**ALLEGATO 2**

# Comune di Chiusi

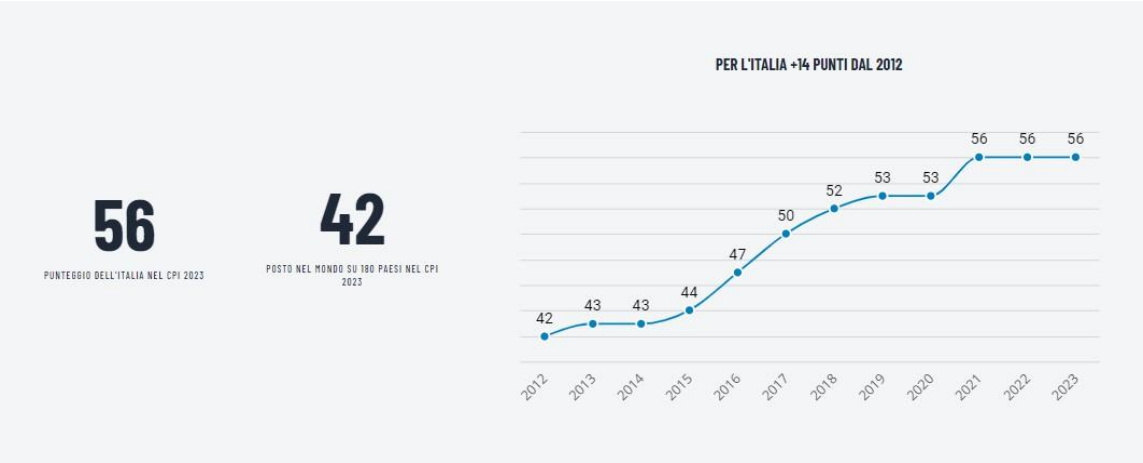
## Provincia di Siena

### ANALISI DEL CONTESTO E METODOLOGIA PER LA GESTIONE DEL RISCHIO

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

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

***1.1. Analisi del contesto esterno***
Al fine di evidenziare le caratteristiche dell'ambiente nel quale il Comune di Chiusi opera è necessario soffermarsi sulla situazione nazionale, regionale e provinciale con particolare riferimento a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio che possono favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno.
Il Rapporto Transparency International sulla percezione della corruzione, che viene pubblicato ogni anno alla fine di gennaio, indica per l'Italia un netto miglioramento negli ultimi anni, registrando nel 2023 56 punti e il raggiungimento della 42° posizione a livello mondiale.
Dalla nascita dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nel 2014 a oggi, l'Italia è migliorata di 29 posizioni, rispetto a questa classifica sulla percezione della corruzione.




I dati che interessano nell'analisi del contesto esterno si riferiscono alle varie infiltrazioni economico-finanziarie che la malavita organizzata può intraprendere con le nostre Istituzioni.

Per prevenire questo tipo di corruzione è assolutamente centrale, appunto, il ruolo dei whistleblowers, ovvero di coloro che, con coraggio e senso del dovere, nel pubblico come nel privato, segnalano gli illeciti di cui vengono a conoscenza sul posto di lavoro.

Infatti "Il consolidamento del punteggio del nostro Paese nel CPI 2023 conferma l'Italia nel gruppo dei Paesi europei più impegnati sul fronte della trasparenza e del contrasto alla corruzione. Un risultato che è anche frutto dell'applicazione di alcune misure normative adottate in materia di whistleblowing e di appalti pubblici."– ha commentato Michele Calleri, Presidente di Transparency International Italia –"In un tempo in cui le guerre e gli altri conflitti internazionali si incancreniscono, pregiudicando i commerci e le normali migrazioni, qualcuno potrebbe pensare che, allora, la corruzione sia tollerabile e che i controlli possano attenuarsi, ma sbaglia. La corruzione nuoce all'economia e mortifica l'integrità delle persone, in ogni epoca e in ogni contesto. Occorre che la politica e i governi mantengano in cima alla loro agenda i temi della trasparenza e della lotta alla corruzione." Inoltre è indispensabile tutelare questi onesti cittadini, che fanno segnalazioni, da possibili ritorsioni, ma anche valorizzarne il loro senso del dovere, creando un vero cambiamento culturale rispetto a tale importantissima figura.

Seppur con ritardo, è stata recepita la direttiva europea sulla protezione dei whistleblowers, grazie al decreto legislativo n. 24 del marzo 2023 scorso, le cui disposizioni sono entrate in vigore il 15 luglio 2023.

La piattaforma dei whistleblowers e la trasparenza dell'azione amministrativa sono diventati dei pilastri nel nostro ordinamento e danno la possibilità, ai cittadini, di conoscere come vengono impiegate le risorse pubbliche, oltre a verificare i risultati ottenuti. Questo controllo pubblico fa si che si possano evitare sprechi di denaro, che possono derivare da una cattiva gestione, soprattutto adesso che siamo nel pieno delle fase del Pnrr.

Trasparenza e controllabilità, quindi, sono indispensabili anche per evitare che le tante risorse legate al PNRR siano oggetto di appetiti della criminalità e del malaffare.

TOSCANA.

L'analisi del contesto esterno, infatti, si pone l'obiettivo di individuare le caratteristiche culturali, economiche, sociali del territorio nel quale l'amministrazione opera, tali da poter favorire, o viceversa ostacolare, il verificarsi di tali fenomeni.

Dal Rapporto 2023 su "Illegalità e criminalità organizzata nell'economia della Toscana", elaborato da IRPET ,si analizza un sistema di indicatori economici e sociali, definito proprio "di contesto", predisposto da ANAC con l'obiettivo di fornire un quadro statistico fruibile alla più ampia platea di interessati, che consente di classificare le province italiane sulla base della loro esposizione a fenomeni corruttivi e/o genericamente illegali.

Le province toscane su 14 indicatori complessivamente considerati, solo 2 volte assumono un valore significativamente peggiore a quello degli altri. Pertanto il profilo delle province toscane non pare quindi caratterizzato da sostanziali fragilità di natura socio-economica.

In Toscana è relativamente contenuta l'incidenza delle cosiddette imprese cartiere, che sono quelle che nascono con intenti di evasione, elusione e/o riciclaggio attraverso l'emissione di fatture per operazioni inesistenti; la loro incidenza è del 3,6% del totale delle imprese, contro il 5,0% in Italia.

Due indicatori che possono restituirci segnalazioni dell'esposizione del sistema imprenditoriale ai fenomeni di illegalità sono le ditte individuali detenute da soggetti stranieri che si disattivano entro 3 anni dalla nascita e quelle che utilizzano una quota eccessiva di part-time. L'eccesso di mortalità dà conto della presenza di imprese per le quali è più difficoltosa l'attività di accertamento fiscale. Invece l'eccesso di contratti part-time attivati dalle imprese del territorio è un indicatore di potenziale lavoro sommerso, in termini di dichiarazione solo parziale dell'orario di lavoro.

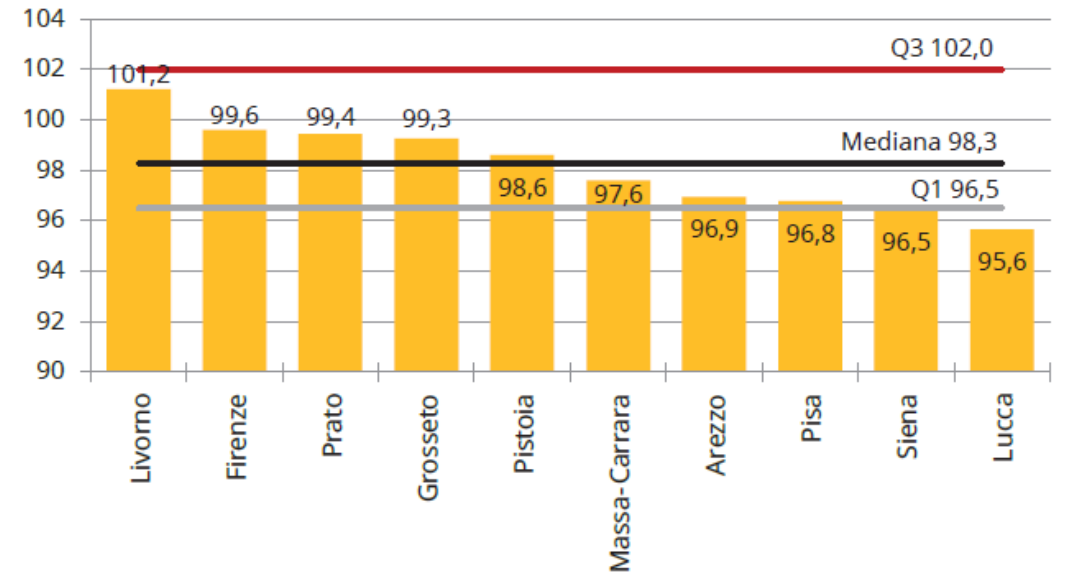
Dall'analisi sui fenomeni delittuosi che emerge dalle Relazioni semestrali 2022 effettuate dalla DIA (il cui obiettivo è ancora oggi quello di cogliere tempestivamente i segnali di tendenza più recenti delle azioni criminali e le linee operative mafiose per poter orientare al meglio ad ogni livello la risposta delle Istituzioni e offrire una protezione sociale sempre più efficace), la Toscana si conferma un territorio d'interesse delle varie consorterie criminali, in particolare nel settore turistico alberghiero, sopratutto lungo la costa, nella gestione dei rifiuti, nella ristorazione e negli appalti pubblici.

In continuità con gli anni precedenti nella Regione permane la presenza e l'operatività di soggetti vicini ad organizzazioni mafiose, sono sempre presenti consorterie criminali straniere dedite al traffico di sostanze stupefacenti, allo sfruttamento della prostituzione ed, in certe zone della Regione, della manodopera clandestina.

Il lavoro delle attività investigative ci mostra come il territorio toscano rappresenti un terreno di un notevole interesse delle attività criminali come estorsione, riciclaggio di denaro e reimpiego in attività immobiliari o imprenditoriali con particolare riferimento al settore turistico-alberghiero. Altro interesse delle attività criminali è l'inserimento nell'economia legale tramite l'alienazione, o la costituzione, di illecite attività imprenditoriali che hanno, come unico obbiettivo, l'acquisizione di appalti pubblici.

Le consorterie criminali, infatti, tendono in maniera sempre più raffinata ad infiltrarsi nel tessuto socio-economico della Regione, utilizzando non solo imprenditori compiacenti o in difficoltà economiche, ma avvalendosi anche della collaborazione di professionisti e cercando, inoltre, appoggi o agevolazioni da parte di funzionari pubblici infedeli.

Indice sintetico di presenza mafiosa




Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, ANBSC, Legambiente, UIBM

Non sono state registrate criticità legate alla criminalità organizzata siciliana, le attività info-investigative sinora esperite confermano la presenza nel territorio di soggetti affiliati o contigui a varie famiglie mafiose siciliane trasferitisi in Toscana da diversi anni e che, tuttavia, mantengono nel territorio un basso profilo.

Ad oggi, sulla base delle attività condotte in ambito regionale, nonché dei provvedimenti interdittivi antimafia emessi dai Prefetti competenti (uno dei quali nei confronti di un'azienda esposta a rischi di infiltrazioni mafiose nel semestre in esame), cosa nostra risulta attiva ma apparentemente meno penetrante in Toscana rispetto alla 'ndrangheta e alla camorra che, invece, dimostrano elevata capacità d'infiltrazione e radicamento nel tessuto socio- economico.

Traffici illeciti organizzati da soggetti legati alla 'ndrangheta che continua a dimostrarsi attiva in Toscana. Le principali attività illecite già riscontrate negli ultimi anni riguardano gli ambiti del riciclaggio di denaro, delle estorsioni, del traffico di stupefacenti e dello smaltimento illecito di rifiuti.

Il 27 gennaio 2022, nella provincia di Siena, la DIA di Firenze e la Polizia di Stato hanno eseguito un decreto di sequestro nei confronti di due soggetti di origine calabrese ritenuti affiliati alla 'ndrina Grande Aracri di Cutro (KR) e al locale di Petilia Policastro. Il provvedimento ha riguardato una serie di porzioni immobiliari di tipo rurale ubicate nel Comune di Chiusdino (SI), acquistate nel 2007 da una società cooperativa agricola e consistenti in un fondo agricolo di oltre 350 ettari per un valore complessivo di 5 milioni di euro.

Per quanto attiene alla criminalità straniera, le nazionalità maggiormente presenti nel territorio toscano si confermano quelle romene, cinesi e albanesi. Rivestono tuttavia un ruolo significativo anche i soggetti di etnia magrebina e nigeriana, impegnati soprattutto nel traffico e nello spaccio di sostanze

stupefacenti.
Esponenti criminali di origine centro e nordafricana, presenti in quasi tutte le province toscane, sono impegnati prevalentemente nel traffico e nello spaccio di sostanze stupefacenti, nonché nel favoreggiamento e nello sfruttamento della prostituzione e nella vendita al dettaglio di merce contraffatta.

Il Codice antimafia, nelle disposizioni di carattere generale, stabilisce che «Le Pubbliche Amministrazioni e gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, gli enti, aziende e società comunque controllate dallo Stato o altro ente pubblico nonché i concessionari di lavori o servizi pubblici hanno l'obbligo di acquisire la documentazione antimafia [...] prima di stipulare, approvare o autorizzare contratti e subcontratti per lavori, servizi e forniture pubblici». La documentazione non è richiesta per i provvedimenti, inclusi quelli di erogazione, gli atti e i contratti il cui valore complessivo non superi i 150.000 euro, ferma restando la facoltà della Pubblica Amministrazione di prevedere l'acquisizione della documentazione antimafia anche per il contratti il cui valore complessivo risulti inferiore. La documentazione antimafia ha lo scopo di attestare che il contraente, il beneficiario di erogazioni pubbliche ed il destinatario di determinati provvedimenti amministrativi non abbiano riportato sentenze di condanna, anche non definitive, per particolari tipologie di reati gravi, strumentali rispetto all'attività della criminalità organizzata e/o non abbiano relazioni con la criminalità organizzata. La documentazione è costituita dalla comunicazione antimafia e dall'informativa antimafia, entrambe possono essere a carattere liberatorio o interdittivo. La comunicazione consiste nell'attestazione, a seguito della consultazione del casellario informatico delle imprese e della banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia, della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, sospensione o di divieto di contrattare con la P.A. e ha una validità di sei mesi. L'informativa antimafia, a differenza della comunicazione, si fonda su una valutazione discrezionale, da parte del prefetto, circa la sussistenza o meno di tentativi di infiltrazione mafiosa, derivata dall'analisi di specifici elementi fattuali visti come indici sintomatici di connessioni o collegamenti con associazioni criminali, ha una validità pari a dodici mesi.
Tra il 2019 e il 2022 in Toscana sono state emesse 99 tra comunicazioni (78) e informazioni (21) interdittive, corrispondenti a un tasso, medio nel periodo, pari a 7,1 per 100mila imprese attive, corrispondente alla 17^ posizione nella graduatoria delle regioni italiane.
Considerando le sole informazioni interdittive il tasso passa a 1,5 e la regione si colloca nella 16^ posizione. Anche considerando il "tasso di positività", espresso come il rapporto tra la somma di comunicazioni e informazioni interdittive sul totale delle comunicazioni e informazioni (liberatorie e interdittive), il valore risulta relativamente basso nella graduatoria italiana, 0,7 per mille (15^ posizione).

| | Danneggiamento seguito da incendio | Attentati | Sequestri di persona | Estorsioni | Usura | Corruzione, concussione |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Massa Carrara | **10,1** | **0,5** | **1,8** | 14,2 | 0,2 | **0,7** |
| Lucca | 6,5 | 0,3 | 1,1 | 13,5 | 0,2 | 0,3 |
| Pistoia | 5,7 | 0,3 | 1,4 | **17,3** | 0,3 | 0,4 |
| Firenze | 7,2 | 0,4 | 1,4 | **17,1** | 0,1 | 0,1 |
| Livorno | 7,1 | **0,6** | 1,3 | **20,3** | 0,3 | **1,8** |
| Pisa | 5,9 | 0,4 | **1,8** | 12,5 | 0,2 | 0,4 |
| Arezzo | 2,7 | 0,3 | 1,1 | 12,9 | **0,4** | **0,6** |
| Siena | 4,6 | 0,2 | 1,0 | 13,1 | 0,2 | 0,3 |
| Grosseto | **8,2** | **1,0** | **2,2** | **15,1** | **0,5** | 0,2 |
| Prato | 5,3 | 0,0 | **1,6** | **15,6** | **0,4** | 0,2 |
| **Valore mediano** | **7,2** | **0,4** | **1,5** | **14,7** | **0,4** | **0,6** |

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

| | Riciclaggio e impiego di denaro di provenienza illecita | Contraffazione | Contrabbando | Reati nel ciclo dei rifiuti | Stupefacenti KG sequestrati | Sfruttamento della prostituzione, pedopornografia |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Massa Carrara | 1,3 | **9,4** | 0,0 | **14,6** | 35,8 | 2,1 |
| Lucca | 0,7 | **8,9** | 0,0 | 6,6 | 28,3 | **2,6** |
| Pistoia | **2,7** | **7,7** | **0,1** | 6,8 | 24,1 | **4,1** |
| Firenze | **12,0** | **10,9** | **0,2** | 8,4 | 52,0 | **3,6** |
| Livorno | **4,4** | **7,8** | **0,7** | **14,5** | 287,0 | **2,5** |
| Pisa | 1,4 | **8,2** | **0,1** | 4,4 | 158,4 | **3,0** |
| Arezzo | **2,5** | 2,7 | 0,0 | **12,6** | 33,7 | **3,7** |
| Siena | **2,4** | 3,6 | 0,0 | **14,8** | 15,2 | **2,4** |
| Grosseto | 1,7 | **13,4** | **0,2** | 7,4 | 21,1 | **2,5** |
| Prato | **16,0** | **14,4** | **0,3** | **9,1** | 43,3 | **2,4** |
| **Valore mediano** | **2,0** | **6,7** | **0,0** | **8,5** | **56,8** | **2,1** |

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Legambiente, DCSA

*attività illecite:tassi x 100.000 abitanti*

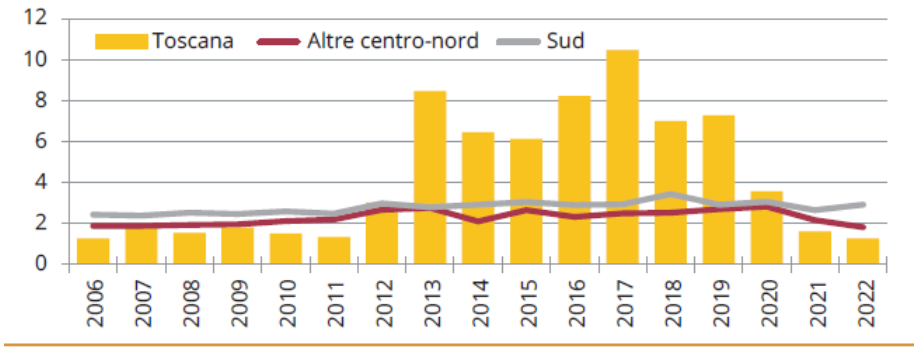
ATTIVITA'ILLECITE: (principali attività illecite che emergono dal Rapporto 2023 su "Illegalità e criminalità organizzata nell'economia della Toscana", elaborato da IRPET

RICICLAGGIO

Il reato di riciclaggio si può definire come l'insieme delle operazioni che fanno perdere le tracce della provenienza illecita di denaro, beni o altre utilità. I dati ISTAT sul numero di reati di riciclaggio denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria mostrano per la Toscana valori particolarmente elevati dei tassi, espressi come denunce per 100mila abitanti, tra il 2013 e il 2019 . Negli anni della pandemia in tutte le regioni si registra una riduzione che continua anche nel 2022, seppure la nostra regione mostri un calo più accentuato.

Utilizzando i dati provinciali, espressi come tassi medi per 100mila abitanti nel periodo 2014-2022, si osserva come nella nostra regione le province di Prato e Firenze si qualifichino come outlier appartenendo al gruppo delle otto province italiane con i valori più elevati – Bolzano, Genova, Modena, Napoli, Foggia, Crotone. Livorno si colloca nel quarto quartile e, nel terzo, troviamo Arezzo, Siena e Pistoia. Otto province su dieci sopravanzano il valore mediano nazionale il dato relativo ai reati di riciclaggio denunciati dalle forze dell'ordine all'autorità giudiziaria collocando nel confronto regionale la Toscana su livelli relativamente elevati.

Reati di riciclaggio denunciati per 100mila abitanti




Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

Oltre al numero di reati denunciati, la principale misura utilizzata per dare una consistenza a questi fenomeni occulti è rappresentata dalle segnalazioni di operazioni sospette (SOS) che intermediari finanziari, professionisti, alcuni uffici della Pubblica Amministrazione e altri operatori qualificati hanno l'obbligo di comunicare all'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia, istituita nel 2007, come sancito dalla legislazione nazionale e internazionale antiriciclaggio.

La UIF riceve e acquisisce informazioni su operazioni finanziarie potenzialmente riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ne effettua l'analisi e, su tali basi, ne valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi (Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e Direzione Investigativa Antimafia) in collaborazione con l'Autorità Giudiziaria.

La Toscana dal primo semestre 2013 al primo semestre 2023 mostra un andamento del numero di segnalazioni per 100mila abitanti sostanzialmente sovrapponibile a quello delle altre regioni del centro-nord. L'aumento del numero assoluto di segnalazioni (Segnalazioni Operazioni Sospette) è comune a tutto il territorio nazionale (in Toscana sono passate da 4mila a 9mila) soprattutto a seguito del progressivo ampliamento della platea dei soggetti obbligati nonché dell'ambito dei reati-presupposto del riciclaggio, che include anche le violazioni fiscali.

Le segnalazioni di operazioni sospette (SOS), che gli intermediari finanziari e gli altri operatori qualificati hanno l'obbligo di comunicare all'Unità di

Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia, sono in termini procapite in linea con le regioni del centro-nord, ma la posizione è più critica se si guarda alla incidenza del fenomeno in alcune province: Prato compare tra le prime cinque e a seguire Siena.
Data la forte correlazione tra l'uso del contante e l'ampiezza dell'economia sommersa e illegale, la UIF rivolge particolare attenzione alle operazioni in contante ed ha sviluppato un modello econometrico al fine di calcolare un indicatore del rischio relativo all'uso potenzialmente illecito del contante, ovvero quella componente dell'utilizzo slegata dai fattori strutturali – di tipo economico, finanziario e territoriale – e quindi potenzialmente anomala e sintomatica di condotte illecite. Tra le province della Toscana a rischio alto troviamo Massa Carrara, Lucca, Livorno, Prato e Firenze. Arezzo è classificata a rischio medio alto, Pisa e Siena medio basso e Grosseto basso.

CONTRAFFAZIONE
La Toscana emerge come un caso critico nel reato di contraffazione.
La contraffazione è un reato economico che determina una distorsione nell'economia e che è molto attrattivo per la criminalità organizzata. I principali fattori di attrazione per le organizzazioni criminali sono rappresentati dal basso allarme sociale determinato dal mercato del falso e dagli alti profitti conseguibili, cui non si contrappongono alti rischi. Le attività illegali in questo settore coinvolgono almeno tre diversi ambiti criminali, tra loro collegati: la criminalità organizzata di tipo mafioso, quella non mafiosa e i gruppi delinquenziali di origine straniera.
Il report 2023 del Dipartimento della Pubblica Sicurezza79, rende disponibile, per regione, il numero di operazioni anticontraffazione e di sequestri complessivi dal 2018 al 2022. La Toscana si colloca tra le prime tre regioni, come peso sull'Italia, rappresentando il 10,6% del totale, dopo Lazio e Lombardia.

Suddivisione a livello regionale delle operazioni/sequestri complessivamente effettuati dal 2018 al 2022*

| | Numero | Per 100mila abitanti | Peso sull'Italia |
|---|---|---|---|
| Lazio | 51.261 | 178,3 | 33,6% |
| Toscana | 16.156 | 87,5 | 10,6% |
| Lombardia | 28.768 | 57,6 | 18,9% |
| Liguria | 4.077 | 53,5 | 2,7% |
| Veneto | 12.457 | 51,1 | 8,2% |
| Campania | 9.709 | 34,1 | 6,4% |
| Emilia Romagna | 6.859 | 30,8 | 4,5% |
| Puglia | 5.746 | 29,0 | 3,8% |
| Molise | 417 | 27,8 | 0,3% |
| Sicilia | 6.389 | 26,2 | 4,2% |
| Marche | 1.768 | 23,4 | 1,2% |
| Friuli Venezia Giulia | 1.001 | 16,6 | 0,7% |
| Basilicata | 437 | 15,8 | 0,3% |
| Calabria | 1.469 | 15,6 | 1,0% |
| Abruzzo | 952 | 14,7 | 0,6% |
| Piemonte | 3.172 | 14,7 | 2,1% |
| Valle D'Aosta | 89 | 14,3 | 0,1% |
| Umbria | 602 | 13,9 | 0,4% |
| Sardegna | 812 | 10,1 | 0,5% |
| Trentino Alto Adige | 256 | 4,8 | 0,2% |
| **ITALIA** | **152.397** | **51,2** | **100%** |

* Dati operativi non consolidati e suscettibili di variazioni in aumento
Fonte: Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza

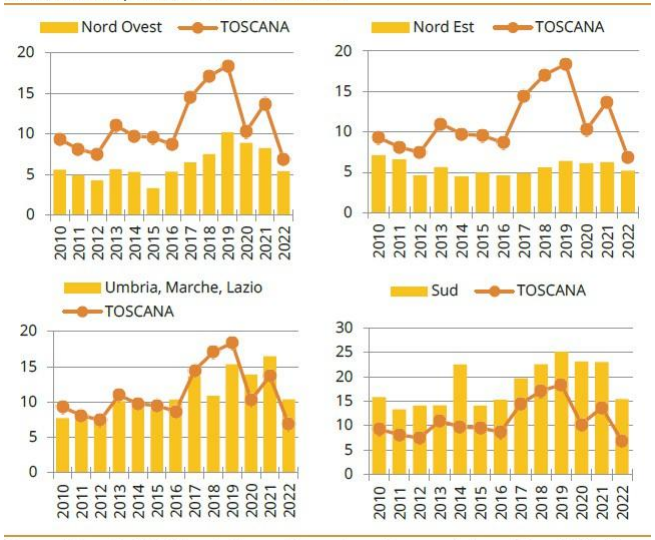
Il numero di reati di contraffazione denunciati, di fonte ISTAT, e il numero di sequestri si mostrano in diminuzione nel periodo considerato sia in Toscana sia in Italia, fenomeno questo che viene messo in relazione alla fortissima diffusione del commercio online e alle sue modalità difficilmente intercettabili nonché contrastabili e sanzionabili. Otteniamo un'immagine della Toscana che è particolarmente interessata dal fenomeno in otto province su dieci, solo Siena e Arezzo si collocano al di sotto della mediana della distribuzione territoriale. Firenze, Prato con Grosseto e Livorno si posizionano nel quartile con i valori più elevati.

REATI LEGATI AL CICLO DEI RIFIUTI

Si ha illecito all'origine quando il produttore consegna i rifiuti a ditte di trattamento o smaltimento che praticano un prezzo conveniente, senza verificarne l'affidabilità, o dichiara una produzione inferiore a quella reale, destinando la differenza al mondo illegale, o la smaltisce direttamente e clandestinamente nell'ambiente. L'imprenditore disonesto ha, inoltre, bisogno di giustificare contabilmente il trattamento di un rifiuto, in realtà mai effettuato. Per tale ragione tra i reati "satellite" del traffico illecito di rifiuti si riscontrano spesso le false fatturazioni per operazioni inesistenti.

I rapporti annuali di Legambiente sui reati delle "Ecomafie" costituiscono una fonte importante riguardo al numero di reati relativi al ciclo dei rifiuti denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria. In Toscana, in valore assoluto, il numero di reati oscilla tra 300 e 400 negli anni 2010-2016, periodo in cui la regione si è collocata tra le sesta e settima posizione nella graduatoria regionale, per poi crescere fino ai 700 del 2019 (4^-5^ posizione) e diminuire fino ai 250 del 2022 (9^ posizione). Con l'approvazione della legge n. 68 del 22 maggio 2015, nata per contrastare in modo più efficace la gestione illecita dei rifiuti, e che ha previsto l'inasprimento delle sanzioni e l'introduzione di nuove fattispecie nel codice penale si osserva dal 2016, in Toscana come in Italia, un progressivo aumento dei reati denunciati. La serie dei tassi dei reati per 100mila abitanti vede la regione in linea con l'andamento nazionale, con l'eccezione degli anni 2017-2019.

Reati denunciati per 100mila abitanti. 2010-2022




Fonte: elaborazioni IRPET su dati Legambiente, *https://noecomafia.legambiente.it/rifiuti/*

Un'altra modalità per assicurarsi ingenti quantitativi di rifiuti da destinare, in tutto o in parte, a un mercato occulto è quella della raccolta parallela non autorizzata ovvero della allocazione abusiva di cassonetti in una o più aree geografiche. I beni raccolti mediante questo meccanismo sfuggono così ad ogni forma di tracciabilità e rendicontazione statistica e ambientale atteso che tali materiali, pur presentando la qualificazione giuridica di rifiuti, non vengono gestiti come tali ed assumono perciò una veste diversa che consente di dirottare quanto raccolto in un mercato parallelo ed illegale.
Nel 2020 il comando della Polizia Locale del comune di Siena riceveva segnalazione del fatto che in diverse località di quel comune erano stati installati abusivamente svariati cassonetti per la raccolta di abiti ed accessori usati ad opera di una società cooperativa con sede in Città della Pieve, in provincia di Perugia. La comparsa di questi cassonetti risaliva già al 2015 e riguardava diversi comuni della provincia così come della provincia di Arezzo. I dati provenienti dal catasto rifiuti gestito da ISPRA hanno mostrato come, tra 2014 e 2015, anno di avvio dell'attività della cooperativa, la raccolta procapite di abiti ed accessori usati nella provincia di Siena, già di per sé attestata sotto la media regionale, abbia registrato un netto calo passando da 2,2 kg/ab del 2014 a 1,1 kg/ab. La concomitanza tra l'avvio delle attività commerciali ed imprenditoriali della società cooperativa e il netto calo registrato nella raccolta di abiti usati nella provincia di Siena, zona di intervento dell'azienda, appare rilevante. Sembra logico ritenere che i limitati livelli di raccolta pro-capite di abiti ed accessori usati, rendicontati in quell'area, possano essere conseguenza anche della illecita gestione condotta attraverso l'installazione abusiva, in quel territorio, di un considerevole numero di cassonetti.
Le importanti risorse rese disponibili dall'Europa attraverso il PNRR/PNC rappresentano una grande opportunità di ripresa, ma destano anche preoccupazione, per il potenziale interesse da parte della criminalità. L'ingente mole di procedure da avviare può comportare una riduzione del controllo e una maggior permeabilità a fenomeni corruttivi o, più in generale, a spreco di risorse pubbliche.
La necessità di velocizzare la spesa ha portato inoltre, negli ultimi anni, e in ultimo proprio con la riforma del codice dei contratti richiesta dal PNRR, all'introduzione di misure di semplificazione nella progettazione e nell'affidamento dei lavori, che non devono incidere sull'attenzione nei confronti di possibili condotte illecite. L'IRPET ha valutato il profilo di concorrenzialità ed efficienza dei contratti di lavori pubblici del PNRR/PNC le cui gare sono state avviate nel periodo 2022-2023. Prendendo a riferimento 5 indicatori di particolare interesse per la misurazione dell'efficienza del mercato dei contratti, si è osservata la presenza di eventuali specificità delle procedure riconducibili al PNRR/PNC, rispetto agli altri contratti analoghi avviati dalle amministrazioni. I risultati suggeriscono che, ad oggi, le procedure di lavori pubblici associate al PNRR (il 17% del totale regionale, 1.200 su 6.700) sono caratterizzate da migliori performance rispetto alle restanti procedure e, in alcuni casi, anche rispetto alle dinamiche registrate nel recente passato, sia in Italia che in Toscana. Le procedure del PNRR, confrontate con analoghi lavori delle amministrazioni non finanziati dal PNRR, presentano una maggior apertura alla concorrenza rappresentata da un maggior ricorso a procedure di tipo aperto (+12,6% in Toscana, +10% in Italia) e una minor frammentazione della committenza rappresentata da un maggior ricorso a soluzioni centralizzate (+10% in Toscana, +20% in Italia). Questi aspetti non sembrano però tradursi, almeno nella congiuntura, in un effettivo aumento della partecipazione da parte delle imprese e in un incremento dei ribassi di aggiudicazione. Nel periodo di osservazione, questi aspetti sono infatti fortemente condizionati dalla tensione sui prezzi delle materie prime e dall'effetto spiazzamento indotto dai bonus edilizi. Infine, sulla base dell'analisi della durata della fase di affidamento, le procedure PNRR sembrano caratterizzate da tempi di affidamento inferiori ovvero una maggior celerità dell'attività amministrativa in molte regioni del centro-nord, inclusa la Toscana. La riduzione stimata della durata della fase tra presentazione delle offerte e verbale di aggiudicazione è pari a -13% (-12% Italia), e arriva al -23% in Toscana (-17% Italia) per le sole procedure aperte.

### *1.2. Analisi del contesto interno*

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

La struttura organizzativa dell'ente è stata definita con il Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi . La struttura è ripartita in Servizi. Ciascun Servizio è organizzato in Uffici.
Al vertice di ciascun Area è posto è posto un dipendente di categoria D, titolare di posizione organizzativa. Per ciò che concerne le informazioni di dettaglio su:

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

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

### *1.3. Servizi gestiti in Unione dei comuni o in convenzione*

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

Il Comune, fa parte dell'Unione dei Comuni Valdichiana Senese, la quale gestisce (*ex* art. 32 TUEL) le seguenti funzioni obbligatorie come elencate nell'art. 14 nel D.L. 78/2010:
c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

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

i-bis) servizi in materia statistica.

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

A. Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, parzialmente relativamente ai punti:
   1. valutazione di impatto ambientale di competenza comunale, vincolo idrogeologico, procedimento amministrativo per il rilascio autorizzazione paesaggistica, catasto dei boschi percorsi dal fuoco;

2. classificazione, pianificazione, vigilanza e controllo sulle emissioni acustiche;

B. Funzioni generali di amministrazione parzialmente relativamente ai punti:
   1. Sportello Unico per le Attività Produttive commercio e turismo;
   2. Pari opportunità;
   3. Servizi informatici e telematici;
   4. Barriere architettoniche;

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

Per le funzioni gestite tramite Unione dei comuni, si rimanda alle indicazioni contenute nel PTPC dell'Unione, visionabile al link: hiip://www.unionecomuni.valdichiana.si.it/amministrazione -trasparente/disposizioni-generali/piano-triennale-per-la-prevenzione-della-corruzione-e-della-trasparenza

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

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

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

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

Inoltre, vi è da sottolineare che I processi non solo trasformano le risorse di input in output, ma attivano anche un processo trasformativo , più lento, del sistema organizzativo che li esegue.
Pertanto, i processi la struttura che li esegue si influenzano reciprocamente: il modo di fare le cose (processi) influenza il modo di essere di chi fa le cose (il sistema organizzativo) e, il modo di essere di chi fa le cose influenza il modo di fare le cose (i processi).

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

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

2. descrizione
3. rappresentazione

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

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

I processi dell'allegato 1.1 sono raggruppati secondo per macro categorie corrispondenti alle diverse tipologie o ambiti di riferimento.
La rilevazione dei processi è cosa diversa dai singoli procedimenti: i singoli procedimenti fanno parte dei processi. Per ciascun processo c'è la necessità di ricondurre i singoli procedimenti, da una parte all'ufficio di appartenenza e dall'altra al processo e alla relativa scheda di rilevazione del rischio di cui all'allegato 1.2.

Per cui, preso il singolo procedimento, lo si assegna all'Ufficio/area/settore di competenza e al contempo si dà l'indicazione della scheda o delle schede di processo con cui si è valutato il rischio corruttivo e si sono date le relative misure per contrastarlo.
In questo modo l'analisi del rischio e, soprattutto, le misure specifiche da adottare nel triennio per ridurre ulteriormente il rischio, avranno dei destinatari individuati o individuabili (allegato 1.3).

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

### 2.2. Valutazione e analisi del rischio

Per "rischio" si intende l'effetto dell'incertezza sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico e quindi sull'obiettivo istituzionale dell'ente, dovuto alla possibilità che si verifichi un dato evento.
Per "evento" si intende il verificarsi o il modificarsi di un insieme di circostanze che si frappongono o si oppongono al perseguimento dell'obiettivo istituzionale dell'ente.
Come riporta l'allegato 1 del PNA 2019, "La valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio)"
Con il PNA 2019 l'ANAC indica una nuova metodologia di valutazione del rischio, avendo verificato che quella precedente basata sulla valutazione quantitativa (Impatto x Probabilità) veniva utilizzata in modo troppo meccanico e, di fatto, deresponsabilizza il valutatore.
Abbiamo così proceduto alla valutazione del rischio adottando il modello qualitativo indicato dall'ANAC nel PNA 2019.

L'analisi del rischio ha un duplice obiettivo:

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

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

Si è chiesto all'owner di processo di esprimere una valutazione in termini di grado di rischio (Alto – Medio – Basso) e di produrre eventuali dati ed evidenze empiriche a sostegno della valutazione del grado di rischio effettuata.
Owner e RPCT, infine, hanno concordato su un giudizio globale di valutazione di rischio.

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

L'obiettivo della ponderazione del rischio è di agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione.
Nel definire le azioni da intraprendere abbiamo tenuto conto in primis delle misure già attuate e valutato come migliorare quelli già esistenti, anche per evitare di appesantire l'attività amministrativa con l'inserimento di nuove misure e nuovi controlli.
Queste misure sono ulteriori a quelle indicate agli artt. 6 e seguenti del PTPCT, le quali hanno una rilevanza generale.