'attività di riciclaggio e la disponibilità di valuta straniera) e la presenza dell'Aeroporto Intercontinentale della Malpensa¹, il cui rilievo acquisito negli ultimi anni sulla scena internazionale ha inciso anche sull'incremento dei traffici di sostanze stupefacenti.

Inoltre, l'innovativo e progredito tessuto imprenditoriale, costituisce un ulteriore potenziale fattore di attrazione degli interessi della criminalità organizzata e dei suoi tentativi di radicamento.

Un ulteriore, potenziale fattore di attrazione degli interessi della criminalità organizzata e dei suoi tentativi di radicamento è rappresentato dal dinamico ed avanzato tessuto imprenditoriale.

Negli ultimi anni, le risultanze info-investigative emerse dalle attività delle Forze dell'Ordine, hanno evidenziato l'operatività di soggetti legati alla 'Ndrangheta, alla Camorra ed a Cosa nostra, dediti al traffico di sostanze stupefacenti, rapine, estorsioni, ricettazione e riciclaggio di proventi illeciti.

Riproducendo il *modus operandi* della terra d'origine, proiezioni di elementi riconducibili alla mafia calabrese, principalmente nelle aree limitrofe alle province di Milano e Como, hanno colto le favorevoli opportunità offerte dal territorio per penetrare nei circuiti dell'economia legale.

Nello specifico, le attività investigative avevano consentito di accertare che il gruppo operativo su questo territorio era l'espressione della 'ndrangheta denominata "*locale*" di Legnano-Lonate Pozzolo, riconducibile alla sfera di influenza della cosca "*Farao - Malincola*" di Cirò Marina (KR).

In tale contesto, già nel settembre 2012 era emersa, dagli esiti dell'indagine "Ferro e Fuoco", anche la presenza di soggetti collegati alla cosca "Ferrazzo" di Mesoraca (KR), attivi nel traffico internazionale di armi e stupefacenti.

Ulteriori indici della presenza nel varesotto di soggetti di origine calabrese, riconducibili a qualificati contesti di 'Ndrangheta, sono scaturiti dalle indagini "San Marco" e "Free Pass",

¹ In ambito regionale è risultato, nel 2016, lo spazio doganale nel quale sono stati sequestrati i maggiori quantitativi di sostanze stupefacenti. Più precisamente, Kg 86 circa di cocaina, quasi 33Kg di eroina, quasi Kg 10 di marijuana, più di 14 Kg di hashish e 13,7 Kg di droghe sintetiche.

concluse nel 2014 dai Carabinieri di Saronno (VA), i cui esiti hanno colpito un sodalizio attivo nelle province di Varese, Milano e Como in molteplici attività delittuose, capeggiato da un noto pregiudicato della famiglia “Tripepi”, di Seminara (RC).

Risultano essere presenti anche soggetti vicini alle cosche “Mazzaferro”, “Zagari”, “Spinelli-Tripepi”, “Guzzi”, “Spinella-Ottinà”, “Greco”, “Morabito”, “Falzea”, “Palamara”, “Stilo” “Sergi” e “Iona-Marrazzo”.

Relativamente a Cosa nostra, si segnala la presenza di soggetti legati alla criminalità organizzata siciliana, con alcuni soggetti vicini alla famiglia di Gela (CL), in particolare gli “Emmanuello”, impegnati in attività estorsive ai danni di imprese ed esercizi commerciali. Alcune indagini, inoltre, avevano svelato in passato, le attività di propaggini del gruppo gelese dei “Rinzivillo”, riconducibili alla famiglia “Madonia”, stanziata in Busto Arsizio (VA), in attività estorsive in danno di imprenditori e commercianti locali, principalmente di origine siciliana, i cui proventi venivano destinati al sostentamento economico dei familiari detenuti.

Relativamente ai traffici di sostanze stupefacenti, rapine, ricettazione e riciclaggio di proventi frutto di attività criminose, nella provincia di Varese è stata riscontrata la presenza di alcuni personaggi legati ad alcune famiglie di Salemi (TP) e Trapani. Sono state, inoltre, registrate anche l’esecuzione di alcune attività estorsive ed intimidatorie da parte delle famiglie “Vizzini” e “Nicastro”. La presenza di soggetti riconducibili alla camorra appare meno capillare.

Tuttavia, si segnala il dinamismo, nel settore del narcotraffico, di gruppi criminali riferibili al clan “Gionta” di Torre Annunziata (NA) e al clan “Veneruso” di Volla (NA). Inoltre, nel territorio in argomento, è emersa un’organizzazione criminale dedita all’usura, in contatto con alcuni clan della Camorra, in particolare il clan “D’Alessandro” di Castellamare di Stabia (NA). Nel territorio in esame è stato tratto in arresto un latitante collegato al clan casertano “Gagliardi-Fragnoles-Pagliuca”.

Il contesto esterno:

L’Autorità Nazionale Anticorruzione ha decretato che 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 a causa 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 (ANAC - Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015). Il PNA del 2013 conteneva un generico riferimento al contesto ai fini dell’analisi del rischio corruttivo, mentre attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPCT contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

L’analisi del contesto esterno rappresenta una fase indispensabile del processo di gestione del rischio, attraverso la quale si ottengono le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all’interno dell’amministrazione in considerazione delle specificità dell’ambiente in cui essa opera, ossia delle dinamiche sociali, economiche e culturali che si verificano nel territorio presso il quale essa è localizzata.

Ai fini dello svolgimento di tale analisi, l’ente si è avvalso degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica.

In particolare, sono state consultate:

- Le *Relazioni sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata per l'anno 2018 e 2019* presentate al Parlamento dal Ministro dell'Interno e trasmesse alla Presidenza della Camera dei Deputati rispettivamente in data in data 5 febbraio 2020 e 27 novembre 2020 (doc. XXXVIII, n. 2 e n. 3, suddivisi in n. 3 volumi);
- Le *Relazioni sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia (DIA) per il I e II semestre 2019 e I semestre 2020*, presentate al Parlamento dal Ministro dell'Interno e trasmesse alla Presidenza della Camera dei Deputati rispettivamente in data 30 dicembre 2019, 2 luglio 2020 e 29 gennaio 2021 (doc. LXXIV, n. 4, 5 e 6);
- Il rapporto ANAC “*La corruzione in Italia (2016-2019)*”;
- *I rapporti, le statistiche strutturali e i focus di Unioncamere Lombardia relativi alle imprese al mercato del lavoro e l sistema produttivo lombardo.*

Tali documenti sono consultabili accedendo alla sezione web <http://www.camera.it/leg17/168>, alla sezione <http://www.unioncamerelombardia.it/?/menu-di-sinistra/Dati-statistici-e-analisi-economiche> e sul sito dell'Anac.

Criminalità organizzata in Italia e azioni di contrasto.

Come si legge nella “Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata” relativa all'anno 2019 pubblicata dal Ministro dell'Interno, le organizzazioni criminali rappresentano una minaccia di massimo rilievo anche in relazione all'elevata capacità di ingerenza e mimetizzazione nei circuiti economici ed affaristici.

Sebbene l'incessante azione di contrasto della Magistratura e delle Forze di polizia ne ostacolino la libera e completa espansione e le abbiano indotte a frequenti rimodulazioni ed adattamenti, le mafie proseguono nella loro strategia di infiltrazione nel tessuto produttivo e nei processi decisionali pubblici.

L'inquinamento dell'economia legale spesso passa da fenomeni di corruzione e collusione nei procedimenti decisionali pubblici, volti a condizionare i processi per il rilascio di concessioni/autorizzazioni amministrative per la gestione di servizi pubblici o di pubblica utilità così come di assegnazione di appalti di opere pubbliche.

L'attività delinquenziale svolta dalle organizzazioni di tipo mafioso si conferma incessante e in continua evoluzione; i sodalizi criminali hanno continuato ad evidenziare notevole capacità di adattamento alle mutevoli circostanze e ai differenti contesti allo scopo di sfruttare ogni favorevole occasione per trarne indebito profitto.

La nuova dimensione economico-finanziaria delle associazioni criminali legata all'accentuata propensione all'inquinamento dei circuiti economici si qualifica e si declina anche come attitudine all'impiego delle nuove tecnologie e degli strumenti digitali funzionale alle esigenze di movimentazione del denaro, di reimpiego dei capitali di provenienza illecita e di gestione delle proprie enormi disponibilità.

La crisi di liquidità delle imprese e le difficoltà economiche delle famiglie costituiscono delle condizioni in grado di favorire attività strutturate delle consorterie criminali attraverso l'utilizzo di raffinati e complessi strumenti finanziari che permettono di entrare in possesso di asset imprenditoriali di particolare interesse (quali il settore turistico, quelli della ristorazione e del commercio).

Si riscontra il ricorso ad un crescente numero di piattaforme informatiche e di applicazioni *online* per assicurare rapidità ed anonimato nelle transazioni finanziarie.

Attività di riciclaggio sono perpetrate avvalendosi di intermediari che sfruttano il mercato della finanza e prodotti finanziari (come prestiti, assicurazioni, obbligazioni e azioni). Si segnalano, in proposito, l'acquisto dalle banche di crediti deteriorati, il coinvolgimento di fondi di investimento compiacenti e l'acquisizione dei crediti ceduti dalla pubblica amministrazione.

Inoltre, vengono spesso costituite società di comodo all'unico scopo del "*money laundering*", spesso registrate in giurisdizioni *offshore*.

Il ricorso ad articolati meccanismi finanziari illeciti è stato documentato anche per finalità di evasione fiscale oltre che per esigenze di elusione dei presidi antiriciclaggio. Come holding criminali le cosche tendono a oltrepassare i confini nazionali per ricercare maggiori opportunità di arricchimento, sfruttando a proprio vantaggio le possibilità di scambi e investimenti internazionali offerte dalla globalizzazione, differenze legislative e diverse interpretazioni delle disposizioni antiriciclaggio. La proiezione transazionale amplifica i profili della minaccia, dal momento che le ingenti risorse illecite che derivano dagli affari gestiti oltreconfine contribuiscono ad alimentare la potenzialità offensiva dei sodalizi, accrescendone la capacità di infiltrazione nel tessuto socio – economico.

L'obiettivo di accumulazione della ricchezza ha guidato l'estensione dell'operatività criminale fuori dai territori di matrice, che oggi è consolidata: nei territori di espansione, in Italia ed all'estero, l'obiettivo dell'accumulazione della ricchezza è assolutamente prevalente rispetto a quello del controllo del territorio.

La capacità di intessere relazioni con le organizzazioni straniere è per lo più funzionale alle logiche del traffico di stupefacenti e del riciclaggio.

Nei Paesi europei ed extraeuropei, come in Italia, i sodalizi autoctoni mirano a creare canali e contatti idonei a consentire la sotterranea penetrazione nel mondo economico e imprenditoriale.

Nel 2019, l'azione investigativa ha consentito alle Forze di Polizia di concludere numerose operazioni di polizia giudiziaria contro la criminalità organizzata in Italia, di cui 159 particolarmente rilevanti, con l'arresto di 1.574 persone.

In ambito provinciale è proseguito, presso le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo, il monitoraggio degli appalti da parte dei Gruppi interforze antimafia, operanti in collegamento con la Direzione Investigativa Antimafia, che hanno effettuato un'importante opera di prevenzione.

Nel corso del 2019 sono stati effettuati 97 accessi ispettivi che hanno interessato 750 imprese permettendo il controllo di 3.473 persone e di 2.096 mezzi.

La criminalità organizzata sta mutando pelle, trasformandosi in organizzazione affaristica che opera in ambienti capitalistico - finanziari, tanto in aree nazionali che internazionali.

Agendo nel massimo silenzio per riciclare i capitali illeciti, professionisti esperti costituiscono i referenti per la gestione degli affari economici più complessi.

Considerata la maggiore piazza finanziaria nazionale, la Lombardia è caratterizzata da un florido tessuto produttivo, ove convivono un gran numero di attività economiche, piccole e medio-grandi. Con il primato nazionale di 10 milioni di abitanti, la regione attrae anche consistenti flussi di stranieri.

Favorita dalla sua estensione, dalla collocazione geografica e dalla presenza di importanti scali aerei e vie di comunicazione, la Lombardia rappresenta uno tra i principali snodi del vecchio continente per i maggiori traffici illeciti transnazionali. Inevitabilmente, in considerazione delle peculiarità appena enunciate, la regione esercita un forte richiamo per le organizzazioni criminali nazionali e straniere, all'occorrenza alleate tra loro. Gli indicatori più recenti sul benessere della regione fanno registrare un tasso di occupazione (72,6%) superiore quello del dato medio nazionale (63%), mentre il dato relativo alla retribuzione media annua, nella provincia di Milano, di un lavoratore dipendente sfiora i 30 mila euro, cioè il 36,4% più alto rispetto al resto del Paese¹. È in questo contesto che una sempre più pervasiva criminalità organizzata è stata capace di integrarsi nell'economia legale, inquinando il sistema economico, facendo anche leva su professionisti compiacenti e sulla corruzione per infiltrare la Pubblica Amministrazione.

Nel tempo, la sottovalutazione del fenomeno, anche da parte dei media, ha sicuramente contribuito a una maggiore diffusione dell'illegalità in taluni ambiti produttivi e dei servizi del territorio lombardo. Sintomatico, in tal senso, quanto accaduto nel secondo semestre del 2019, con riferimento ai diversi episodi di corruzione registrati nella Regione, non tutti riconducibili a contesti di criminalità organizzata. È il caso dell'inchiesta "Leonessa" della DDA di Brescia, che ha svelato, tra l'altro, un giro di tangenti che ha coinvolto alcuni appartenenti alla pubblica amministrazione, indagati per corruzione, fra i quali due dipendenti dell'Amministrazione Finanziaria. Anche un filone dell'inchiesta "Mensa dei Poveri"², concluso nel mese di novembre³ ha colpito 3 soggetti, indagati per ipotesi di corruzione.

I reati di tipo corruttivo ed economico sono ormai divenuti strumento essenziale dei sistemi delinquenziali più evoluti. Nella regione, anche figure criminali singole o comunque non inserite in contesti mafiosi tendono a mutuare, in talune circostanze, condotte caratterizzate quantomeno dalle modalità mafiose.

Il quadro di analisi che scaturisce dalle operazioni di polizia eseguite nel secondo semestre 2019, così come dagli esiti di importanti inchieste giudiziarie, nonché dal monitoraggio delle attività imprenditoriali operato dai Gruppi Interforze istituiti presso tutte le Prefetture della regione, evidenzia un'elevata infiltrazione mafiosa nel tessuto imprenditoriale, nel settore degli appalti pubblici e nel rilascio delle autorizzazioni, licenze e concessioni pubbliche.

Tra i settori interessati figurano la ristorazione, le costruzioni, i rifiuti, la guardiania, il trasporto di merci, le autodemolizioni e il commercio di auto. Questi sono solo alcuni dei settori interessati, nel corso del semestre, dai provvedimenti interdittivi antimafia assunti dalle Prefetture lombarde, la maggior parte dei quali riferibili a contesti di 'ndrangheta.

Osservando anche i dati relativi ai beni sequestrati e confiscati nella regione⁴, pubblicati dall'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati -

² La prima fase dell'operazione "Mensa dei Poveri" si era conclusa il 7 maggio 2019 con l'emissione di 43 ordinanze di custodia cautelare emesse dal GIP del Tribunale di Milano.

³ OCC n. 33490/16 RGNR-33530 RGGIP, emessa il 12 novembre 2019 dal GIP del Tribunale di Milano. Nel provvedimento restrittivo è stata disposta la custodia in carcere per un indagato e la misura degli arresti domiciliari per gli altri due.

⁴ Aggiornati al 9 aprile 2020.

ulteriore indicatore della pressione criminale comune e organizzata - la Lombardia si attesta in una posizione rilevante nella classifica nazionale.

Questa si colloca, infatti, al quarto posto per numero di immobili confiscati, con 3036 unità, dopo la Sicilia (12.552), la Campania (4.982) e la Calabria (4.744), mentre è al quinto posto per numero di aziende (358), dopo Sicilia (1.305), Campania (797), Calabria (493) e Lazio (524). Oltre all'incidenza su base nazionale, la ripartizione del dato disaggregato fornisce la seguente graduatoria nelle singole province lombarde: Milano, Monza, Brescia, Varese, Pavia, Bergamo, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Sondrio.

Stando alle evidenze giudiziarie del 2° semestre 2019, in Lombardia l'azione di contrasto ha riguardato prevalentemente la 'ndrangheta, che da alcuni anni rappresenta la più insidiosa organizzazione criminale. L'organizzazione è emersa in inchieste coordinate sia dalle Procure della Repubblica lombarde che di altri Distretti.

Una 'ndrangheta in silente sottofondo, di cui si sono colti comunque diversi segnali.

A luglio, ad esempio, l'operazione "Krimisa" della DDA di Milano⁵, di seguito illustrata, ha confermato l'operatività di un gruppo criminale, propaggine dei cirotani FARAO-MARINCOLA, attivo da tempo tra il capoluogo di regione e la provincia di Varese, che stava tentando di realizzare alcuni reinvestimenti con l'appoggio di esponenti della politica locale.

Nel mese di ottobre, invece, l'operazione "Nuovo Mondo", coordinata dalla Procura della Repubblica di Como⁶, ha svelato l'esistenza di un sodalizio, gestito da un professionista - contiguo ad esponenti della 'ndrangheta - che realizzava ingenti profitti attraverso la commissione di reati fiscali collegati a cooperative attive nel settore delle pulizie e del facchinaggio. A fine anno si sono concluse, con riflessi più o meno evidenti sul territorio, altre cinque inchieste, sempre incentrate sulla commissione, da parte di indagati contigui o vicini ad ambienti 'ndranghetisti, di reati di tipo economico-finanziario, collegati anche al traffico illecito di rifiuti: l'operazione "Amleto Tourlè"⁷ della DDA di Milano, l'operazione "Hope" della DDA di Brescia, l'operazione "Pay to live" della Procura della Repubblica di Brescia, l'operazione "Magma" della DDA di Reggio Calabria e l'operazione "Infectio" della DDA di Catanzaro.

Per quanto concerne la provincia di Milano, come detto in premessa, si è consolidata negli anni l'operatività della 'ndrangheta attraverso i suoi locali di Milano, Bollate, Bresso, Cormano, Corsico, Pioltello, Rho, Solaro e Legnano, e la stretta connessione di questi con la "casa madre" del *Crimine* reggino.

⁵ OCCC n. 14467/17 RGNR-9361/17 RGGIP, emessa il 21 giugno 2019 dal GIP del Tribunale di Milano.

⁶ OCCC n. 3642/18 RGNR-3625/18 RGGIP, emessa il 26 settembre 2019 dal GIP del Tribunale di Como.

⁷ OCC e contestuale decreto di sequestro preventivo n. 3990/18 RGNR-4868/18 RG GIP, emessa il 23 ottobre 2019 dal GIP del Tribunale di Milano, su richiesta della locale DDA. L'8 novembre 2019 la Polizia di Stato ha eseguito una misura cautelare disposta dal Tribunale di Milano nei confronti di nove soggetti, indiziati a vario titolo, di associazione per delinquere finalizzata al trasferimento fraudolento di valori; contestualmente, a seguito di specifica attività di prevenzione è stato eseguito il sequestro preventivo dei capitali, quote societarie e patrimonio aziendale di sei società, riconducibili agli indagati, per un valore di circa 10 milioni di euro. L'associazione era diretta da un pregiudicato di origini calabresi con precedenti di polizia per traffico e spaccio di stupefacenti, già raggiunto da un provvedimento restrittivo emesso nell'ambito dell'operazione "Decollo", della DDA di Catanzaro, eseguita il 28 gennaio 2004 dal ROS del capoluogo calabrese, afferente a un traffico internazionale di cocaina e che aveva riguardato soggetti contigui alle cosche MANCUSO di Limbadi (VV) e PESCE di Rosarno (RC).

L'organizzazione, oltre a gestire i tradizionali settori illeciti, si è progressivamente insinuata in altri ambiti, soprattutto in quello imprenditoriale al fine di reinvestire capitali e riciclare ingenti quantità di denaro. Emblematica, in proposito, l'operazione "Krimisa" del 4 luglio 2019, quando i Carabinieri di Milano, con il coordinamento della locale DDA, hanno eseguito una misura cautelare nei confronti di alcuni esponenti 'ndranghetisti, riconducibili al *locale* di Legnano-Lonate Pozzolo, attivo tra le province di Milano e Varese, diretta emanazione della cosca FARAO-MARINCOLA di Cirò Marina (KR).

L'attività investigativa, attivata con la denuncia di un imprenditore, si è focalizzata sulla reiterazione di numerose attività illecite - anche attraverso alcuni collegamenti con la politica locale - da parte della citata organizzazione già oggetto di pregresse indagini, anche della DIA di Milano⁸. Gli indagati, trentaquattro dei quali raggiunti dal provvedimento restrittivo, sono accusati, a vario titolo, di associazione di tipo mafioso ed altri reati aggravati dal metodo mafioso.

Il sodalizio puntava, in particolare, alla gestione dei parcheggi ubicati in prossimità dell'aeroporto Malpensa (due dei quali sottoposti a sequestro) e alla costruzione di nuove attività commerciali in aree dei comuni limitrofi.

Riguardo, poi, alle presunte commistioni con esponenti del mondo politico locale, sarebbero stati accertati legami tra il sodalizio in parola e un ex amministratore pubblico di Lonate Pozzolo, già arrestato nel 2017 per episodi di corruzione, la cui elezione sarebbe stata appoggiata da influenti famiglie calabresi.

Il provvedimento restrittivo è stato altresì notificato a un consigliere comunale di un comune della provincia di Varese, indiziato di fungere da *trait d'union* tra l'ambiente politico locale ed alcuni esponenti della cosca indagata, e ad un consulente della Procura della Repubblica di Busto Arsizio (VA) che avrebbe svelato agli indagati alcune notizie coperte dal segreto investigativo.

Contestualmente è stato disposto il sequestro preventivo di beni per un valore complessivo di due milioni di euro. Le indagini svolte dagli Uffici investigativi milanesi spesso evidenziano l'intreccio di interessi criminali, soprattutto di natura economico-finanziaria, che trasversalmente riguardano anche le province limitrofe.

L'8 ottobre 2019, con l'operazione "Nuovo mondo", la Polizia di Stato e la Guardia di finanza hanno eseguito una misura cautelare emessa dal Tribunale di Como⁹, su richiesta di quella Procura della Repubblica, nei confronti di trentaquattro indagati, indiziati, a vario titolo, di sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte, occultamento e distruzione di documenti contabili, bancarotta per distrazione, falso in bilancio, emissione di fatture per operazioni inesistenti, utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, turbativa di gare pubbliche e utilizzo illecito di carte di credito. Le indagini, sviluppo di una precedente attività investigativa incardinata presso l'AG Iariana¹⁰,

⁸ Sull'operatività del locale di Legnano-Lonate Pozzolo, la DIA di Milano, come segnalato nelle pregresse Relazioni, ha svolto indagini nell'ambito dell'operazione "Linfà" e nel prosieguo dell'operazione "Stige", coordinata dalle DDA di Catanzaro e Milano. Riguardo a quest'ultima attività investigativa, conclusa nel maggio 2019 unitamente ai Carabinieri, sono state eseguite misure cautelari, disposte dal Tribunale di Milano su richiesta della locale DDA, nei confronti di quattro persone ritenute mandanti ed esecutori dell'omicidio di ALOISO Cataldo, avvenuto a Legnano (MI), il 27 settembre 2008.

⁹ OCC n. 3642/18 RGNR-3625/18 RGGIP, emessa il 26 settembre 2019 dal GIP del Tribunale di Como.

¹⁰ P.p. n. 4904/2016 RGNR.

hanno evidenziato dinamiche illecite in materia tributaria e fallimentare, che ruotavano attorno alle figure di due professionisti, un commercialista di Gioia Tauro (RC) e un ex funzionario di banca.

Il core business era costituito da un meccanismo fraudolento, finalizzato all'evasione fiscale, realizzato sin dal 2010 attraverso la sostituzione di società, destinate al fallimento (consorzi e società cooperative), con nuove compagini aventi analoghe caratteristiche. In particolare, venivano costituite società cooperative - intestate a prestanome e di fatto gestite da consorzi – verosimilmente utilizzate come meri “contenitori” di forza lavoro e soggetti fiscali su cui dirottare gli oneri tributari e previdenziali, mai assolti nel decennio di attività. Le indagini hanno accertato che le pseudo cooperative, che operavano in subappalto per conto dei consorzi, di fatto erano vere e proprie imprese operanti prevalentemente nel settore delle pulizie e del facchinaggio, intestate fittiziamente ad alcuni prestanome, ma riconducibili in via esclusiva ai due citati professionisti. Tali cooperative rimanevano in attività per circa due anni, generando singoli volumi d'affari piuttosto consistenti, mediamente oltre un milione di euro, non dichiarati al fisco. Trascorso il periodo di operatività, venivano lasciate inattive e ne venivano costituite di nuove che operavano con le medesime modalità e con gli stessi clienti, nelle quali venivano trasferiti i soci/dipendenti che, nella gran parte dei casi, non sapevano di essere inquadrati come tali.

Per quanto attiene la capacità della *'ndrangheta* d'infiltrare la Pubblica Amministrazione della provincia meneghina e di integrarsi con l'economia legale, si segnala che il 14 novembre 2019, nel prosieguo dell'operazione “Mensa dei poveri”¹¹, la Guardia di Finanza ha eseguito, nella provincia di Varese, una misura cautelare¹² disposta dal Tribunale di Milano, su richiesta della locale DDA, nei confronti di ulteriori tre indagati.

Le indagini rappresentano lo sviluppo dei provvedimenti restrittivi eseguiti il 7 maggio 2019 in contesti di corruzione diffusa riguardanti settori della politica lombarda, delle istituzioni e dell'imprenditoria locale, nei confronti di 43 indagati - alcuni indiziati, fra le altre ipotesi illecite, di aver agito, ex art. 416 bis.1, al fine di favorire esponenti del gruppo *'ndranghetista* MOLLUSO di Corsico (MI), (non indagati nel procedimento), collegati al noto sodalizio BARBARO-PAPALIA. Sono emersi, inoltre, ulteriori delitti di corruzione, truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche e illecito finanziamento ai partiti politici, realizzato da amministratori locali, imprese e professionisti. Il ricorso a false fatturazioni tra imprese e l'attribuzione, da parte di società pubbliche, di incarichi di consulenza fittizi sarebbero stati funzionali al raggiungimento degli illeciti.

Il recente filone d'indagine, in assenza di ipotesi di reato ascrivibili a contesti di mafia, avrebbe riguardato episodi di corruzione finalizzati verosimilmente ad acquisire, da parte di un imprenditore

¹¹ OCC n. 3490/16 RGNR-33530/16 RGGIP, emessa dal GIP del Tribunale di Milano. Il 7 maggio 2019 i Carabinieri e la Guardia di finanza hanno eseguito in Lombardia ed in Piemonte 43 ordinanze di custodia cautelare nell'ambito di un'inchiesta coordinata dalla DDA milanese concernente due gruppi criminali operativi tra Milano e Varese. I due gruppi erano costituiti da esponenti politici, amministratori pubblici e imprenditori, accusati di associazione per delinquere aggravata dall'aver favorito un'associazione di tipo mafioso, corruzione e turbata libertà degli incanti, finalizzati alla spartizione e all'aggiudicazione di appalti pubblici, evidenziando una sinergia tra talune cosche di *'ndrangheta* (MOLLUSO di Corsico, collegati al potente sodalizio BARBARO-PAPALIA) ed alcuni imprenditori

¹² OCC n. 33490/16 RGNR-33530 RG GIP, emessa il 12 novembre 2019 dal GIP del Tribunale di Milano. Nel provvedimento restrittivo è stata disposta la custodia in carcere per un indagato e la misura degli arresti domiciliari per gli altri due.

di Varese, il cambio di destinazione urbanistica di un'area, da industriale a commerciale (nell'ambito della variante generale al Piano di Governo del Territorio di un Comune di quella provincia), per potervi edificare un'attività commerciale. Professionisti e imprese compiacenti miravano, inoltre, a incarichi di consulenza fittizi, conferiti da società a partecipazione pubblica, in cambio della successiva retrocessione agli indagati di parte del corrispettivo incassato a fronte dell'incarico concesso. Altre ipotesi di reato hanno riguardato la truffa ai danni dell'Unione Europea in relazione a fittizi contratti stipulati per mansioni di collaborazione, con spese a carico del Parlamento Europeo e l'emissione di fatturazione false.

Restante territorio regionale

Nel resto del territorio della Regione, ricadente nella competenza territoriale dei Distretti di Corte di Appello di Milano e di Brescia, la criminalità calabrese continua a mantenere una diffusa e costante operatività. Magistratura e Organismi di Polizia giudiziaria, sia lombardi che extraregionali, attraverso la loro azione, anche di natura patrimoniale, hanno fatto emergere, nel tempo, l'operatività, nella provincia di Como, dei locali di Como, Erba, Canzo-Asso, Mariano Comense, Appiano Gentile, Senna Comasco, Fino Mornasco e Cermenate); nella provincia di Monza-Brianza dei locali di Monza, Giussano, Desio, Seregno, Lentate sul Seveso e Limbiate; nella provincia di Lecco, del locale di Lecco e Calolziocorte; in quella di Brescia del locale di Lumezzane; nella provincia di Pavia dei locali di Pavia e Voghera, ed in quella di Varese, dei locali di Varese e Lonate Pozzolo. Resta sempre elevato l'interesse delle cosche verso il narcotraffico, sebbene le indagini degli ultimi anni continuino a dar conto della spiccata vocazione ad infiltrare il mondo imprenditoriale. Passando in rassegna le province ricadenti nel Distretto di Corte di Appello di Milano (oltre al capoluogo regionale, Como, Lodi, Lecco, Monza-Brianza, Pavia, Sondrio e Varese), è proseguita anche nel semestre l'azione di contrasto, sia sul piano preventivo che repressivo. A Varese e Lecco, ove operano sodalizi collegati alla 'ndrangheta anche da epoca risalente (ad esempio la famiglia TROVATO, attiva dagli anni '80 nel lecchese, o quelle dei FERRAZZO e dei RISPOLI nel varesotto, ove sono anche presenti alcune proiezioni di cosa nostra), le manifestazioni delinquenziali riguarderebbero, prevalentemente, i comparti degli stupefacenti, del riciclaggio, del traffico di armi, dello sfruttamento della prostituzione e, in modo crescente - soprattutto ad opera della componente straniera non integrata - di reati predatori, dell'immigrazione clandestina e di altre manifestazioni di criminalità diffusa. Si tratta - compresa la provincia di Sondrio, caratterizzata in modo quasi esclusivo da fenomeni di criminalità comune - di territori economicamente floridi, ad elevato indice di produttività manifatturiera e commerciale e non è da escludere che, nel medio-lungo periodo, possano anch'essi divenire più esposti ad attività criminali più evolute. Il 2 settembre 2019, tra Varese, Torino e Crotone, nonché in territorio elvetico (Lugano), la DIA ha eseguito la confisca del patrimonio immobiliare, nonché di due quote societarie e due rapporti finanziari, per un valore complessivo di circa 4,5 milioni di euro, nei confronti di due fratelli, imprenditori campani residenti a Fagnano Olona (VA), pluripregiudicati, di cui uno latitante, ben radicati nel contesto criminale lombardo, assurti agli onori delle cronache quali veri e propri ras dei rifiuti, per la loro specializzazione nella gestione di discariche abusive e dei relativi traffici illeciti.

Profili della minaccia della criminalità organizzata nel periodo legato all'emergenza epidemiologica covid-19

In questo contesto, come riporta la “Relazione sull’attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia” relativa al 2° semestre 2019, si inserisce il COVID-19, un’emergenza globale e senza precedenti che, se non adeguatamente gestita nella fase di ripresa post lockdown, può rappresentare un’ulteriore opportunità di espansione dell’economia criminale. Nel contesto creato dalla pandemia, infatti, l’economia internazionale avrà bisogno di liquidità ed in questo le cosche andranno a confrontarsi con i mercati, bisognosi di consistenti iniezioni finanziarie.

Le strategie di infiltrazione saranno particolarmente concentrate sui settori più coinvolti dallo stato di emergenza:

la sanità, dalla produzione alla distribuzione dei dispositivi medici;

l’edilizia, anche nella prospettiva degli investimenti che verranno fatti nell’edilizia ospedaliera e per le opere di ristrutturazione e ampliamento delle Residenze Sanitarie per Anziani;

i servizi cimiteriali e di onoranze funebri, di pulizia e sanificazione;

il settore dei rifiuti, compresi quelli speciali, tra i quali rientrano quelli ospedalieri, di cui è prevedibile un forte aumento quale conseguenza dell’emergenza in atto.

Il settore degli appalti pubblici, fondamentale per il rilancio dell’economia nazionale, vedrà investimenti che riguarderanno tutto il territorio nazionale, fino al livello comunale. Le organizzazioni criminali potrebbero, pertanto, sfruttare i nuovi canali di finanziamento e i fondi che verranno appostati per la realizzazione e il potenziamento di opere e infrastrutture, anche digitali.

Per i settori connessi al turismo, alla ristorazione, ai servizi connessi alla persona, all’abbigliamento, alla vendita e noleggio autovetture, gravemente impattati dalle misure di prevenzione della diffusione dei contagi e quindi particolarmente esposti all’azione della criminalità organizzata, la D.I.A. suggerisce poi di porre particolare attenzione verso le cessioni di quote societarie e di beni immobili, nonché le cessioni di licenze e i subentri.

Proprio per contrastare le contaminazioni mafiose nell’economia a seguito dell’emergenza COVID-19, i primi giorni di aprile del 2020 il Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza ha istituito, con proprio Decreto, l’Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell’economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, struttura chiamata a mettere a sistema tutte le informazioni utili ad anticipare ogni iniziativa di espansione, di alterazione del mercato, di inquinamento del tessuto economico, di condizionamento dei processi decisionali pubblici funzionali all’assegnazione degli appalti da parte della criminalità organizzata.

Un Organismo costituito presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale, a carattere interforze, composto da rappresentanti della Polizia di Stato, dell’Arma dei carabinieri, della Guardia di finanza, della Polizia penitenziaria, della DIA, della Direzione centrale per i servizi antidroga e del Servizio Polizia Postale¹³.

La pandemia da COVID-19 ha colpito la Lombardia con estrema virulenza determinando drammatiche conseguenze sul piano sanitario, sociale ed economico, che influiranno

¹³ Pagg. 12, 13, 14 della Relazione del Ministro dell’Interno al Parlamento sull’attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia - luglio-dicembre 2019

inevitabilmente sui processi evolutivi della criminalità, organizzata e comune, sempre pronta ad adattarsi ai cambiamenti per trarne vantaggio.

La vulnerabilità di alcuni rami commerciali, come la ristorazione e quello alberghiero, costretti a una prolungata chiusura imposta dal *lockdown* e dalle altre misure di contenimento del contagio, potrebbe creare condizioni favorevoli al subentro nelle compravendite della liquidità mafiosa.

Inoltre, lo stato di crisi nella filiera agro alimentare potrebbe favorire l'insorgenza di situazioni di monopolio, sintomatiche di possibili infiltrazioni nelle compagini societarie di comparto, risultato della pressione usuraria ed estorsiva¹⁴.

In proposito, va ricordata la tendenziale ritrosia anche dell'imprenditoria lombarda nel denunciare condotte di usura. Con il perdurare della crisi e l'aggravarsi dello stato di bisogno, la paura di subire ritorsioni e la particolare condizione psicologica di sudditanza nei confronti dell'usuraio potrebbero ancor più dissuadere dal rivolgersi alla magistratura o alle Forze dell'ordine¹⁵

Gli appalti pubblici ed i tentativi di infiltrazione mafiosa

La "Relazione sull'Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.)" relativa al secondo semestre 2019 conferma che gli appalti restano uno degli obiettivi di interesse primario delle organizzazioni mafiose: consentono non solo di reinvestire, in iniziative legali, le ingenti risorse "liquide" provenienti dalle molteplici attività criminali, ma soprattutto rappresentano un'ulteriore fonte di guadagni e un collaudato sistema di pulizia del denaro sporco. Senza contare, poi, l'interesse ad imporsi, in forma più o meno diretta, nella fornitura di materiali e servizi, fattore che tende ad alterare sensibilmente il ciclo produttivo legale, con una conseguente estromissione dal mercato delle aziende sane.

Da tempo ormai le organizzazioni criminali hanno agganciato il mondo delle imprese. Un'operazione strategica che ha consentito loro di intercettare alcune componenti della società civile alle quali non avrebbero avuto altrimenti accesso.

Una rete di contatti divenuta progressivamente vero e proprio "capitale sociale", insieme alla c.d. "area grigia", composta da fiancheggiatori funzionali al conseguimento di obiettivi illeciti, che rende ancora più difficile affrontare l'intreccio tra mafia, corruzione e riciclaggio.

Si tratta di condotte illecite che, non di rado, promanano da compromessi che le organizzazioni mafiose stringono con funzionari corrotti degli enti locali. Non a caso tra le motivazioni che hanno portato, nel semestre, allo scioglimento di svariati comuni per infiltrazioni mafiose, la gestione "opaca" delle commesse pubbliche risulta la più ricorrente.

L'analisi delle attività investigative del 2019 restituisce l'immagine di un Paese in cui la contaminazione delle organizzazioni mafiose si è manifestata nelle modalità più diverse, che in

¹⁴ Proprio nel semestre, si sono concluse due inchieste, coordinate dalla DDA di Milano, riportate nel capitolo dedicato alla matrice criminale calabrese. Si tratta delle operazioni "Garpez" del 28 gennaio 2020 (OCCC n. 35641/17 - 23901/17 RG GIP, emessa dal GIP del Tribunale di Milano con contestuale decreto di sequestro preventivo) e "The shock" del 30 giugno 2020 (OCCC n. 27179/18 RG NR, già n. 40703/16 RG NR-17786/18 RG GIP, già n. 34659/16 RG GIP, emessa dal GIP del Tribunale di Milano), approfondite in allegato

¹⁵ L'osservazione trova conferma nella Relazione Annuale "Attività 2020" dell'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura ove viene segnalata la forte riduzione del numero delle istanze al Fondo di solidarietà ai sensi dell'art. 14 della legge n. 108/1996 a fronte di fenomeni criminali che mantengono una dimensione preoccupante: 44 nel 2018, 24 nel 2019, 15 al 24 settembre 2020.

linea generale possono essere ricondotte a due categorie: quelle palesi, in cui l'azione è più spregiudicata e violenta, e quelle occulte, in cui la violenza cede il passo alla necessità di adottare strategie silenziose di contaminazione del territorio.

Tra queste ultime l'infiltrazione degli Enti locali si conferma come irrinunciabile, e questo per una serie di motivi. In primo luogo perché attraverso pubblici funzionari asserviti alle logiche mafiose, le cosche riescono a drenare risorse dalla Pubblica Amministrazione.

In questo modo, abbassando notevolmente i margini di rischio e di "esposizione" connessi, invece, alla gestione di attività illecite come le estorsioni e l'usura, l'organizzazione mafiosa riesce a stabilizzarsi in un territorio dove, specie nelle regioni di elezione, acquisisce consenso sociale e offre un *welfare* alternativo a quello statale.

C'è poi un secondo aspetto che rende irrinunciabile per le cosche l'infiltrazione negli Enti locali, quello di rendersi irriconoscibili, di mimetizzare la propria natura mafiosa, riuscendo addirittura a farsi "apprezzare" per affidabilità imprenditoriale.

È questa la leva che, soprattutto al Nord, "attrae" professionisti e imprenditori che si propongono, che cercano un partner in grado di moltiplicare i profitti e di sbaragliare la concorrenza. Sono proprio queste fasce "deviate" dell'imprenditoria che diventano l'area grigia che consente alla mafia di creare un'altra area grigia all'interno della Pubblica Amministrazione. Una proprietà transitiva in cui il professionista colluso inocula la mafia nell'Ente locale spesso attraverso la corruzione. Una condotta delittuosa che ha un costo in termini di denaro o di altre utilità che vengono offerte al funzionario pubblico. Un costo che però crea "fidelizzazione": il funzionario, una volta corrotto, specie se corrotto dalla mafia, diventerà ob torto collo punto di riferimento dell'organizzazione, non avrà margini di ripensamento, sarà in definitiva egli stesso mafioso.

Da rimarcare tra l'altro che nel 2019 sono stati 51 gli Enti in gestione commissariale per infiltrazioni mafiose¹⁶.

A questi 51, nell'anno in corso, durante la stesura della Relazione semestrale, se ne sono aggiunti altri 6, con 1 che merita una menzione particolare, quello di Saint Pierre in Valle d'Aosta, il primo in assoluto per questa Regione, le cui vicende non possono essere lette in maniera disgiunta dai fatti giudiziari del 2019.

Le dinamiche mafiose che hanno coinvolto il comune valdostano si intrecciano, infatti, con quelle del comune di San Giorgio Morgeto (RC), ricompreso tra quelli del 2019, in quanto in entrambe le amministrazioni - coinvolte nell'inchiesta "Geenna" della DDA di Torino - sono state riscontrate infiltrazioni della stessa cosca di 'ndrangheta. Visto l'eccezionale momento, appare opportuno fare un'analisi prendendo le mosse dalle evidenze sulle infiltrazioni mafiose negli Enti locali disseminate nei vari capitoli della semestrale. L'analisi tenderà a mettere a sistema tali scioglimenti su base regionale e provinciale, dove possibile, nella prospettiva di individuare non solo dei comportamenti criminali ricorrenti all'interno della singola organizzazione mafiosa, ma anche le tendenze generali e gli eventuali vulnus del sistema, sui quali è opportuno che le Istituzioni, a tutti i livelli, avviino una riflessione. Specie ora, che si possono verificare gli effetti sul piano economico dell'inserimento delle mafie dopo il COVID-19. Oltre alle aziende in difficoltà finanziaria, sarà la

¹⁶ Pag. 724 della Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia - luglio-dicembre 2019.

Pubblica Amministrazione quella più esposta agli interessi delle organizzazioni criminali, a partire proprio dai Comuni, che potrebbero beneficiare di forti somme di denaro da impiegare in appalti e servizi pubblici.

Di qui la scelta di esaminare in profondità le tecniche utilizzate dalle consorterie per infiltrare e drenare risorse pubbliche dagli Enti locali sciolti per mafia. Tecniche che, come si vedrà, tendono a ripetersi, ed in quanto tali.

Le imprese mafiose adottano strategie diversificate e sempre più sofisticate per infiltrarsi nel mondo degli appalti e dei lavori pubblici. Una delle modalità utilizzate per aggiudicarsi gli appalti - superando l'ostacolo dei requisiti fissati dal bando per la partecipazione alla gara - è quella di "appoggiarsi" su aziende più grandi, in grado di far fronte, per capacità organizzativa e tecnico-realizzativa, anche ai lavori più complessi, dai quali risulterebbe altrimenti esclusa.

Un'altra strada è quella dell'affidamento dei lavori da parte dei consorzi alle imprese consorziate, secondo la prassi della scomposizione della commessa in vari sub-contratti, allo scopo di eludere l'obbligo della preventiva autorizzazione.

Ancora, le organizzazioni criminali cercano corpi sani dove inserirsi, prendendo di mira aziende indebolite per mancanza di liquidità e quindi costrette a cedere quote societarie, per poi dilagare al loro interno e perseguire i propri scopi criminali. O in alternativa, creano società nuove, magari con all'interno parenti o amici fidati e con fedine penali pulite, di cui servirsi per aggiudicarsi lavori e appalti. Il contrasto alle infiltrazioni mafiose nelle pubbliche commesse ha visto profusi sforzi investigativi ad ampio raggio, anche in considerazione dei consistenti flussi di denaro pubblico previsti a ristoro e sostegno delle attività produttive colpite dalle misure anti Covid 19.

Impressionante il dato (in crescita rispetto all'anno precedente del 6,2%) dei provvedimenti interdittivi emanati nei primi nove mesi del 2020, riportato in un recente rapporto di Libera: ben 1.637, alla media di 181 al mese, sei provvedimenti al giorno. Numeri, continua Libera, che dimostrano l'assalto delle mafie all'economia legale e ai flussi di denaro pubblico degli aiuti di Stato¹⁷.

La necessità di anticipare il più possibile la verifica di possibili infiltrazioni mafiose si è tradotta anche nella sottoscrizione di protocolli di legalità, che hanno visto partecipare Prefetture, Pubbliche Amministrazioni appaltanti e operatori imprenditoriali.

Rapporto ANAC "La corruzione in Italia (2016-2019)"

Ulteriori informazioni per comprendere il fenomeno corruttivo in Italia sono fornite dal Rapporto "La corruzione in Italia 2016-2019", pubblicato da ANAC ad ottobre 2019 e basato sull'esame dei provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria nel triennio 2016-2019¹⁸.

¹⁷ Pag. 23 "La tempesta perfetta. Le mani della criminalità organizzata sulla pandemia". A cura di Libera associazioni, nomi e numeri contro le mafie e Lavalibera. Novembre 2020.

¹⁸ Il Rapporto ANAC è parte di un progetto finanziato dall'Unione europea, mirato a definire un serie di indicatori in grado di individuare il rischio di corruzione nella Pubblica amministrazione.

L'ANAC evidenzia che nei 36 mesi considerati sono state 117 le ordinanze di custodia cautelare per corruzione spiccate dall'Autorità giudiziaria in Italia e correlate in qualche modo al settore degli appalti: esemplificando è quindi possibile affermare che sono stati eseguiti arresti ogni 10 giorni circa. Si tratta tra l'altro di una approssimazione per difetto rispetto al totale, poiché ordinanze che *ictu oculi* non rientravano nel perimetro di competenza dell'ANAC non sono state acquisite.

In linea con questa cadenza temporale sono anche i casi di corruzione emersi analizzando i provvedimenti della magistratura: 152, ovvero uno a settimana (solo a considerare quelli scoperti).

Ad essere interessate sono tutte le regioni d'Italia, a eccezione del Friuli Venezia Giulia e del Molise; peraltro ciò non implica che queste due regioni siano immuni, ma che semplicemente non vi sono state misure cautelari nel periodo in esame.

Rispetto al dato quantitativo dei fenomeni di corruzione, spicca il dato relativo alla Sicilia, dove nel triennio sono stati registrati 28 episodi (18,4% del totale), quasi quanti se ne sono verificati in tutte le regioni del Nord (29 nel loro insieme). A seguire, il Lazio (con 22 casi), la Campania (20), la Puglia (16) e la Calabria (14).

Quasi i tre quarti delle vicende ha riguardato l'assegnazione di appalti pubblici, a conferma della rilevanza del settore e degli interessi illeciti a esso legati per via dell'ingente volume economico.

Il restante 26% ha interessato ambiti vari (procedimenti amministrativi, concessioni edilizie, corruzione in atti giudiziari, ecc.).

Il settore più a rischio si conferma quello legato ai lavori pubblici, in una accezione ampia che comprende anche interventi di riqualificazione e manutenzione (edifici, strade, messa in sicurezza del territorio): 61 gli episodi di corruzione censiti nel triennio, pari al 40% del totale.

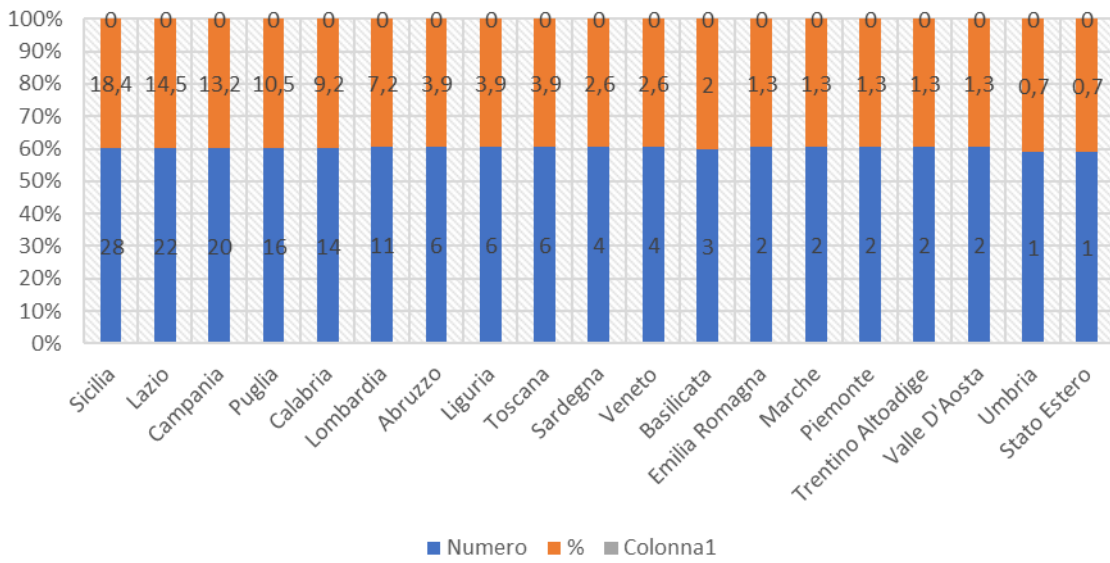
A seguire, il comparto legato al ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, gestione, conferimento in discarica) con 33 casi (22%) e quello sanitario con 19 casi (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali, servizi di lava nolo e pulizia), equivalente al 13%.

I Comuni rappresentano gli enti maggiormente a rischio, come si evince anche dalla disamina delle amministrazioni in cui si sono verificati episodi di corruzione: dei 152 casi censiti, 63 hanno avuto luogo proprio nei municipi (41%), seguiti dalle società partecipate (24 casi, pari al 16%) e dalle Aziende sanitarie (16 casi, ovvero l'11%).

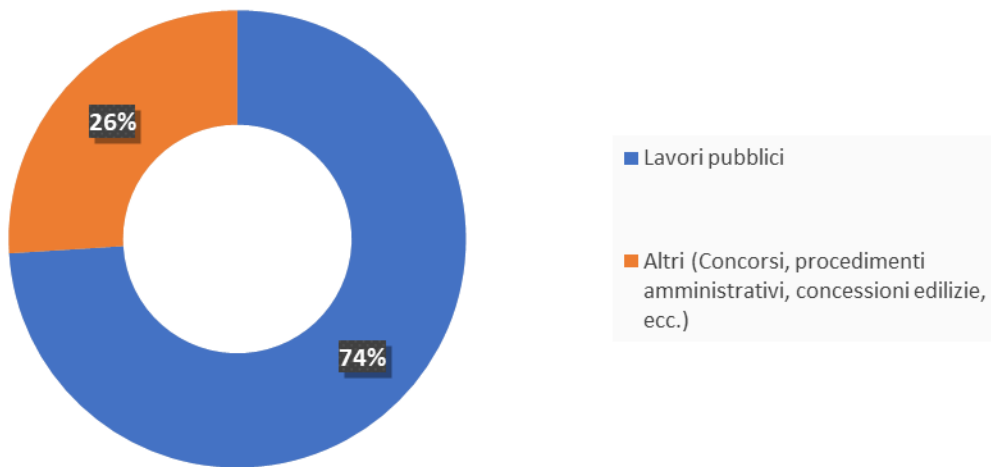
E all'interno della pubblica amministrazione, ad essere principalmente esposto è l'apparato burocratico - amministrativo: i pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio indagati per corruzione sono stati 207, di cui 46 dirigenti, più o meno altrettanti tra funzionari e dipendenti e 11 RUP (responsabile unico del procedimento).

Rispetto alle fattispecie corruttive tipiche della Prima Repubblica, ancillare risulta invece il ruolo dell'organo politico. I numeri appaiono comunque tutt'altro che trascurabili, dal momento che nel periodo di riferimento sono stati 47 i politici indagati.

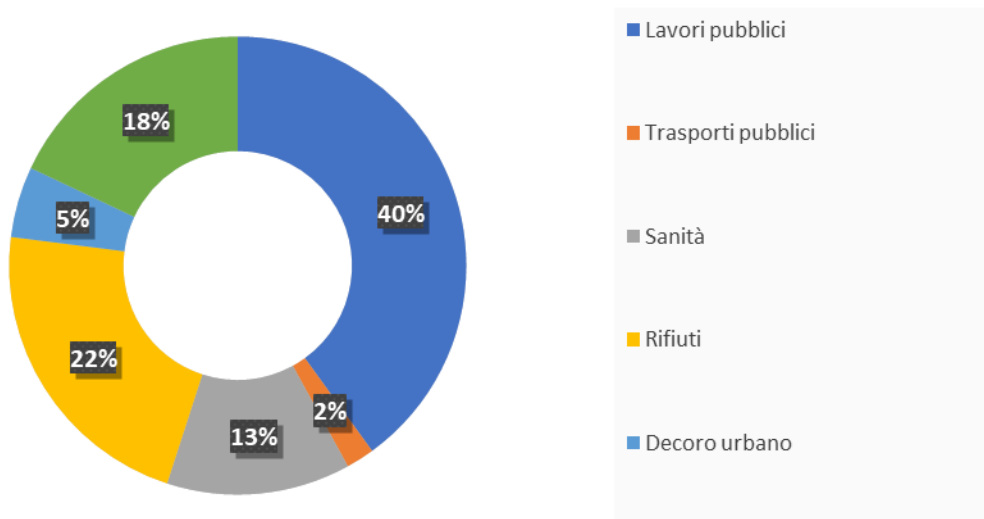
Ta. 1-Episodi di corruzione 2016-2019



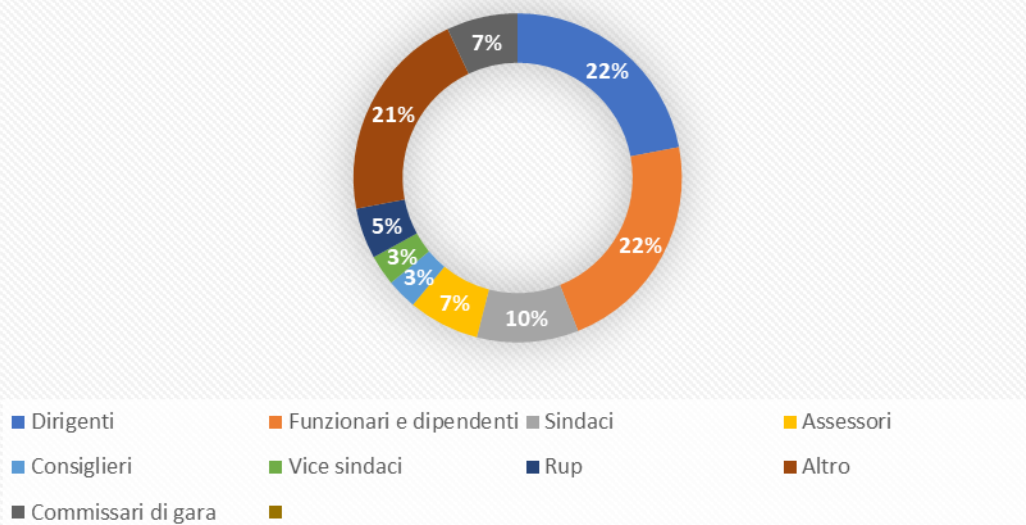
Tab. 2 Ambito della corruzione



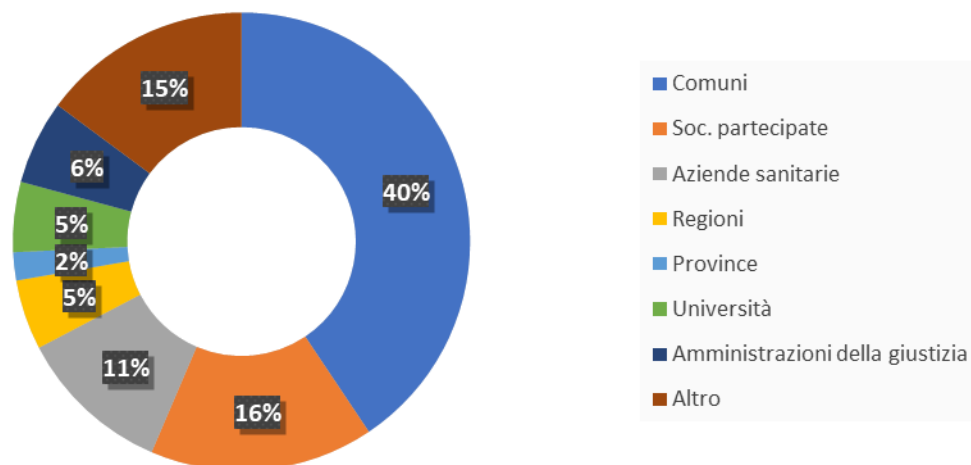
Tab 3 Settori più colpiti



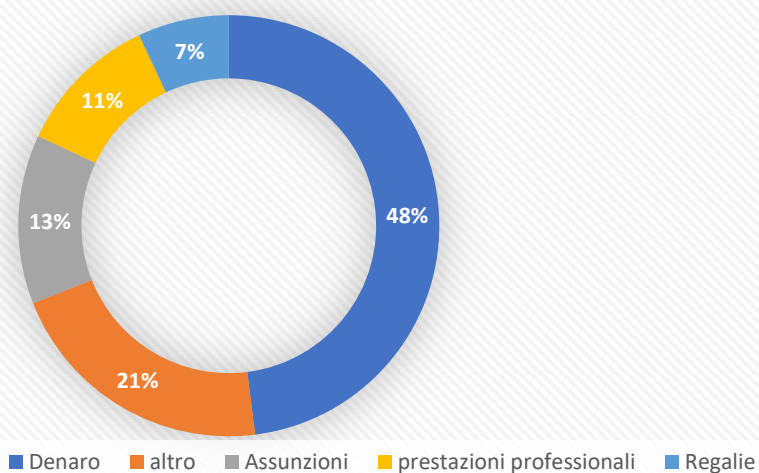
Tab. 4 Tipologia degli indagati



Tab 5 Amministrazioni coinvolte



Tab. 6 Contropartita della corruzione



Scenario economico sociale a livello regionale

Nel 2019 all'ormai trentennale ritardo con cui viaggia il "treno Italia" rispetto alle altre nazioni, alle croniche lacune strutturali e all'endemica debolezza della domanda interna, si è aggiunto il rallentamento dell'economia mondiale, in particolare del commercio estero a livello globale. Ciò ha penalizzato in misura più sensibile i Paesi a maggior vocazione export, Germania e Italia su tutti. E, all'interno del nostro Paese, le Regioni come la Lombardia, particolarmente attive sui mercati esteri, sono state maggiormente esposte alle incertezze e alle fragilità dello scenario internazionale.

In un contesto già caratterizzato quindi da una crescita economica del Paese molto esigua, la pandemia da Coronavirus ha prodotto un effetto shock che porta per il 2020 un calo del prodotto interno lordo sia nazionale che regionale prossimo alle due cifre (rispettivamente del -9,6 % per l'Italia e del -9,8 % per la Lombardia), dopo un 2019 all'insegna della stazionarietà.

Secondo lo "Scenario economico-sociale a livello regionale" di Unioncamere Lombardia del IV trimestre 2020, questa caduta del PIL sarà compensata solo in parte dalla ripresa prevista nel 2021, forte ma non sufficiente a recuperare le posizioni perdute.

Andamenti simili si registrano in tutti i principali indicatori presi in esame da Unioncamere, come la domanda interna, i consumi delle famiglie, gli investimenti, l'import e l'export.

L'elevata incertezza, lo sfasamento temporale della diffusione mondiale dell'epidemia, la riduzione delle forze lavoro e dell'occupazione, il calo dei consumi e la necessità di ricostituire i risparmi freneranno infatti la crescita prevista per il prossimo anno, sostenuta dalle misure di sostegno e di incentivazione adottate dal governo.

Per quanto riguarda il commercio con l'estero della regione Lombardia nel terzo trimestre 2020

Il miglioramento del quadro congiunturale interessa tutte le province lombarde ma solo Sondrio riesce a svoltare nettamente in positivo anche con la variazione tendenziale (+5,8%).

Sempre nel confronto su base annua si avvicinano al punto di svolta le province di Lecco (-0,8%) e Monza e Brianza (-1,1%).

Riducono drasticamente le perdite le province di Brescia (-2,5%), Varese (-4,7%), Mantova (-4,8%), Como (-6,5%), Bergamo (-9,2%) e Cremona (-9,4%).

Rimane a due cifre la contrazione tendenziale del valore dell'export di Milano (-11,7%) e Lodi (-11,3%). Per quest'ultima provincia però si segnala che anche la contrazione dello scorso trimestre è stata di entità simile (-11,2%) posizionandosi tra le province più resilienti nel trimestre maggiormente interessato dal lockdown.

Infine, Pavia registra la contrazione maggiore perdendo ancora il 16,9% rispetto al terzo trimestre 2019. La Lombardia presenta una rilevante diversificazione a livello territoriale per quanto riguarda le tipologie di prodotto maggiormente esportate, ma meno per le destinazioni prevalenti. Considerando il maggior dettaglio merceologico disponibile (gruppo CPATECO 2007), le macchine di impiego generale e speciale sono i prodotti che sono stati più esportati nel terzo trimestre dalle province di Brescia (13,1% la quota), Lecco (10,9%), Bergamo (10,5%) e Varese (7,7%), ma ciò non vale per i restanti territori. La provincia di Como ha visto prevalere l'export di mobili (13,0%) come anche la provincia di Monza e Brianza (9,1%), mentre medicinali e preparati farmaceutici sono state le merceologie principali dell'export per Milano (10,4%) e Pavia (14,9%). Cremona ha registrato una maggiore quota relativa di tubi, condotti, cavi (12,9%), Lodi di apparecchiature per telecomunicazioni (19,9%). Sondrio ha esportato prioritariamente metalli di base preziosi e altri metalli (9,7%) e Mantova autoveicoli (14,3%).

Analizzando a livello territoriale il dettaglio delle esportazioni del solo settore manifatturiero per divisione di attività economica ATECO 2007 (vedi grafici delle pagine seguenti), si possono cogliere alcune specificità delle province lombarde.

Per la provincia di Varese si registra una crescita significativa dell'export di articoli farmaceutici (+30%) e apparecchi elettrici (+8%) che non riesce però a controbilanciare la contrazione registrata

da: mezzi di trasporto (-19%); prodotti chimici (-14%); metalli di base e prodotti in metallo (-14%); articoli in gomma e plastica (-12%).

Il sistema imprenditoriale

I numeri della mortalità imprenditoriale lombarda nel 2020 risultano condizionati dalla situazione di emergenza sanitaria ed economica venutasi a creare in seguito alla diffusione del Covid-19: l'effetto è stato evidente sulle iscrizioni (48.043 movimenti), che hanno registrato un calo del -17,6% rispetto al 2019. La riduzione si è concentrata nel periodo compreso tra marzo e maggio, mentre i mesi estivi hanno visto una ripresa delle iscrizioni, che ad agosto e settembre si sono riportate sopra i livelli dell'anno precedente; negli ultimi tre mesi si è poi registrata una nuova discesa, in concomitanza con il riacutizzarsi dei contagi. Le cessazioni nel corso dell'anno si sono ridotte in misura simile (-17,9%), grazie anche al minor numero di cancellazioni d'ufficio (-33,6%): il saldo si conferma quindi negativo (-5.664 posizioni), seppur in lieve miglioramento, che sono una conseguenza delle attività di pulizia degli archivi da posizioni formalmente ancora registrate ma non più operative, il saldo evidenzia invece un deterioramento. Le riduzioni consistenti registrate dalle iscrizioni e dalle cessazioni fotografano la situazione di estrema incertezza in cui versano gli imprenditori, sia che vogliano avviare una nuova attività sia che stiano valutando invece una possibile chiusura. Anche le misure di sostegno e i ristori messi in campo dall'esecutivo hanno avuto un effetto sulle aspettative degli imprenditori, che in molti casi hanno rimandato le loro decisioni. Gran parte delle conseguenze della pandemia sul tessuto produttivo regionale sarà quindi valutabile solo nel corso del 2021.

Il numero di imprese registrate in Lombardia scende a 949.399 unità, mentre lo stock di imprese attive - ottenuto escludendo le posizioni che non hanno ancora iniziato l'attività e quelle in liquidazione o sottoposte a procedure concorsuali - risulta pari a 811.099, con una variazione del -0,4% su base annua. Diminuisce quindi il numero di imprese attive, accentuando un trend negativo che si era già evidenziato nel 2019. La Lombardia, particolarmente colpita dall'epidemia e dalle misure restrittive adottate per contrastarla, archivia un risultato peggiore rispetto alla media nazionale, dove il numero di imprese attive è invece in lieve crescita (+0,2%).

Solo la provincia di Varese registra una crescita su base annua del numero di imprese attive (+0,4%), evidenziando un rimbalzo dopo il forte calo registrato nel 2019 (-4,6%); gli altri territori mostrano variazioni negative, comprese tra il -0,1% di Lecco e il -1,9% di Mantova. Anche la provincia di Milano evidenzia un segno negativo (-0,4%), il primo dopo cinque anni di forte crescita: tale inversione di tendenza si spiega con l'impatto particolarmente duro che la pandemia ha avuto sull'economia del capoluogo, ma anche con l'intensa attività di pulizia degli archivi da parte della Camera di Commercio, che ha realizzato ben 7.290 cancellazioni d'ufficio (su 8.502 complessive in Lombardia).

L'andamento settoriale Il deterioramento della demografia imprenditoriale nel 2020 risulta evidente soprattutto nel terziario, che aveva invece rappresentato il principale "traino" negli anni passati: le attività di alloggio e ristorazione, in particolare, mostrano il primo segno negativo (-1%) dopo molti anni di crescita, ma anche gli altri servizi (settore che rappresenta da solo oltre il 36% del tessuto imprenditoriale regionale) evidenziano un rallentamento (+1,1%) rispetto agli incrementi registrati negli anni passati (+1,9% nel 2019); si conferma inoltre negativa la variazione nel commercio (-

1,6%). Industria (-2,5%) e agricoltura (-1,7%) proseguono la tendenza strutturale alla riduzione del numero di imprese, sebbene il confronto con il 2019 veda una dinamica in peggioramento per la prima e un'attenuazione del calo per la seconda. Spicca invece in positivo il dato delle costruzioni, che dopo otto anni di variazioni negative mettono a segno una crescita del +0,4%, a conferma della ritrovata buona salute del settore nonostante la crisi economica e sanitaria.

Le aziende straniere in Lombardia sono quasi 121.606, il 13,2 per cento del totale delle imprese regionali, il 2,8 per cento in più rispetto all'anno precedente.

Risultano stabili le imprese femminili che, visto il calo del totale delle imprese, vedono salire al 19,5% l'incidenza sul tessuto imprenditoriale lombardo.

Nel 2020 si evidenzia un calo delle imprese giovanili, con una flessione che si conferma prossima ai due punti percentuali (-1,9%): l'evoluzione dell'imprenditoria giovanile risulta condizionata dalla dinamica demografica più che dalla situazione economica, con il progressivo restringersi delle fasce di popolazione fino ai 35 anni per via del processo di invecchiamento in corso. È comunque evidente come alcuni settori abbiano subito particolarmente gli effetti dell'emergenza sanitaria: nelle attività di alloggio e ristorazione il calo delle imprese giovanili è pari al -5%. La quota di imprese lombarde gestite in prevalenza da persone con meno di 35 anni scende all'8,3%, valore inferiore alla media italiana (9,3%) per via dei valori elevati registrati nelle regioni.

Lo stato dell'occupazione

L'elaborazione fatta da Unioncamere Lombardia sui dati Istat evidenzia gli effetti della pandemia sulle forze lavoro regionali.

Il mercato del lavoro reagisce sempre con ritardo rispetto a quanto avviene sul fronte della produzione e dei consumi, soprattutto quando il contesto di crisi si affaccia improvvisamente come nel caso della pandemia, anche grazie a strumenti come la Cassa Integrazione.

Altrettanta lentezza caratterizza poi gli scenari di rapida ripresa, perché il mondo imprenditoriale e produttivo è cauto nell'inserire lavoratori nel sistema, soprattutto in contesti di incertezza.

Nonostante la ripresa delle attività nei mesi estivi, a seguito del lockdown primaverile che aveva bloccato buona parte dell'economia regionale, il numero di occupati in Lombardia rimane inferiore ai livelli del 2019, con una variazione su base annua pari al -2,4% analoga a quella registrata nel secondo trimestre. Il tasso di occupazione si attesta a quota 66,1, due punti sotto il valore dell'anno precedente. Risale invece la disoccupazione, che aveva subito un forte calo nella prima parte del 2020 per via della difficoltà di cercare un lavoro durante la fase più acuta dell'emergenza sanitaria: il tasso di disoccupazione regionale arriva così al 6%, in crescita anche rispetto ai livelli del 2019.

I dati di flusso, che colgono in maniera più tempestiva i rapidi mutamenti in corso, mostrano una risalita delle assunzioni, pari a circa 362 mila: si tratta di un valore ancora inferiore allo stesso periodo del 2019 (-12%), ma in chiara ripresa dopo la "gelata" dello scorso trimestre (-43,5%). Considerando anche le cessazioni, che calano in misura più marcata (-16%), il saldo dei mesi estivi risulta positivo e in miglioramento, sebbene i dati cumulati dell'ultimo anno mostrino una perdita di circa 44 mila posizioni rispetto all'analogo periodo del 2019. Le ore autorizzate di Cassa Integrazione si dimezzano dopo il boom del secondo trimestre, pur rimanendo su livelli storicamente elevatissimi.

Il numero di occupati in Lombardia nel terzo trimestre, secondo le stime fornite da Istat, è pari a 4 milioni e 357 mila, con una variazione negativa su base annua del -2,4%. Il dato conferma il calo che si era registrato nel secondo trimestre e, al momento, non sembra risentire favorevolmente della ripresa delle attività che ha caratterizzato i mesi estivi, quando le misure più rigide per il contenimento dell'epidemia sono venute meno. Da un lato va sottolineato, però, come i dati di stock reagiscano con maggiore lentezza ai cambiamenti di breve periodo – i dati di flusso dipingono infatti un quadro parzialmente differente - e dall'altro che la rilevazione Istat di tipo campionario risente, soprattutto a livello regionale, di inevitabili margini statistici di errore. In valori assoluti la diminuzione della base occupazionale è di oltre 100 mila individui e riguarda sia gli uomini che, in misura meno intensa, le donne: i lavoratori sono infatti 65 mila in meno rispetto al terzo trimestre 2019 (pari al - 2,6%), mentre per le lavoratrici la perdita è stimata in 41 mila unità (pari al - 2,1%). Si tratta di un “salto indietro” che riporta lo stock occupazionale ai livelli del 2017, vanificando la crescita sperimentata negli ultimi anni.

La Lombardia conferma uno dei tassi di occupazione più elevati delle regioni italiane (dopo Trentino Alto Adige, Emilia-Romagna, Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia), ma evidenzia anche una flessione del tasso superiore alla media italiana, anche per via di un effetto demografico dovuto alla dinamica della popolazione in età da lavoro, che in Lombardia, a differenza che in Italia, risulta ancora crescente.

Cassa Integrazione

Dopo il picco senza precedenti registrato nel secondo trimestre (542 milioni di ore, comprese quelle nei Fondi di Solidarietà), le autorizzazioni della Cassa Integrazione si dimezzano nel periodo luglio-settembre 2020, attestandosi a 266 milioni di ore (di cui 110 milioni nei Fondi di Solidarietà). Nonostante il calo, si tratta di un livello storicamente molto elevato, che porta l'ammontare dei primi nove mesi del 2020 (820 milioni di ore) a superare quello complessivo dei sei anni precedenti (2014-2019). A parte la CIG straordinaria (26 milioni di ore, “solo” +86,5% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente), nel 2020 tutte le altre componenti evidenziano una crescita di diversi ordini di grandezza rispetto ai livelli del 2019: la CIG ordinaria raggiunge i 365 milioni di ore, quella in deroga, che negli ultimi anni era stata sostanzialmente svuotata dagli interventi del legislatore, arriva ai 153 milioni di ore grazie all'allargamento dei criteri di accesso, mentre le ore autorizzate nei Fondi di Solidarietà, nati proprio per sostituire la CIG in deroga, balzano a 277 milioni. Come già detto, si tratta di numeri senza precedenti nella serie storica, che riflettono l'eccezionalità della situazione e la significativa quantità di risorse messe in campo per sostenere l'occupazione. A ciò si aggiunge un effetto amministrativo dovuto al fatto che in questi mesi si sono concentrate le autorizzazioni relative a un periodo di competenza sicuramente più lungo, con le imprese che hanno “prenotato” una riserva ingente di ore per affrontare le incertezze future. L'impiego massiccio di questo strumento, insieme al blocco dei licenziamenti, ha di certo consentito alle imprese di mantenere la propria forza lavoro in un periodo di difficoltà, ma rende anche difficile capire quale sia la reale situazione sul mercato del lavoro e, di conseguenza, quale sarà la sua evoluzione al venir meno delle eccezionali misure di sostegno adottate.

Nel 2021, l'occupazione è prevista in ulteriore diminuzione e il tasso di disoccupazione ancora in aumento.

La qualità del credito

Secondo i dati provvisori forniti dalla Banca d'Italia, la riduzione del fatturato che ha seguito il diffondersi della pandemia ha determinato un sensibile peggioramento della situazione reddituale delle aziende. Le condizioni di liquidità delle imprese si sono deteriorate per effetto delle minori vendite, in misura particolarmente sensibile fra marzo e maggio scorso; ciò ha influenzato la domanda di finanziamenti, aumentata sia per far fronte alle esigenze di cassa sia per scopi precauzionali.

La crescita del credito bancario è stata favorita dalle misure adottate dalle autorità monetarie, di vigilanza e dal Governo in risposta alla crisi, in particolare la sospensione del pagamento delle rate sui finanziamenti (moratoria) e le garanzie pubbliche sui prestiti concesse tramite il Fondo di garanzia per le PMI e SACE.

In senso opposto sono invece andati i finanziamenti erogati alle famiglie, che a fine giugno 2020 erano aumentati dell'1,5 per cento su base annua, una dinamica meno intensa rispetto all'anno precedente (3,2 a dicembre del 2019). Il clima di sfiducia ha rallentato soprattutto la richiesta di credito al consumo per beni durevoli da parte delle famiglie; anche la domanda di mutui per acquisto dell'abitazione è diminuita, ma il calo è risultato attenuato grazie alle moratorie sui rimborsi.

La crisi economica in atto non si è riflessa in un peggioramento della qualità del credito, che ha beneficiato delle misure di sostegno adottate dal governo e dalle autorità di vigilanza.

Nel primo semestre il tasso di deterioramento è leggermente diminuito, portandosi allo 0,8 per cento per le famiglie e all'1,7 per le imprese. Fra i comparti produttivi l'indicatore è risultato in calo per tutte le branche di attività economica; la riduzione è stata più marcata nelle costruzioni, il cui tasso di deterioramento ha raggiunto livelli prossimi a quelli degli altri settori. Nel terzo trimestre l'indicatore ha registrato una nuova flessione.

Alla fine del primo semestre 2020, i depositi bancari di imprese e famiglie erano cresciuti del 7,9 per cento sui dodici mesi, in accelerazione rispetto all'anno precedente. A trainare il dato sulla raccolta operata dagli istituti di credito sono in particolare i depositi delle imprese; la disponibilità di maggiori finanziamenti bancari e la riduzione delle spese per investimenti, unitamente alle altre misure pubbliche di sostegno al settore produttivo, hanno consentito alle imprese di accrescere le riserve detenute a scopo precauzionale.

Anche i depositi delle famiglie, pur rallentando, hanno continuato a crescere a un tasso elevato (5,7 per cento), perché nel periodo considerato il calo dei consumi è stato più marcato di quello dei redditi, portando anche le famiglie ad accumulare risparmio a scopo precauzionale 28.

L'analisi effettuata sul contesto esterno ai fini della predisposizione del Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ha prodotto particolare attenzione sulle misure relative alla contrattualistica pubblica. Oltre a quest'area sono state individuate come potenzialmente più esposte al rischio le autorizzazioni edilizie, le autorizzazioni estrattive e l'attività pianificatoria urbanistica.

LA LOMBARDIA

Considerata la maggiore piazza finanziaria nazionale, la Lombardia è caratterizzata da un florido tessuto produttivo, ove convivono un gran numero di attività economiche, piccole e medio-grandi. Con il primato nazionale di 10 milioni di abitanti, la regione attrae anche consistenti flussi di stranieri.

Favorita dalla sua estensione, dalla collocazione geografica e dalla presenza di importanti scali aerei e vie di comunicazione, la Lombardia rappresenta uno tra i principali snodi del vecchio continente per i maggiori traffici illeciti transnazionali. Inevitabilmente, in considerazione delle peculiarità appena enunciate, la regione esercita un forte richiamo per le organizzazioni criminali nazionali e straniere, all'occorrenza alleate tra loro. Gli indicatori più recenti sul benessere della regione fanno registrare un tasso di occupazione (72,6%) superiore quello del dato medio nazionale (63%), mentre il dato relativo alla retribuzione media annua, nella provincia di Milano, di un lavoratore dipendente sfiora i 30 mila euro, cioè il 36,4% più alto rispetto al resto del Paese¹³⁵². È in questo contesto che una sempre più pervasiva criminalità organizzata è stata capace di integrarsi nell'economia legale, inquinando il sistema economico, facendo anche leva su professionisti compiacenti e sulla corruzione per infiltrare la Pubblica Amministrazione.

Nel tempo, la sottovalutazione del fenomeno, anche da parte dei media, ha sicuramente contribuito a una maggiore diffusione dell'illegalità in taluni ambiti produttivi e dei servizi del territorio lombardo. Sintomatico, in tal senso, quanto accaduto nel secondo semestre del 2019, con riferimento ai diversi episodi di corruzione registrati nella Regione, non tutti riconducibili a contesti di criminalità organizzata. È il caso dell'inchiesta "Leonessa" della DDA di Brescia, che ha svelato, tra l'altro, un giro di tangenti che ha coinvolto alcuni appartenenti alla pubblica amministrazione, indagati per corruzione, fra i quali due dipendenti dell'Amministrazione Finanziaria. Anche un filone dell'inchiesta "*Mensa dei Poveri*"¹⁹, concluso nel mese di novembre²⁰ ha colpito 3 soggetti, indagati per ipotesi di corruzione.

I reati di tipo corruttivo ed economico sono ormai divenuti strumento essenziale dei sistemi delinquenziali più evoluti. Nella regione, anche figure criminali singole o comunque non inserite in contesti mafiosi tendono a mutare, in talune circostanze, condotte caratterizzate quantomeno dalle modalità mafiose.

Il quadro di analisi che scaturisce dalle operazioni di polizia eseguite nel secondo semestre 2019, così come dagli esiti di importanti inchieste giudiziarie, nonché dal monitoraggio delle attività imprenditoriali operato dai Gruppi Interforze istituiti presso tutte le Prefetture della regione, evidenzia un'elevata infiltrazione mafiosa nel tessuto imprenditoriale, nel settore degli appalti pubblici e nel rilascio delle autorizzazioni, licenze e concessioni pubbliche. Tra i settori interessati figurano la ristorazione, le costruzioni, i rifiuti, la guardiania, il trasporto di merci, le autodemolizioni e il commercio di auto. Questi sono solo alcuni dei settori interessati, nel corso del semestre, dai provvedimenti interdittivi antimafia assunti dalle Prefetture lombarde, la maggior parte dei quali riferibili a contesti di 'ndrangheta.

¹⁹ La prima fase dell'operazione "Mensa dei Poveri" si era conclusa il 7 maggio 2019 con l'emissione di 43 ordinanze di custodia cautelare emesse dal GIP del Tribunale di Milano.

²⁰ OCC n. 33490/16 RGNR-33530 RGGIP, emessa il 12 novembre 2019 dal GIP del Tribunale di Milano. Nel provvedimento restrittivo è stata disposta la custodia in carcere per un indagato e la misura degli arresti domiciliari per gli altri due.

Osservando anche i dati relativi ai beni sequestrati e confiscati nella regione²¹, pubblicati dall' *Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati* - ulteriore indicatore della pressione criminale comune e organizzata - la Lombardia si attesta in una posizione rilevante nella classifica nazionale.

Questa si colloca, infatti, al quarto posto per numero di immobili confiscati, con 3036 unità, dopo la Sicilia (12.552), la Campania (4.982) e la Calabria (4.744), mentre è al quinto posto per numero di aziende (358), dopo Sicilia (1.305), Campania (797), Calabria (493) e Lazio (524). Oltre all'incidenza su base nazionale, la ripartizione del dato disaggregato fornisce la seguente graduatoria nelle singole province lombarde: Milano, Monza, Brescia, Varese, Pavia, Bergamo, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Sondrio.

Stando alle evidenze giudiziarie del 2° semestre 2019, in Lombardia l'azione di contrasto ha riguardato prevalentemente la 'ndrangheta, che da alcuni anni rappresenta la più insidiosa organizzazione criminale. L'organizzazione è emersa in inchieste coordinate sia dalle Procure della Repubblica lombarde che di altri Distretti.

Una 'ndrangheta in silente sottofondo, di cui si sono colti comunque diversi segnali.

A luglio, ad esempio, l'operazione "Krimisa" della DDA di Milano²², di seguito illustrata, ha confermato l'operatività di un gruppo criminale, propaggine dei cirotani FARAO-MARINCOLA, attivo da tempo tra il capoluogo di regione e la provincia di Varese, che stava tentando di realizzare alcuni reinvestimenti con l'appoggio di esponenti della politica locale. Nel mese di ottobre, invece, l'operazione "Nuovo Mondo", coordinata dalla Procura della Repubblica di Como²³1358, ha svelato l'esistenza di un sodalizio, gestito da un professionista - contiguo ad esponenti della 'ndrangheta - che realizzava ingenti profitti attraverso la commissione di reati fiscali collegati a cooperative attive nel settore delle pulizie e del facchinaggio. A fine anno si sono concluse, con riflessi più o meno evidenti sul territorio, altre cinque inchieste, sempre incentrate sulla commissione, da parte di indagati contigui o vicini ad ambienti 'ndranghetisti, di reati di tipo economico-finanziario, collegati anche al traffico illecito di rifiuti: l'operazione "Amleto Tourlè"²⁴ della DDA di Milano, l'operazione "Hope" della DDA di Brescia, l'operazione "Pay to live" della Procura della Repubblica di Brescia, l'operazione "Magma" della DDA di Reggio Calabria e l'operazione "Infectio" della DDA di Catanzaro.

Per quanto concerne la provincia di Milano, come detto in premessa, si è consolidata negli anni l'operatività della 'ndrangheta attraverso i suoi locali di Milano, Bollate, Bresso, Cormano, Corsico,

²¹ Aggiornati al 9 aprile 2020.

²² OCCC n. 14467/17 RGNR-9361/17 RGGIP, emessa il 21 giugno 2019 dal GIP del Tribunale di Milano.

²³ OCCC n. 3642/18 RGNR-3625/18 RGGIP, emessa il 26 settembre 2019 dal GIP del Tribunale di Como.

²⁴ OCC e contestuale decreto di sequestro preventivo n. 3990/18 RGNR-4868/18 RG GIP, emessa il 23 ottobre 2019 dal GIP del Tribunale di Milano, su richiesta della locale DDA. L'8 novembre 2019 la Polizia di Stato ha eseguito una misura cautelare disposta dal Tribunale di Milano nei confronti di nove soggetti, indiziati a vario titolo, di associazione per delinquere finalizzata al trasferimento fraudolento di valori; contestualmente, a seguito di specifica attività di prevenzione è stato eseguito il sequestro preventivo dei capitali, quote societarie e patrimonio aziendale di sei società, riconducibili agli indagati, per un valore di circa 10 milioni di euro. L'associazione era diretta da un pregiudicato di origini calabresi con precedenti di polizia per traffico e spaccio di stupefacenti, già raggiunto da un provvedimento restrittivo emesso nell'ambito dell'operazione "Decollo", della DDA di Catanzaro, eseguita il 28 gennaio 2004 dal ROS del capoluogo calabrese, afferente un traffico internazionale di cocaina e che aveva riguardato soggetti contigui alle cosche MANCUSO di Limbadi (VV) e PESCE di Rosarno (RC).

Pioltello, Rho, Solaro e Legnano, e la stretta connessione di questi con la “*casa madre*” del *Crimine* reggino.

L'organizzazione, oltre a gestire i tradizionali settori illeciti, si è progressivamente insinuata in altri ambiti, soprattutto in quello imprenditoriale al fine di reinvestire capitali e riciclare ingenti quantità di denaro. Emblematica, in proposito, l'operazione “*Krimisa*” del 4 luglio 2019, quando i Carabinieri di Milano, con il coordinamento della locale DDA, hanno eseguito una misura cautelare nei confronti di alcuni esponenti 'ndranghetisti, riconducibili al *locale* di Legnano - Lonate Pozzolo, attivo tra le province di Milano e Varese, diretta emanazione della cosca FARAOMARINCOLA di Cirò Marina (KR).

L'attività investigativa, attivata con la denuncia di un imprenditore, si è focalizzata sulla reiterazione di numerose attività illecite - anche attraverso alcuni collegamenti con la politica locale - da parte della citata organizzazione già oggetto di pregresse indagini, anche della DIA di Milano²⁵. Gli indagati, trentaquattro dei quali raggiunti dal provvedimento restrittivo, sono accusati, a vario titolo, di associazione di tipo mafioso ed altri reati aggravati dal metodo mafioso.

Il sodalizio puntava, in particolare, alla gestione dei parcheggi ubicati in prossimità dell'aeroporto Malpensa (due dei quali sottoposti a sequestro) e alla costruzione di nuove attività commerciali in aree dei comuni limitrofi.

Riguardo, poi, alle presunte commistioni con esponenti del mondo politico locale, sarebbero stati accertati legami tra il sodalizio in parola e un ex amministratore pubblico di Lonate Pozzolo, già arrestato nel 2017 per episodi di corruzione, la cui elezione sarebbe stata appoggiata da influenti famiglie calabresi.

Il provvedimento restrittivo è stato altresì notificato a un consigliere comunale di un comune della provincia di Varese, indiziato di fungere da *trait d'union* tra l'ambiente politico locale ed alcuni esponenti della cosca indagata, e ad un consulente della Procura della Repubblica di Busto Arsizio (VA) che avrebbe svelato agli indagati alcune notizie coperte dal segreto investigativo.

Contestualmente è stato disposto il sequestro preventivo di beni per un valore complessivo di due milioni di euro. Le indagini svolte dagli Uffici investigativi milanesi spesso evidenziano l'intreccio di interessi criminali, soprattutto di natura economico-finanziaria, che trasversalmente riguardano anche le province limitrofe.

L'8 ottobre 2019, con l'operazione “Nuovo mondo”, la Polizia di Stato e la Guardia di finanza hanno eseguito una misura cautelare emessa dal Tribunale di Como²⁶, su richiesta di quella Procura della Repubblica, nei confronti di trentaquattro indagati, indiziati, a vario titolo, di sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte, occultamento e distruzione di documenti contabili, bancarotta per distrazione, falso in bilancio, emissione di fatture per operazioni inesistenti, utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, turbativa di gare pubbliche e utilizzo illecito di carte di credito.

²⁵ Sull'operatività del locale di Legnano-Lonate Pozzolo, la DIA di Milano, come segnalato nelle pregresse Relazioni, ha svolto indagini nell'ambito dell'operazione “Linfà” e nel prosieguo dell'operazione “Stige”, coordinata dalle DDA di Catanzaro e Milano. Riguardo a quest'ultima attività investigativa, conclusa nel maggio 2019 unitamente ai Carabinieri, sono state eseguite misure cautelari, disposte dal Tribunale di Milano su richiesta della locale DDA, nei confronti di quattro persone ritenute mandanti ed esecutori dell'omicidio di ALOISO Cataldo, avvenuto a Legnano (MI), il 27 settembre 2008.

²⁶ OCC n. 3642/18 RGNR-3625/18 RGGIP, emessa il 26 settembre 2019 dal GIP del Tribunale di Como.

Le indagini, sviluppo di una precedente attività investigativa incardinata presso l'AG Iariana²⁷, hanno evidenziato dinamiche illecite in materia tributaria e fallimentare, che ruotavano attorno alle figure di due professionisti, un commercialista di Gioia Tauro (RC) e un ex funzionario di banca.

Il core business era costituito da un meccanismo fraudolento, finalizzato all'evasione fiscale, realizzato sin dal 2010 attraverso la sostituzione di società, destinate al fallimento (consorzi e società cooperative), con nuove compagini aventi analoghe caratteristiche. In particolare, venivano costituite società cooperative - intestate a prestanome e di fatto gestite da consorzi – verosimilmente utilizzate come meri “contenitori” di forza lavoro e soggetti fiscali su cui dirottare gli oneri tributari e previdenziali, mai assolti nel decennio di attività. Le indagini hanno accertato che le pseudo cooperative, che operavano in subappalto per conto dei consorzi, di fatto erano vere e proprie imprese operanti prevalentemente nel settore delle pulizie e del facchinaggio, intestate fittiziamente ad alcuni prestanome, ma riconducibili in via esclusiva ai due citati professionisti. Tali cooperative rimanevano in attività per circa due anni, generando singoli volumi d'affari piuttosto consistenti, mediamente oltre un milione di euro, non dichiarati al fisco. Trascorso il periodo di operatività, venivano lasciate inattive e ne venivano costituite di nuove che operavano con le medesime modalità e con gli stessi clienti, nelle quali venivano trasferiti i soci/dipendenti che, nella gran parte dei casi, non sapevano di essere inquadrati come tali.

Per quanto attiene la capacità della *'ndrangheta* d'infiltrare la Pubblica Amministrazione della provincia meneghina e di integrarsi con l'economia legale, si segnala che il 14 novembre 2019, nel prosieguo dell'operazione “Mensa dei poveri”²⁸, la Guardia di Finanza ha eseguito, nella provincia di Varese, una misura cautelare²⁹ disposta dal Tribunale di Milano, su richiesta della locale DDA, nei confronti di ulteriori tre indagati.

Le indagini rappresentano lo sviluppo dei provvedimenti restrittivi eseguiti il 7 maggio 2019 in contesti di corruzione diffusa riguardanti settori della politica lombarda, delle istituzioni e dell'imprenditoria locale, nei confronti di 43 indagati - alcuni indiziati, fra le altre ipotesi illecite, di aver agito, ex art. 416 bis.1, al fine di favorire esponenti del gruppo *'ndranghetista MOLLUSO* di Corsico (MI), (non indagati nel procedimento), collegati al noto sodalizio BARBARO-PAPALIA. Sono emersi, inoltre, ulteriori delitti di corruzione, truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche e illecito finanziamento ai partiti politici, realizzato da amministratori locali, imprese e professionisti. Il ricorso a false fatturazioni tra imprese e l'attribuzione, da parte di società pubbliche, di incarichi di consulenza fittizi sarebbero stati funzionali al raggiungimento degli illeciti.

²⁷ P.p. n. 4904/2016 RGNR.

²⁸ OCC n. 3490/16 RGNR-33530/16 RGGIP, emessa dal GIP del Tribunale di Milano. Il 7 maggio 2019 i Carabinieri e la Guardia di finanza hanno eseguito in Lombardia ed in Piemonte 43 ordinanze di custodia cautelare nell'ambito di un'inchiesta coordinata dalla DDA milanese concernente due gruppi criminali operativi tra Milano e Varese. I due gruppi erano costituiti da esponenti politici, amministratori pubblici e imprenditori, accusati di associazione per delinquere aggravata dall'aver favorito un'associazione di tipo mafioso, corruzione e turbata libertà degli incanti, finalizzati alla spartizione e all'aggiudicazione di appalti pubblici, evidenziando una sinergia tra talune cosche di *'ndrangheta* (MOLLUSO di Corsico, collegati al potente sodalizio BARBARO-PAPALIA) ed alcuni imprenditori

²⁹ OCC n. 33490/16 RGNR-33530 RG GIP, emessa il 12 novembre 2019 dal GIP del Tribunale di Milano. Nel provvedimento restrittivo è stata disposta la custodia in carcere per un indagato e la misura degli arresti domiciliari per gli altri due.

Il recente filone d'indagine, in assenza di ipotesi di reato ascrivibili a contesti di mafia, avrebbe riguardato episodi di corruzione finalizzati verosimilmente ad acquisire, da parte di un imprenditore di Varese, il cambio di destinazione urbanistica di un'area, da industriale a commerciale (nell'ambito della variante generale al Piano di Governo del Territorio di un Comune di quella provincia), per potervi edificare un'attività commerciale. Professionisti e imprese compiacenti miravano, inoltre, a incarichi di consulenza fittizi, conferiti da società a partecipazione pubblica, in cambio della successiva retrocessione agli indagati di parte del corrispettivo incassato a fronte dell'incarico concesso. Altre ipotesi di reato hanno riguardato la truffa ai danni dell'Unione Europea in relazione a fittizi contratti stipulati per mansioni di collaborazione, con spese a carico del Parlamento Europeo e l'emissione di fatturazione false.

Restante territorio regionale

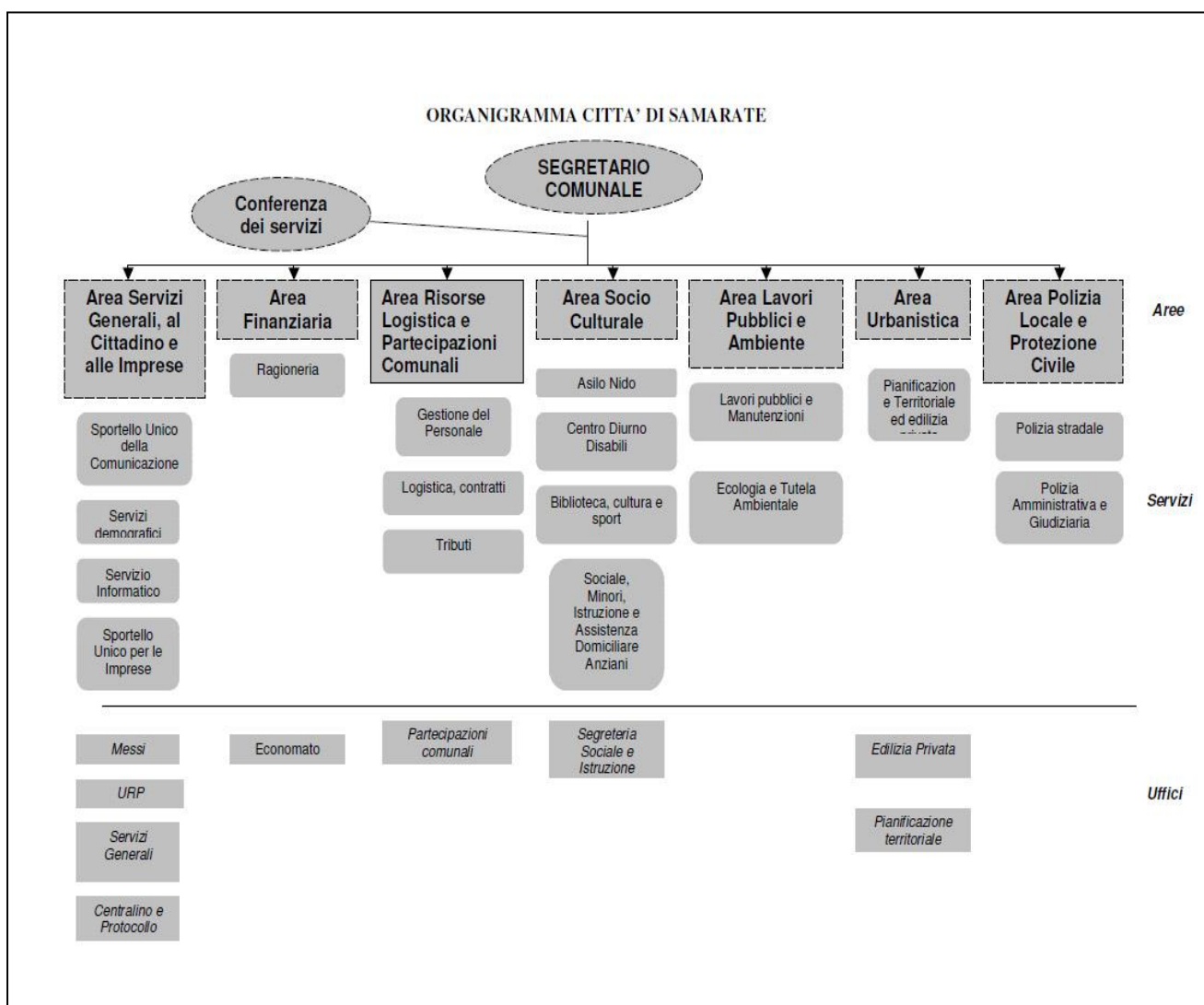
Nel resto del territorio della Regione, ricadente nella competenza territoriale dei Distretti di Corte di Appello di Milano e di Brescia, la criminalità calabrese continua a mantenere una diffusa e costante operatività. Magistratura e Organismi di Polizia giudiziaria, sia lombardi che extraregionali, attraverso la loro azione, anche di natura patrimoniale, hanno fatto emergere, nel tempo, l'operatività, nella provincia di Como, dei locali di Como, Erba, Canzo-Asso, Mariano Comense, Appiano Gentile, Senna Comasco, Fino Mornasco e Cermenate); nella provincia di Monza-Brianza dei locali di Monza, Giussano, Desio, Seregno, Lentate sul Seveso e Limbiate; nella provincia di Lecco, del locale di Lecco e Calolziocorte; in quella di Brescia del locale di Lumezzane; nella provincia di Pavia dei locali di Pavia e Voghera, ed in quella di Varese, dei locali di Varese e Lonate Pozzolo. Resta sempre elevato l'interesse delle cosche verso il narcotraffico, sebbene le indagini degli ultimi anni continuino a dar conto della spiccata vocazione ad infiltrare il mondo imprenditoriale. Passando in rassegna le province ricadenti nel Distretto di Corte di Appello di Milano (oltre al capoluogo regionale, Como, Lodi, Lecco, Monza-Brianza, Pavia, Sondrio e Varese), è proseguita anche nel semestre l'azione di contrasto, sia sul piano preventivo che repressivo. A Varese e Lecco, ove operano sodalizi collegati alla 'ndrangheta anche da epoca risalente (ad esempio la famiglia TROVATO, attiva dagli anni '80 nel lecchese, o quelle dei FERRAZZO e dei RISPOLI nel varesotto, ove sono anche presenti alcune proiezioni di cosa nostra), le manifestazioni delinquenziali riguarderebbero, prevalentemente, i comparti degli stupefacenti, del riciclaggio, del traffico di armi, dello sfruttamento della prostituzione e, in modo crescente - soprattutto ad opera della componente straniera non integrata - di reati predatori, dell'immigrazione clandestina e di altre manifestazioni di criminalità diffusa. Si tratta - compresa la provincia di Sondrio, caratterizzata in modo quasi esclusivo da fenomeni di criminalità comune - di territori economicamente floridi, ad elevato indice di produttività manifatturiera e commerciale e non è da escludere che, nel medio-lungo periodo, possano anch'essi divenire più esposti ad attività criminali più evolute. Il 2 settembre 2019, tra Varese, Torino e Crotone, nonché in territorio elvetico (Lugano), la DIA ha eseguito la confisca 1402 del patrimonio immobiliare, nonché di due quote societarie e due rapporti finanziari, per un valore complessivo di circa 4,5 milioni di euro, nei confronti di due fratelli, imprenditori campani residenti a Fagnano Olona (VA), pluripregiudicati, di cui uno latitante, ben radicati nel contesto criminale lombardo, assurti agli onori delle cronache

quali veri e propri ras dei rifiuti, per la loro specializzazione nella gestione di discariche abusive e dei relativi traffici illeciti.

Il contesto interno:

La struttura organizzativa del Comune di Samarate, in relazione alla deliberazione di Giunta Comunale n. 70 del 21 giugno 2012 è stata suddivisa in sette Aree, come di seguito evidenziato; il Segretario Generale, ai sensi dell'art. 1 comma 7 secondo capoverso della Legge 190/2012, è il Responsabile anticorruzione del Comune.

L'organigramma del Comune di Samarate



Nella fase di prima applicazione, il presente Piano prende in considerazione esclusivamente i processi direttamente gestiti dal Comune e non quelli inerenti i servizi resi in forma esternalizzata. Il Comune si impegna ad implementare il Piano nei prossimi anni con i processi relativi alle attività esternalizzate.

La mappatura dei processi

L'aspetto più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la mappatura dei processi, che consiste nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi.

L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Secondo l'ANAC, nell'analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che un'amministrazione ha esternalizzato ad altre entità pubbliche, private o miste, in quanto il rischio di corruzione potrebbe annidarsi anche in questi processi.

Secondo il PNA, un processo può essere definito 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).

La mappatura dei processi si articola in 3 fasi:

- Identificazione;
- Descrizione;
- Rappresentazione.

L'identificazione dei processi consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificazione dell'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere accuratamente esaminati e descritti.

In questa fase l'obiettivo è definire la lista dei processi che dovranno essere oggetto di analisi e approfondimento nella successiva fase.

L'ANAC ribadisce che i processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti (per ragioni varie, non suffragate da una analisi strutturata) a rischio.

Il risultato atteso della prima fase della mappatura è l'identificazione dell'elenco completo dei processi dall'amministrazione.

Secondo gli indirizzi del PNA, i processi identificati sono poi aggregati nelle cosiddette "aree di rischio", intese come raggruppamenti omogenei di processi.

Le aree di rischio possono essere distinte in generali e specifiche. Quelle generali sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale), mentre quelle specifiche riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte.

Il PNA 2019, Allegato n. 1, ha individuato le seguenti "Aree di rischio" per gli enti locali:

1. acquisizione e gestione del personale;
2. affari legali e contenzioso;
3. contratti pubblici;
4. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
5. gestione dei rifiuti;

6. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
7. governo del territorio;
8. incarichi e nomine;
9. pianificazione urbanistica;
10. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;
11. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

Oltre, alle undici “Aree di rischio” proposte dal PNA, il presente prevede un’ulteriore area definita “Altri servizi”, indicata con il n. 12. In tale sottoinsieme sono ordinati processi tipici degli enti territoriali, in genere privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA. Ci si riferisce, ad esempio, ai processi relativi a: gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni, ecc.

La preliminare mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio. Infatti, una compiuta analisi dei processi consente di identificare i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall’amministrazione.

Le Aree di rischio ed i processi sono evidenziati nell’**allegato A)** denominato “**Mappatura dei processi a catalogo dei rischi**”.

La suddetta tabella, divisa in sezioni corrispondenti alle strutture organizzative, contiene le seguenti colonne:

- area di rischio: individuata utilizzando la numerazione sopra descritta (12. Altri servizi);
- n. progressivo processo mappato;
- descrizione (sintetica) processo;
- catalogo dei principali rischi (che descrive sinteticamente i principali e potenziali rischi connessi al processo mappato);
- uffici, dipendenti o amministratori potenzialmente a rischio (nella relativa struttura organizzativa);
- livello di rischio (sulla base degli indicatori analizzati nell’allegato B) denominato “Analisi dei rischi”);
- specificazione misure;
- responsabile attuazione misure (dirigente responsabile delle misure è da intendersi il Segretario ove le misure di attuazione coinvolgano il dirigente di settore)

l’amministrazione, in attuazione del principio di gradualità contenuto nel PNA, si riserva di attuare successivi eventuali aggiustamenti ed implementazione della mappatura di cui all’allegato “A”.

Valutazione e trattamento del rischio

Secondo il PNA, la valutazione del rischio è una “macro-fase” del processo di gestione del rischio, nella quale il rischio stesso viene “identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive e preventive (trattamento del rischio)”.

Tale “macro-fase” si compone di tre (sub) fasi: identificazione, analisi e ponderazione.

Identificazione

Nella fase di identificazione degli “eventi rischiosi” l’obiettivo è individuare comportamenti o fatti, relativi ai processi dell’amministrazione, tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo.

Secondo l’ANAC, “questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l’attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione”.

L’identificazione degli eventi rischiosi necessita del coinvolgimento della struttura organizzativa in quanto solo con la conoscenza approfondita delle varie attività è possibile identificare tali eventi.

Per individuare gli “eventi rischiosi” è necessario:

➤ definire l’oggetto di analisi ossia l’unità di riferimento rispetto alla quale individuare gli eventi rischiosi. **Nel presente Piano**, tenuto conto della dimensione dell’Ente e dell’approfondita analisi effettuata nei PTPCT precedenti, **si è mantenuta una mappatura che elenca i processi, tenendo conto delle strutture organizzative cui fa capo la responsabilità del singolo processo.**

L’ANAC consente che il dettaglio sia minore in quei “processi in cui, a seguito di adeguate e rigorose valutazioni già svolte nei precedenti PTPCT, il rischio corruttivo [sia] stato ritenuto basso e per i quali non si siano manifestati, nel frattempo, fatti o situazioni indicative di qualche forma di criticità”;

➤ utilizzare tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative. **Per il presente PTPCT si sono tenuti in considerazione gli apporti di tutti gli uffici quanto alla conoscenza diretta dei singoli processi e attività e delle relative criticità, gli esiti del monitoraggio anche da parte degli organi di controllo interno, l’analisi dei dati riferiti alle segnalazioni ed ai casi rilevati, l’analisi del contesto;**

➤ individuare i rischi e formalizzarli nel PTPCT: si rinvia all’**allegato A)** denominato “**Mappatura dei processi a catalogo dei rischi**” e in particolare alla colonna “**catalogo dei rischi principali**”.

➤ **Analisi del rischio**

➤ L’analisi del rischio secondo il PNA si prefigge due obiettivi:

➤ comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l’esame dei cosiddetti “fattori abilitanti” della corruzione ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione (che nell’aggiornamento del PNA 2015 erano denominati, più semplicemente, “cause” dei fenomeni di malaffare). Per ciascun rischio, i fattori abilitanti possono essere molteplici e combinarsi tra loro. L’ANAC propone quali esempi l’assenza di controlli, la mancanza di trasparenza, esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto, ecc.

➤ stimare il livello di esposizione al rischio al fine di individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio da parte del RPCT. Secondo l’ANAC, l’analisi deve svolgersi secondo un criterio generale di “prudenza” poiché è assolutamente necessario “evitare la sottostima del rischio che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione”.

➤ L'analisi si sviluppa secondo le seguenti sub-fasi:

➤ scegliere l'approccio valutativo che può essere qualitativo (l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, in genere non prevedono una rappresentazione di sintesi in termini numerici) o quantitativo (si utilizzano analisi statistiche o matematiche per quantificare il rischio in termini numerici). **Nel presente PTPCT si è utilizzato il metodo qualitativo, privilegiato dall'ANAC;**

➤ individuare i criteri di valutazione; l'ANAC ritiene che "i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio (key risk indicators) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti". Per stimare il rischio, quindi, è necessario definire preliminarmente indicatori del livello di esposizione del processo al rischio di corruzione e l'ANAC ha proposto i seguenti indicatori, ampliabili e modificabili da ciascuna amministrazione:

1. **livello di interesse "esterno":** la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;
2. **grado di discrezionalità del decisore interno:** un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
3. **manifestazione di eventi corruttivi in passato:** se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha caratteristiche che rendono praticabile il malaffare;
4. **trasparenza/opacità del processo decisionale:** l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;
5. **livello di collaborazione del responsabile del processo nell'elaborazione, aggiornamento e monitoraggio del piano:** la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della corruzione o, comunque, determinare una certa opacità sul reale livello di rischio;
6. **grado di attuazione delle misure di trattamento:** l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore probabilità di fatti corruttivi.

Per valutare il rischio nel presente PTPCT, sono stati presi in considerazione tutti gli indicatori ad esclusione del 3. in quanto negli anni scorsi non sono stati rilevati eventi corruttivi che abbiano coinvolto personale o amministratori dell'Ente.

➤ rilevare i dati e le informazioni: nel presente PTPCT si è optato per un **approccio di autovalutazione** - sostenuto, per quanto possibile, da "dati oggettivi" in possesso dell'Ente - da parte dei responsabili degli uffici coordinati dal RPCT, il quale ha vagliato le stime dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della "prudenza". L'**allegato B)** denominato "**Analisi dei rischi**" **classifica le tipologie di processi per ciascun indicatore, motivando la relativa gradazione di livello di rischio secondo la scala descritta in seguito;**

- Misurare il livello di esposizione al rischio e formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato. Avendo optato per il metodo qualitativo, nel presente PTPCT viene utilizzata la seguente scala ordinale suggerita dal PNA (basso, medio, alto):

Livello di rischio	Sigla corrispondente
Rischio basso	B
Rischio medio	M
Rischio alto	A

Tenuto conto delle raccomandazioni dell'ANAC, qualora per un dato processo fossero ipotizzabili più eventi rischiosi con diversi livelli di rischio, si è fatto riferimento al valore di rischio più alto.

Le valutazioni complessive per singolo processo sono riportate, unitamente alle valutazioni per singolo indicatore, nell'**allegato A)** denominato "**Mappatura dei processi a catalogo dei rischi**", nelle corrispondenti colonne.

La ponderazione

La ponderazione del rischio è l'ultima delle fasi che compongono la macro-fase di valutazione del rischio.

Scopo della ponderazione è quello 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".

Nella fase di ponderazione si stabiliscono:

- le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio: al termine della valutazione del rischio, devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l'esposizione di processi e attività alla corruzione. "La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti". Occorre sottolineare che un concetto essenziale per decidere se attuare nuove azioni è quello di "rischio residuo" che consiste nel rischio che permane una volta che le misure di prevenzione siano state correttamente attuate. L'attuazione delle azioni di prevenzione deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un livello quanto più prossimo allo zero. Ma il rischio residuo non potrà mai essere del tutto azzerato in quanto, anche in presenza di misure di prevenzione, la probabilità che si verifichino fenomeni di malaffare non potrà mai essere del tutto annullata.
- le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto; nell'impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio e "procedere in ordine via via decrescente", iniziando dalle attività che presentano un'esposizione più elevata (livello di rischio A) fino ad arrivare al trattamento di quelle con un rischio più contenuto.

Trattamento del rischio

Il trattamento del rischio è la fase finalizzata ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

In tale fase, si progetta l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili.

La fase di individuazione delle misure deve quindi essere impostata avendo cura di contemperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle misure stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

Le misure possono essere **generali**, ossia misure che intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, o **specifiche**, ossia misure che agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano dunque per l'incidenza su problemi specifici.

L'individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano il "cuore" del PTPCT.

Tutte le attività fin qui effettuate sono propedeutiche alla identificazione e progettazione delle misure che rappresentano, quindi, la parte fondamentale del PTPCT.

È pur vero tuttavia che, in assenza di un'adeguata analisi propedeutica, l'attività di identificazione e progettazione delle misure di prevenzione può rivelarsi inadeguata.

Individuazione delle misure

La prima fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di identificare le misure di prevenzione della corruzione, in funzione delle criticità rilevate in sede di analisi.

In questa fase, dunque, l'amministrazione è chiamata ad individuare le misure più idonee a prevenire i rischi individuati, in funzione del livello di rischio e dei loro fattori abilitanti.

L'obiettivo di questa prima fase del trattamento è quella di individuare, per quei rischi (e attività del processo cui si riferiscono) ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione della corruzione abbinate a tali rischi.

Il PNA suggerisce le misure seguenti, che possono essere applicate sia come "generali" che come "specifiche":

- controllo
- trasparenza
- definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- regolamentazione;
- semplificazione;
- formazione;
- sensibilizzazione e partecipazione;
- rotazione;
- segnalazione e protezione;
- disciplina del conflitto di interessi;
- regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies).

A titolo esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata come misure "generale" o come misura "specifiche". Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del Decreto Legislativo 33/2013); è, invece,

di tipo specifico, se in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio.

Con riferimento alle principali categorie di misure, l'ANAC ritiene particolarmente importanti quelle relative alla semplificazione e sensibilizzazione interna (promozione di etica pubblica) in quanto, ad oggi, ancora poco utilizzate.

La semplificazione, in particolare, è utile laddove l'analisi del rischio abbia evidenziato che i fattori abilitanti i rischi del processo siano una regolamentazione eccessiva o non chiara, tali da generare una forte asimmetria informativa tra il cittadino e colui che ha la responsabilità del processo.

L'individuazione delle misure di prevenzione non deve essere astratta e generica.

L'indicazione della mera categoria della misura non può, in alcun modo, assolvere al compito di individuare la misura (sia essa generale o specifica) che si intende attuare. E' necessario indicare chiaramente la misura puntuale che l'amministrazione ha individuato ed intende attuare.

Ciascuna misura dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

- 1- presenza ed adeguatezza di misure o di controlli specifici pre-esistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione:** al fine di evitare la stratificazione di misure che possono rimanere inapplicate, prima dell'identificazione di nuove misure, è necessaria un'analisi sulle eventuali misure previste nei Piani precedenti e su eventuali controlli già esistenti per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti; solo in caso contrario occorre identificare nuove misure; in caso di misure già esistenti e non attuate, la priorità è la loro attuazione, mentre in caso di inefficacia occorre identificarne le motivazioni;
- 2- capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio:** l'identificazione della misura deve essere la conseguenza logica dell'adeguata comprensione dei fattori abilitanti l'evento rischioso; se l'analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante in un dato processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l'attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti. In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l'evento rischioso (che è appunto l'assenza di strumenti di controllo);
- 3- sostenibilità economica e organizzativa delle misure:** l'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni; se fosse ignorato quest'aspetto, il PTPCT finirebbe per essere poco realistico; pertanto, sarà necessario rispettare due condizioni:
 - a. per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace;
 - b. deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia;
- 4. adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione:** l'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative, per questa ragione, il PTPCT dovrebbe contenere un numero significativo di

misure, in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

Nel presente PTPCT le singole misure sono dettagliate per ciascun processo nella corrispondente colonna dell'**allegato A)** denominato "**Mappatura dei processi a catalogo dei rischi**", e in particolare nella colonna "**Specificazione misure**".

Programmazione delle misure

La seconda fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, comma 5 lett. a) della legge 190/2012.

La programmazione delle misure consente, inoltre, di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto alla definizione e attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a se stessa.

Secondo il PNA, la programmazione delle misure deve essere realizzata considerando i seguenti elementi descrittivi:

- **fasi o modalità di attuazione della misura:** laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura;
- **tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi:** la misura deve essere scadenzata nel tempo; ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarla, così come ai soggetti chiamati a verificarne l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;
- **responsabilità connesse all'attuazione della misura:** in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell'attuazione della misura, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;
- **indicatori di monitoraggio e valori attesi:** al fine di poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.
- Secondo l'ANAC, tenuto conto dell'impatto organizzativo, l'identificazione e la programmazione delle misure devono avvenire con il più ampio coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità della loro attuazione, anche al fine di individuare le modalità più adeguate in tal senso.

Il PTPCT carente di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva attuazione, verificabilità efficacia), risulterebbe mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge.

Occorre precisare che il buon livello di applicazione delle disposizioni normative generali e delle regolamentazioni e disposizioni organizzative interne, raggiunto dall'Ente, consente di affermare che le misure indicate sono già in atto e si prevede il loro mantenimento.

L'individuazione delle misure è avvenuta, infatti, con il coinvolgimento della struttura organizzativa, recependo le indicazioni dei soggetti interni interessati (responsabili e addetti ai processi), e ciò ha permesso l'introduzione di adempimenti e controlli razionali e rispondenti ai principi di imparzialità, efficacia, efficienza ed economicità.

Trasparenza

La trasparenza è la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012. Secondo l'art. 1 del Decreto Legislativo 33/2013, rinnovato dal Decreto Legislativo 97/2016: *“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.”*

La trasparenza è attuata principalmente attraverso la pubblicazione dei dati e delle informazioni elencate dalla legge sul sito web nella sezione “Amministrazione trasparente”.

Trasparenza e accesso civico

Il Decreto Legislativo 33/2013 (comma 1 dell'art. 5) prevede: *“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 comma 2, dello stesso art. 5: *“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione”* obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013.

La norma attribuisce ad ogni cittadino il libero accesso ai dati elencati dal Decreto Legislativo 33/2013, oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento rispetto a quelli da pubblicare in “Amministrazione trasparente”.

L'accesso civico *“generalizzato”*, invece, investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni.

L'accesso civico incontra quale unico limite “la tutela di interessi giuridicamente rilevanti” secondo la disciplina del nuovo art. 5-bis, e precisamente:

Evitare un pregiudizio ad un interesse pubblico:

difesa e interessi militari;

Sicurezza nazionale;

Sicurezza pubblica;

Politica e stabilità economico-finanziaria dello Stato;

Indagini su reati;

Attività ispettive;

Relazioni internazionali. evitare un pregiudizio ad interessi privati:

Libertà e segretezza della corrispondenza;

Protezione dei dati personali;

Tutela degli interessi economici e commerciali di persone fisiche e giuridiche, tra i quali sono ricompresi il diritto d' autore, i segreti commerciali, la proprietà intellettuale.

È escluso a priori nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

Lo scopo dell'accesso generalizzato è quello "di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico".

L'esercizio dell'accesso civico, semplice o generalizzato, "non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente". Chiunque può esercitarlo, "anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato" come precisato dall'ANAC nell'allegato della deliberazione 1309/2016.

Nelle linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016) l'Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990. Il nuovo accesso "generalizzato" non ha sostituito l'accesso civico "semplice" disciplinato dal decreto trasparenza prima delle modifiche apportate dal "FOIA".

L'accesso civico semplice è attivabile per atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria e "costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza" (ANAC deliberazione 1309/2016).

Al contrario, l'accesso generalizzato "si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3)".

La deliberazione 1309/2016 ha il merito di precisare anche le differenze tra accesso civico e diritto di accedere agli atti amministrativi secondo la legge 241/1990.

L'ANAC sostiene che l'accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso "documentale" di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo. La finalità dell'accesso documentale è ben differente da quella dell'accesso generalizzato. È quella di porre "i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative o oppositive e difensive - che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari". Infatti, dal punto di vista soggettivo, il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso".

Inoltre, se la legge 241/1990 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto d'accesso documentale per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, l'accesso generalizzato, al contrario, è riconosciuto dal legislatore proprio "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico". "Dunque, l'accesso agli atti di cui alla l. 241/1990 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi" (ANAC deliberazione 1309/2016).

Nel caso dell'accesso documentale della legge 241/1990 la tutela può consentire "un accesso più in profondità a dati pertinenti", mentre nel caso dell'accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino possono "consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni".

L'Autorità ribadisce la netta preferenza dell'ordinamento per la trasparenza dell'attività amministrativa: "la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi o pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni". Quindi, prevede "ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato".

L'Autorità, "considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso", suggerisce alle amministrazioni ed ai soggetti tenuti all'applicazione del decreto trasparenza l'adozione, "anche nella forma di un regolamento interno sull'accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione".

Il Comune di Samarate ha adottato un regolamento sull'accesso agli atti e procedimenti amministrativi che non prevede l'accesso civico generalizzato.

In attesa di adeguarlo con le nuove disposizioni e con i continui mutamenti giurisprudenziali, del diritto di accesso civico è stata data ampia informazione con la pubblicazione del PTPCT 2019-2021 in cui sono disciplinati:

- le modalità per l'esercizio dell'accesso civico e in particolare tutta la modulistica per l'esercizio dell'accesso civico semplice e dell'accesso civico generalizzato e le relative istruzioni;
- gli uffici ai quali presentare la richiesta d'accesso civico;

I dipendenti sono stati appositamente formati su contenuto e modalità d'esercizio dell'accesso civico, nonché sulle differenze rispetto al diritto d'accesso documentale di cui alla legge 241/1990.

Trasparenza e privacy

Dal 25 maggio 2018 è in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 "relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)" (di seguito RGPD).

Inoltre, dal 19 settembre 2018, è vigente il Decreto Legislativo. 101/2018 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali (il Decreto Legislativo. 196/2003) alle disposizioni del suddetto Regolamento (UE) 2016/679.

L'art. 2-ter del Decreto Legislativo. 196/2003, introdotto dal Decreto Legislativo. 101/2018 (in continuità con il previgente art. 19 del Codice) dispone che la base giuridica per il trattamento di dati personali, effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, "è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento" Il comma 3 del medesimo art. 2-ter stabilisce che "la diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1".

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

Pertanto, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verificano che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel Decreto Legislativo. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione. L'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679.

A tal proposito, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Il medesimo Decreto Legislativo. 33/2013 all'art. 7 bis, comma 4, dispone inoltre che "*nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione*". Si richiama anche quanto previsto all'art. 6 del Decreto Legislativo. 33/2013 rubricato "Qualità delle informazioni" che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

Ai sensi della normativa europea con il provvedimento del Sindaco in data 24/05/2018 n. 52 è stata data attuazione al Regolamento, in particolare per individuare e nominare il Responsabile della Protezione dei Dati personali (RPD), dare supporto agli enti riguardo a formazione, adozione modulistica condivisa, istituzione dei registri previsti dalla normativa.

Si riassumono le azioni avviate e i primi provvedimenti adottati:

- istituzione della figura obbligatoria, del Responsabile della protezione dei dati (RPD);
- Revisione completa dell'Informativa generale dei diritti dell'interessato ai sensi dell'art. 12 e seguenti del Regolamento UE 679/2016.

L'Informativa è stata rielaborata ai sensi del nuovo Regolamento UE 679/2016 e in ossequio al principio di responsabilizzazione per il quale qualsiasi trattamento di dati personali deve essere lecito, corretto e trasparente.

Ciò implica che l'interessato sia informato dell'esistenza dello stesso, delle sue finalità e dei diritti che può esercitare. L'Informativa generale è altresì esposta materialmente in ogni ufficio delle sedi comunali;

- Registro delle attività del trattamento;
- Registro delle categorie di attività;
- Valutazione di impatto sulla protezione dei dati;
- Registro dell'accountability.

Il GDPR ridisegna anche il ruolo, i compiti e le responsabilità del Titolare e del Responsabile del trattamento dei dati personali in relazione ai nuovi principi e strumenti introdotti dallo stesso e individua la nuova figura del Responsabile della protezione dei dati, che come sopra detto è stata già nominata.

Titolare del trattamento

Il Titolare del trattamento dei dati personali raccolti o meno in banche dati, automatizzate o cartacee, è responsabile del rispetto dei principi applicabili al trattamento di dati personali stabiliti dall'art. 5 del RGPD.

Titolare del trattamento è il Comune di Samarate, rappresentato dal Sindaco pro-tempore.

Responsabile del trattamento

È il soggetto (interno e esterno all'Ente) designato dal Titolare che fornisce "garanzie sufficienti" – quali, in particolare, la natura, durata e finalità del trattamento o dei trattamenti assegnati, le categorie di dati oggetto di trattamento, le misure tecniche e organizzative adeguate a consentire il rispetto delle istruzioni impartite dal titolare e, in via generale, delle disposizioni contenute nel regolamento. All'interno dell'Ente, può essere individuato in uno o più Dirigenti/Responsabili di U.O. delle strutture di massima dimensione in cui si articola l'organizzazione del Comune.

Ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati (RPD) svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

Nel dare adempimento agli obblighi di trasparenza previsti dal Decreto Legislativo 33/2013 gli uffici sono tenuti sempre a bilanciare il principio della accessibilità totale da parte dei cittadini ai dati e ai documenti detenuti con quelli posti a garanzia della privacy personale, quali l'adeguatezza e la pertinenza delle pubblicazioni, nonché l'esattezza e l'aggiornamento dei dati.

Trasparenza-Attuazione

Con la deliberazione del 28 dicembre 2016 n. 1310, l'Autorità ha modificato i contenuti della scheda allegata al Decreto Legislativo 33/2013, ha rinnovato la disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni adeguandola alle novità introdotte dal Decreto Legislativo 97/2016.

Il legislatore ha suddiviso le informazioni in sotto-sezioni di primo e di secondo livello, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione «Amministrazione trasparente» del sito web.

Si precisa che il compito di Responsabile della Trasparenza, che è compreso nel ruolo del Responsabile alla prevenzione della corruzione.

Le schede allegate denominate “**ALLEGATO C - Misure di trasparenza**” ripropongono i contenuti dell’Allegato n. 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310.

Come espressamente previsto dall’art. 10 del D. Lgs 33/2013 novellato dal D. Lgs 97/2016, il PTPCT contiene un’apposita sezione dedicata all’attuazione della trasparenza e dell’integrità, che segue nel presente documento.

L’aggiornamento del Piano della Trasparenza è approvato unitamente al presente documento e ne costituisce una sezione, anch’essa allegata.

Considerato che non è stato possibile individuare, all’interno della struttura del Comune in ufficio unico, per la gestione dei dati e da registrare nell’Amministrazione Trasparente, gli uffici gestiscono le sotto sezioni di primo e di secondo livello del sito, loro riferibili, curando la pubblicazione tempestiva di dati informazioni e documenti secondo la disciplina e le tempistiche indicate.

Il Responsabile per la trasparenza coordina, sovrintende e verifica l’attività degli uffici; accerta la tempestiva pubblicazione da parte di ciascun ufficio; assicura la completezza, la chiarezza e l’aggiornamento delle informazioni. Svolge tali attività compatibilmente con le difficoltà legate al sottodimensionamento dell’organico e con il fatto che ha la responsabilità anche di altre aree organizzative e non ha a disposizione personale specificatamente dedicato a tale materia.

I responsabili di area garantiscono e monitorano la corretta pubblicazione delle informazioni e dei dati di competenza previsti.

Sarà inoltre effettuato a cura del responsabile della trasparenza, con il supporto dei responsabili ulteriori controlli in occasione dell’attestazione annuale da parte del nucleo di valutazione sull’adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Il nucleo di valutazione valuterà in autonomia le eventuali ulteriori attività di controllo da effettuare che non sono comunque ricomprese nel presente piano.

L’adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal Decreto Legislativo 33/2013 e dal presente programma, sono oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa come normato dall’art. 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal regolamento sui controlli interni.

Formazione

La formazione finalizzata a prevenire e contrastare fenomeni di corruzione dovrebbe essere strutturata su due livelli:

- **livello generale**, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l’aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell’etica e della legalità (approccio valoriale);
- **livello specifico**, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell’amministrazione.

Si prevede di ricorrere ad una formazione specifica e continuativa, con particolare riferimento agli ambiti maggiormente esposti al rischio corruzione.

Al Responsabile per la prevenzione della corruzione è demandato il compito di individuare, di concerto con i dirigenti/responsabili di settore, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Misure organizzative di carattere generale

Codice di comportamento.

A completamento della normativa anticorruzione nella P. A., nella G.U. n. 129 del 4 giugno 2013 è stato pubblicato il Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 16 aprile 2013 avente ad oggetto “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici”, come approvato dal Consiglio dei Ministri l’8 marzo 2013, a norma dell’art. 54 del Decreto Legislativo n. 165/2001 “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”.

I destinatari della materia non sono più soltanto i dipendenti di tutte le pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del Decreto Legislativo n. 165/2001, ovvero i dipendenti a tempo indeterminato e determinato ivi compresi i dipendenti di diretta collaborazione con gli organi politici, ma anche, per quanto compatibile, tutti i collaboratori o consulenti con qualsiasi tipo di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche e tutti i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore dell’amministrazione.

La violazione delle disposizioni del Codice, fermo restando la responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del dipendente, è fonte di responsabilità disciplinare accertata all’esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni. L’amministrazione, contestualmente alla sottoscrizione del contratto di lavoro o, in mancanza, all’atto di conferimento dell’incarico, consegna e fa sottoscrivere ai nuovi assunti, con rapporti comunque denominati, copia del codice di comportamento. Le previsioni del codice sono state integrate e specificate dal Codice di Comportamento Comunale adottato con Delibera di Giunta Comunale n° 113 del 19/12/2013, come stabilito dal comma 44 dell’art. 1, della Legge 190/2012. Il Comune di Samarate, ha pubblicato il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici sul proprio sito web istituzionale e lo ha altresì inviato a tutto il personale dipendente. Per ciò che riguarda i collaboratori delle imprese che svolgono servizi per l’amministrazione, il Comune di Samarate si impegna a consegnare copia del codice di comportamento dei dipendenti pubblici a tutte le imprese fornitrici di servizi in sede di stipula del contratto con le medesime.

Criteri di rotazione del personale

La dotazione organica dell’ente è limitata e non consente, di fatto, l’applicazione concreta ed estesa del criterio della rotazione.

Per le posizioni apicali, si rileva la materiale impossibilità di procedere in tal senso, alla luce della specificità dei ruoli, in quanto tali interventi non garantirebbero il mantenimento della qualità del servizio erogato, la continuità degli indirizzi né il presidio delle necessarie competenze delle strutture.

Vengono peraltro correntemente attuate delle misure organizzative in un’ottica di prevenzione:

- la responsabilità dei procedimenti è di norma assegnata a personale diverso dal responsabile dell’area cui compete l’adozione del provvedimento finale;

- viene attuata una rotazione, per quanto possibile, nella composizione delle commissioni giudicatrici ex art. 77 del Decreto Legislativo 50/2016 e delle commissioni di concorso.
- In ogni caso è prevista una forma di rotazione tra tutte le figure apicali nei casi di loro assenza.

Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti

Il cumulo in capo ad un medesimo funzionario di incarichi conferiti dall'amministrazione può comportare il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale. La concentrazione del potere decisionale aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri determinati dalla volontà del funzionario stesso. Inoltre, lo svolgimento di incarichi, soprattutto se extra-istituzionali, da parte del funzionario può realizzare situazioni di conflitto di interesse che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi altresì come sintomo dell'evenienza di fatti corruttivi. Per l'attuazione delle azioni di contenimento del rischio è utile richiamare quanto contenuto nel Codice di Comportamento adottato dall'Ente con delibera di G. C. n° 113 del 19/12/2013.

L'Ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del Decreto Legislativo 39/2013, dell'art. 53 del Decreto Legislativo 165/2001 e dell'art. 60 del DPR 3/1957.

Conferimento incarichi dirigenziali/P.O.

L'Ente applica puntualmente la disciplina degli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del Decreto Legislativo 165/2001 e smi., con particolare riferimento alla *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*.

I controlli e gli strumenti regolamentari

A supporto del perseguimento degli obiettivi del presente piano, è da considerare il sistema dei controlli interni che l'ente ha approntato in attuazione del Decreto Legge 10.10.2012 n. 174 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", poi convertito in Legge n. 213 del 7 dicembre 2012.

Per dare attuazione a tale disposizione, è stato approvato il regolamento comunale dei controlli interni, con deliberazione del Consiglio Comunale N° 67 in data 27/11/2014.

In particolare, rilevante ai fini dell'analisi delle dinamiche e prassi amministrative in atto nell'ente, è il controllo successivo sugli atti che si colloca a pieno titolo fra gli strumenti di supporto per l'individuazione di ipotesi di malfunzionamento, sviamento di potere o abusi, rilevanti per le finalità del presente piano.

Si evidenzia che nel 2017 il presente piano è stato aggiornato inserendo la disciplina della fornitura di beni, servizi e lavori in affidamento diretto di importo inferiore ad € 40.000,00, approvato con delibera di Giunta Comunale n. 148 del 20/11/2017.

Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage)

La legge 190/2012 ha integrato l'art. 53 del Decreto Legislativo 165/2001 con un nuovo comma il 16-ter per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del suo rapporto di lavoro.

La norma vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale

presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Eventuali contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

E' fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione, per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto.

La norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di eventuali accordi fraudolenti.

L'Ente attua l'art. 16 ter del Decreto Legislativo 30.3.2001, n. 165 introdotto dalla Legge 6.11.2012, n. 190, come modificato dall'art. 1, comma 42 lettera l) della Legge 6.11.2012, n. 190 prevedendo il rispetto di questa norma quale clausola da inserirsi nei bandi di gara, a pena di esclusione dell'impresa (operatore economico) la quale si impegna ad osservarla.

Codice di comportamento dei pubblici dipendenti

A completamento della normativa anticorruzione nella P. A., nella G.U. n. 129 del 4 giugno 2013 è stato pubblicato il Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 16 aprile 2013 avente ad oggetto "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici", come approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 marzo 2013, a norma dell'art. 54 del Decreto Legislativo n. 165/2001 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

I destinatari della materia non sono più soltanto i dipendenti di tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del Decreto Legislativo n. 165/2001, ovvero i dipendenti a tempo indeterminato e determinato ivi compresi i dipendenti di diretta collaborazione con gli organi politici, ma anche, per quanto compatibile, tutti i collaboratori o consulenti con qualsiasi tipo di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche e tutti i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

La violazione delle disposizioni del Codice, fermo restando la responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del dipendente, è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni.

L'amministrazione, contestualmente alla sottoscrizione del contratto di lavoro o, in mancanza, all'atto di conferimento dell'incarico, consegna e fa sottoscrivere ai nuovi assunti, con rapporti comunque denominati, copia del codice di comportamento. Le previsioni del codice sono state integrate e specificate dal Codice di Comportamento Comunale adottato con Delibera di Giunta Comunale n° 113 del 19/12/2013, come stabilito dal comma 44 dell'art. 1, della Legge 190/2012. Il Comune di Samarate, ha pubblicato il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici sul proprio sito web istituzionale e lo ha altresì inviato a tutto il personale dipendente. Per ciò che riguarda i collaboratori delle imprese che svolgono servizi per l'amministrazione, il Comune di Samarate si

impegna a consegnare copia del codice di comportamento dei dipendenti pubblici a tutte le imprese fornitrici di servizi in sede di stipula del contratto con le medesime.

Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

La L. novembre 2017, n. 179 -Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato. – ha riscritto l'art. 54-bis del Decreto Legislativo 165/2001 che disciplinava il “whistleblowing” sin dal 2012, anno in cui la legge “anticorruzione” n. 190/2012 ha introdotto tale disposizione nell'ordinamento italiano.

Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, “nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione”, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'ANAC, o all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile, “condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione”.

Secondo il nuovo art. 54-bis sono accordate al whistleblower le seguenti garanzie:

- a. la tutela dell'anonimato;
- b. il divieto di discriminazione;
- c. la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso.

L'art. 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, comma 2, del Decreto Legislativo 165/2001, l'assunzione dei “necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni”. Le misure di tutela del whistleblower devono essere implementate, “con tempestività”, attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

Nell'Ente è stata predisposta una prima, essenziale procedura, per la gestione delle segnalazioni

E' stato preparato un modello, da utilizzare per la segnalazione, reso disponibile al personale e pubblicato in “Amministrazione trasparente”, sotto-sezione “Altri contenuti-Corruzione”.

Il dipendente che intenda effettuare una segnalazione può inoltrarla, utilizzando il fac simile predisposto, via posta elettronica all'indirizzo mail trasmetterlo alla casella di posta elettronica: segretario.generale@samarate.net).

La segnalazione viene ricevuta esclusivamente dal Responsabile anticorruzione.

Al segnalante sono garantite tutte le tutele previste dalla L. 179/2017 e sopra descritte.

Si prevede inoltre di acquisire un software specifico per la gestione delle segnalazioni di illecito che consentirà di adeguarsi alle Linee Guida ANAC in materia.

Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Strumento particolarmente rilevante è quello relativo al monitoraggio dei termini del procedimento, che ai sensi dell'art. 1 comma 9 lett. d) della legge 190/2012 costituisce uno degli obiettivi del piano.

Con riferimento all'individuazione del soggetto a cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia (comma 9bis), l'Ente ha adottato la delibera di Giunta Comunale n. 51 del 20/06/2013. L'obbligo di monitoraggio è divenuto ora più stringente dal momento che la Legge 190 del 6 novembre 2012 all'art. 1 comma 28 chiede di regolare il monitoraggio periodico, la tempestiva eliminazione delle anomalie e la pubblicazione dei risultati sul sito web istituzionale di ciascuna amministrazione.

La mappatura di tutti i procedimenti, pubblicata nell'apposita sezione del sito istituzionale, è in costante aggiornamento. Reiterate segnalazioni del mancato rispetto dei termini del procedimento costituiscono un segnale di un possibile malfunzionamento, che va non solo monitorato ma valutato al fine di proporre azioni correttive.

Il sistema di monitoraggio dei principali procedimenti è previsto nell'ambito del "Regolamento per la disciplina dei controlli interni" dell'Ente.

Erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'art. 12 della legge 241/1990.

Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "*amministrazione trasparente*", oltre che all'albo online e nella sezione "*determinazioni/deliberazioni*".

Inoltre il Comune ha adottato regolamenti per la concessione e l'utilizzo degli spazi e delle sale, che disciplinano anche eventuali gratuità.

Iniziativa previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del Decreto Legislativo 165/2001 e del Regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

Ogni provvedimento relativo a concorsi e procedure selettive è prontamente pubblicato sul sito istituzionale in "*Amministrazione trasparente*".

Monitoraggio sull'attuazione del PTPC

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

Ai fini del monitoraggio i dirigenti/responsabili sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

Vigilanza su enti controllati e partecipati

Ai sensi della deliberazione ANAC n. 1134/2017, si prevede una verifica degli adempimenti nei confronti delle società e degli Enti, nei quali il Comune detiene una partecipazione, tenuti all'adozione del modello di cui al Decreto Legislativo 231/2001 ed alla nomina del Responsabile anticorruzione e per la trasparenza.