



COMUNE DI SAMARATE

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (2022-2024)

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 esplichino 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 2021 tale termine è prorogato al 31/03/2022);
- ✓ 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.

Nel Comune di Samarate il RASA viene individuato nel responsabile dell'area risorse Dott. Paolo Pastori

**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 corrottivo;

- ✓ 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**

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:

- ✓ la *Relazione sull'attività delle Forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata per l'anno 2019*, presentata al Parlamento dal Ministro dell'Interno e **trasmessa in data 27 novembre 2020** alla Presidenza della Camera dei Deputati (doc. XXXVIII, n. 3,) e versioni di precedente pubblicazione;
- ✓ le *Relazioni sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia (DIA) per il II semestre 2017, il I semestre 2018, il II semestre 2018, il I semestre 2019, il II semestre 2019, il I semestre 2020 ed il II semestre 2020* presentate al Parlamento dal Ministro dell'Interno e **trasmesse**, rispettivamente, **in data 15 luglio 2018, 28 dicembre 2018, 3 luglio 2019, 30 dicembre 2019, 2 luglio 2020, 29 gennaio 2021 e 12 agosto 2021** alla Presidenza della Camera dei Deputati (doc. LXXIV, n. 1, doc. LXXIV, n. 2, doc. LXXIV, n. 3, doc. LXXIV, n. 4, doc. LXXIV, n. 5, doc. LXXIV n. 6 e doc. LXXIV n. 7).

Tali documenti sono consultabili accedendo alla sezione web dei documenti parlamentari della Camera dei deputati.

- ✓ 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 il 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.

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 Malpensa<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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.

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", 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", stanziale 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.

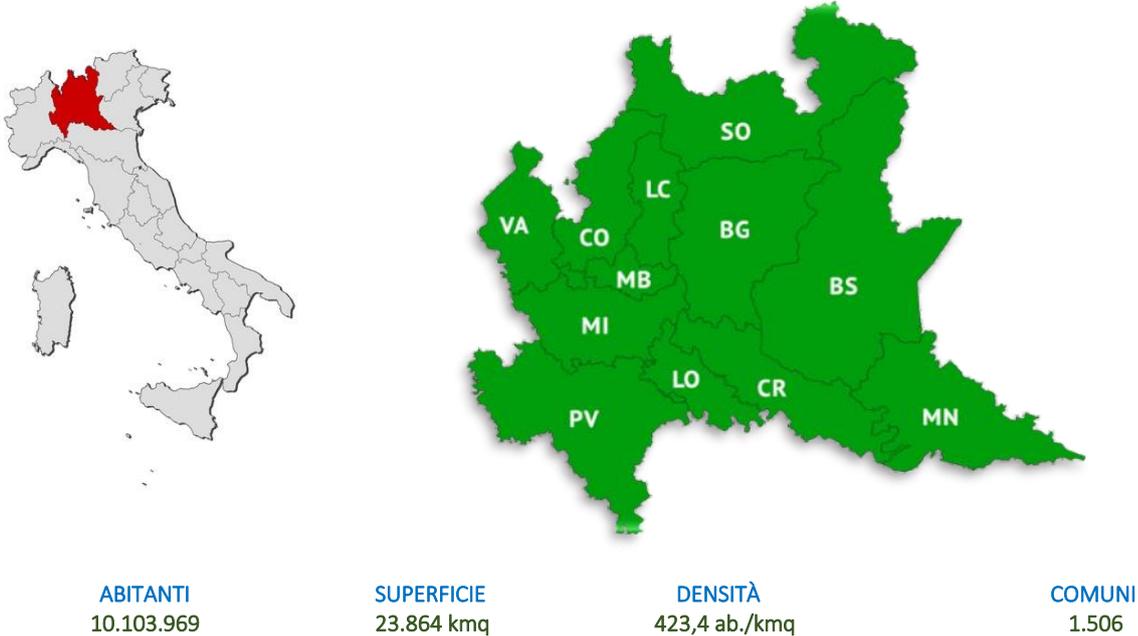
Relativamente ai traffici di sostanze stupefacenti, rapine, ricettazione e riciclaggio di proventi frutto di attività criminose, nella provincia di Varese è stata riscontrata la presenza di alcuni personaggi legati ad alcune famiglie di Salemi (TP) e Trapani. Sono state, inoltre, registrate anche l'esecuzione 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-Fragnoli-Pagliuca".

## **La criminalità mafiosa in Italia ed i risultati dell'azione di contrasto**

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.

## La Regione Lombardia



La Lombardia, con oltre 10 milioni di abitanti, è la regione più popolata d'Italia e continua ad attrarre consistenti flussi migratori<sup>2</sup>, tant'è che nel suo territorio risiedono regolarmente oltre 1,2 milioni di stranieri (che rappresentano l'11,9% della popolazione complessiva della Regione). Nel panorama nazionale, la Lombardia, connotata da un florido tessuto economico- produttivo, è la più importante realtà economica e rappresenta una rilevante piazza finanziaria. Di conseguenza è un'area di preminente interesse per le diverse compagini mafiose che sono tese a permeare l'economia "legale" per interferire nel relativo tessuto imprenditoriale<sup>3</sup> e sfruttare le opportunità che ne derivano, dando vita a veri e propri "sistemi e/o imprese criminali". Inoltre, anche in virtù della sua estensione nonché della particolare collocazione geografica<sup>4</sup>, la Regione è soggetta a diverse manifestazioni della criminalità, ben distinte tra loro. Ai sodalizi criminali mafiosi (la cui ultradecennale stabile presenza vede nella 'ndrangheta la matrice più invasiva) si affiancano gruppi malavitosi stranieri, all'occorrenza interagenti con i primi, ed altre associazioni a delinquere che affondano le proprie radici nei remunerativi traffici illeciti, soprattutto quelli transnazionali di cui, l'area, costituisce un punto nevralgico. Per l'organizzazione mafiosa, il punto di forza in Lombardia non appare tanto legato al pressante controllo del territorio (come, invece, accade nelle aree d'origine) quanto, piuttosto, al consolidamento delle capacità economiche e dei circuiti relazionali

<sup>2</sup> Le comunità straniere più numerose insediatesi sul territorio, sono, nell'ordine, quella romena, marocchina, egiziana, albanese, cinese, filippina, ucraina, indiana, peruviana, pakistana.

<sup>3</sup> 2 In qualche caso anche quello politico.

<sup>4</sup> È area confinante con il territorio elvetico e vanta importanti scali aerei (principalmente Malpensa (VA), ma anche Orio al Serio (BG) e Linate (MI) e vie di comunicazione.

di reciproca convenienza (con l'imprenditoria<sup>5</sup>, i professionisti<sup>6</sup> ed i soggetti politico istituzionali), anche in chiave internazionale, determinando la comparsa di nuovi modelli associativi basati su una convergenza di interessi. La Lombardia rappresenta per le matrici mafiose, orientate ad integrarsi e ad inquinare sempre più l'economia legale, un solido bacino d'investimenti, grazie ai cospicui capitali da reimpiegare, anche attraverso il riciclaggio<sup>7</sup>, in società cooperative e attività commerciali di vario tipo (ristorazione e bar, strutture turistico alberghiere e di intrattenimento<sup>8</sup>, autosaloni, import-export, gioiellerie, farmacie, centri estetici, vivai, tabaccaia, ingrosso e distributori di carburante), imprese edili (anche per il movimento terra), società immobiliari o di servizi (facchinaggio e autotrasporto, vigilanza, pulizia, autodemolizione, parcheggio e logistica), attività manifatturiere ed altri settori economici tra cui quello dei rifiuti. A queste bisogna aggiungere le classiche acquisizioni immobiliari (di terreni, appartamenti, ville e altro). La presenza della 'Ndrangheta nel sistema imprenditoriale appare nel complesso più marcata (ma non mancano evidenze riferibili a gruppi mafiosi di estrazione siciliana e campana) e continuano a rilevarsi episodi di condivisione d'interessi, da parte dei sodalizi, con soggetti appartenenti alla Pubblica Amministrazione, in quanto funzionali all'ottenimento di appalti, erogazioni pubbliche e assunzioni clientelari (la corruzione, sul territorio in più casi rilevata anche in contesti avulsi dal crimine organizzato, risulta un utile strumento per acquisire e consolidare potere). In Lombardia appare, infatti, sempre più concreta ed articolata l'infiltrazione mafiosa nel settore degli appalti pubblici e per il rilascio di autorizzazioni, licenze e concessioni. Il ricorso alla violenza, che inevitabilmente desterebbe attenzione investigativa, per i gruppi mafiosi appare, invece, residuale e finalizzato al mantenimento delle posizioni economiche acquisite ovvero, saltuariamente, ricollegabile alla mutazione degli equilibri all'interno del gruppo mafioso. Per l'imprenditore, che può risultare colluso o vittima dell'organizzazione mafiosa, la stessa risulta comunque un'opportunità in chiave di finanziamento di liquidità (per superare situazioni di crisi economica oppure per la creazione di fondi neri) cui, in cambio, la criminalità pretenderà prestazioni e servizi al limite tra lecito e illecito. Il contrasto alle organizzazioni di tipo mafioso evidenzia infatti, con una certa frequenza, l'accertamento di illeciti di natura tributaria e fiscale (quali l'omessa dichiarazione, l'emissione e l'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, la frode e l'evasione fiscale) o fallimentare, che rappresentano il terreno per la realizzazione di convergenze d'interessi tra criminali, professionisti ed imprenditori. Al predetto quadro di attività si affiancano illeciti più tradizionali come le estorsioni, l'usura e il recupero crediti attraverso atti di intimidazione, ai quali i sodalizi mafiosi fanno sempre meno ricorso, ritenendo più redditizio convincere o far partecipare, piuttosto che

---

<sup>5</sup> A volte parte attiva nella stipula di accordi che consentono, alle organizzazioni criminali, di inserirsi agevolmente nei settori d'interesse e alle imprese "compiacenti" di ottenere appalti e commesse.

<sup>6</sup> Per la movimentazione illecita di capitali e titoli di credito può tornare utile la collaborazione di esperti in campo finanziario e tributario.

<sup>7</sup> Interessando, in qualche caso, anche i Paesi esteri considerati "Paradisi Fiscali".

<sup>8</sup> Locali notturni ed attività per il gioco d'azzardo e le scommesse.

costringere o estromettere. L'espressione mafiosa più invasiva e strutturata risulta essere la 'Ndrangheta, rappresentata da stabili propaggini delle più pericolose cosche (specialmente reggine e crotonesi ma, anche, vibonesi e catanzaresi). È ormai acclarata la permanente e articolata presenza di numerosi sodalizi e di diverse "locali" (soprattutto nel territorio della città metropolitana di Milano e nei comuni delle province di Como, Monza e Brianza, Lecco, Pavia, Varese, Brescia, Bergamo, Mantova e Cremona). Inoltre, l'assetto organizzativo della 'ndrangheta, al di fuori della Calabria, ha evidenziato, in questa area, l'esistenza di un organismo sovraordinato di coordinamento denominato "la Lombardia", a cui fanno riferimento tutte le "locali" presenti, a volte alleate o, comunque, in reciproco collegamento. Le citate articolazioni, seppur dotate di una certa autonomia, anche attraverso "la Lombardia" restano legate alla terra d'origine. Nella parte orientale della regione, dove la presenza delle "locali" appare residuale, la 'Ndrangheta protende a delocalizzare, ovvero a creare strutture criminali di tipo mafioso intorno ai propri centri d'interesse, ad esempio il radicamento nell'economia locale, al fine di tutelarli ed espanderli. La 'Ndrangheta lombarda manifesta difatti la propria capacità di condizionamento, influenza e integrazione con le strutture economiche, amministrative e politiche, attraverso diversificati investimenti in grado di veicolare l'inserimento nell'economia legale. Inoltre, si adopera in operazioni di riciclaggio e reimpiego di denaro nonché nei reati fiscali e tributari o la bancarotta fraudolenta, senza tralasciare gli illeciti più tradizionali come il narcotraffico (anche internazionale), le estorsioni, l'usura, i delitti contro il patrimonio, contro la persona ed i traffici di armi o dei rifiuti. Tra i diversi campi imprenditoriali "attenzionati" dai clan calabresi, rimane concreto l'interesse per il settore edilizio (compreso il movimento della terra), ritenuto strategico al fine dell'aggiudicazione di appalti e subappalti.

Le ramificazioni lombarde di Cosa nostra e della stidda siciliana<sup>9</sup>, anch'esse di una certa importanza per capacità di penetrazione sul territorio in esame, sono più visibili nelle province di Milano, Varese, Brescia, Bergamo, Cremona, Monza e Brianza e Pavia. Questi sodalizi, oltre che per il narcotraffico<sup>10</sup>, denotano interesse a sviluppare sul territorio attività imprenditoriali, infiltrandosi nel tessuto economico regionale mediante il riciclaggio e il reimpiego di capitali illeciti, i reati tributari, le truffe, il traffico dei rifiuti e l'aggiudicazione illegale degli appalti. A queste attività illegali, si affiancano anche quelle più tradizionali delle estorsioni e dell'usura, le rapine e la ricettazione. La presenza di aggregazioni riconducibili alla Camorra (in particolare napoletana nonché, in maniera residuale, casertana) è stata registrata principalmente a Milano, Varese, Brescia, Mantova e Bergamo. L'organizzazione in esame, pur non denotando sul territorio regionale un consistente radicamento, è dedita alle estorsioni e all'usura, al riciclaggio, all'impiego di capitali illeciti (in attività imprenditoriali<sup>11</sup> e commerciali, nonché negli acquisti immobiliari), alle truffe, all'intromissione negli appalti, al traffico degli stupefacenti, ai reati fiscali ed ai traffici di rifiuti,

---

<sup>9</sup> Che proiettano in quest'area, in particolare, gli interessi delle famiglie nissene e palermitane, nonché catanesi, trapanesi, ennesi e siracusane.

<sup>10</sup> Recenti elementi informativi ed investigativi confermano rapporti d'affari, nel traffico di stupefacenti e nella gestione di attività economiche, tra i sodali siciliani e quelli calabresi.

<sup>11</sup> Ad esempio nel settore edilizio.

apparendo meno evidente, nonostante un certo dinamismo, rispetto alle altre mafie sopra citate. Marginale, infine, appare l'operatività di elementi della Criminalità organizzata pugliese<sup>12</sup>, che si occupano del traffico e dello spaccio di droga (da destinare alla regione d'origine), di armi, dei reati predatori (tra cui rapine ai danni di portavalori), specie di tipo trasfertistico, e delle estorsioni, palesando, da ultimo, segnali d'interesse anche per il ciclo dei rifiuti. La Lombardia, in tema ambientale, può definirsi un territorio "difficile" sia per la presenza di aree dove insistono imprese con una spiccata propensione alla produzione di rilevanti quantitativi di rifiuti speciali, spesso pericolosi, che per gli importanti insediamenti industriali che li gestiscono. Per i reati in materia ambientale, sul territorio destano attenzione gli incendi riguardanti i capannoni e gli altri depositi dei rifiuti di vario genere. In ordine alla gestione degli stessi, inoltre, in diverse province della Lombardia (Milano, Brescia, Bergamo, Monza e Brianza, Lodi, Pavia e Como), imprenditori spregiudicati e privi di scrupoli hanno realizzato vari traffici illeciti mostrando pure, in risposta all'azione investigativa, capacità di rimodulare altrove i siti di stoccaggio e smaltimento. Talvolta, verso i traffici illegali dei rifiuti pericolosi, si registra anche l'interesse da parte degli stranieri. La regione figura da anni al centro di numerosi ed importanti traffici di sostanze stupefacenti<sup>13</sup>(mercato tanto ampio da garantire spazi di operatività per tutti i gruppi criminali) che, tra le sue province, vedono per l'anno 2019<sup>14</sup>particolarmente interessate, in termini di sequestri, quelle di Milano e Varese, seguite a distanza da Brescia, Pavia, Bergamo e Como.

Tali traffici, in un quadro di generale diminuzione della droga intercettata<sup>15</sup> (nel 2019 quelle più sequestrate sono state la marijuana<sup>16</sup> e l'hashish<sup>17</sup>, seguite dalle c.d. altre droghe<sup>18</sup> e dalla cocaina<sup>19</sup>, dall'eroina<sup>20</sup> e dalle droghe sintetiche<sup>21</sup>), alimentano i mercati di vaste zone del territorio nazionale, costituendo il più grosso business che coinvolge tanto la criminalità comune (nazionale e straniera) che quella mafiosa, innescando, in talune circostanze anche azioni violente. Nel 2019, il territorio lombardo ha fatto registrare un sensibile incremento delle operazioni antidroga (+19,5% circa) e, in relazione ai denunciati, il coinvolgimento degli stranieri nel narcotraffico si conferma assai diffuso, tanto che le segnalazioni a loro carico continuano ad essere decisamente più numerose di quelle afferenti agli italiani. Si segnala, in merito, anche la formazione di sodalizi multietnici. La criminalità straniera manifesta la sua operatività attraverso attività diversificate, evidenziando modalità d'azione che, pur incidendo maggiormente sul senso di sicurezza percepita dalla cittadinanza, non sono necessariamente riconducibili a contesti organizzati. Tuttavia, risultano,

---

<sup>12</sup> Insediati soprattutto nel milanese.

<sup>13</sup> I delitti concernenti le sostanze stupefacenti, nel complesso, denotano nel 2019 una lieve crescita.

<sup>14</sup> Dati statistici di fonte DCSA.

<sup>15</sup> Ancora, in totale, oltre 4.142 i kg di droga (-35,5% rispetto al precedente anno), cui si aggiungono quasi 5.600 dosi (+46,6%) e più di 8.900 piante di cannabis (-15%).

<sup>16</sup> 15 Per quasi 1.562 kg.

<sup>17</sup> Ancora più di 1.269 kg.

<sup>18</sup> Complessivamente oltre 667 kg (con un rilevante aumento di oltre il 141%) e più di 1.500 dosi.

<sup>19</sup> In totale quasi 410 kg (denotando, rispetto al precedente anno, una crescita del 61%)

<sup>20</sup> Per circa 175 kg.

<sup>21</sup>Ne sono stati intercettati oltre 59 kg (più del doppio del precedente anno) e quasi 4.100 dosi (+40,8%).

consistenti anche i dati riferiti ai fenomeni di associazionismo criminale, pure di tipo interetnico, relativi alla gestione delle attività illecite. Per quanto riguarda la devianza complessiva riferibile agli stranieri, nell'anno 2019 gli stessi denotano in Lombardia una sensibile incidenza, pari al 43,3%, sul totale delle persone denunciate e/o arrestate. In particolare, i sodalizi più stabili e strutturati risultano attivi in "affari" molto redditizi, come quello degli stupefacenti (specie nordafricani<sup>22</sup> e albanesi<sup>23</sup>, come pure sudamericani<sup>24</sup>, gambiani, cinesi, nigeriani, indo-pakistani, senegalesi, filippini e slavi)<sup>25</sup>, dell'immigrazione clandestina e, talvolta, anche della tratta di persone. Questi ultimi spesso propedeutici allo sfruttamento del lavoro illegale (fenomeno che riguarda in particolare i cinesi) o della prostituzione (attività illegale rilevata specie in capo agli africani<sup>26</sup>, ai cinesi<sup>27</sup>, ai romeni, agli albanesi ed ai sudamericani). Una rilevanza non trascurabile, su questo territorio, è rappresentata dal favoreggiamento dell'immigrazione irregolare, che attrae l'interesse della devianza africana, dei paesi dell'area balcanica<sup>28</sup>, cinese o indo-pakistana, nonché sudamericana e dell'Est Europa, come pure quello di network multietnici (che vedono la partecipazione di soggetti italiani), in grado di gestire flussi migratori<sup>29</sup> per i quali, la Regione Lombardia, può anche rappresentare un territorio di transito per altre destinazioni.

La devianza straniera si manifesta assai consistente anche nei delitti contro il patrimonio<sup>30</sup> (ad esempio nordafricani e soggetti dei Paesi dall'area balcanica<sup>31</sup> e dell'Est Europa<sup>32</sup>, nonché sudamericani, gambiani ed altri africani) e nella fabbricazione e commercio di merce contraffatta (in particolare i cinesi, i senegalesi ed i nigeriani), in qualche caso vengono rilevati episodi di riciclaggio di proventi illeciti. La conflittualità intra o interetnica<sup>33</sup> e, in generale, il ricorso a metodi violenti nell'ambito delle proprie attività illecite, rendono i sodalizi stranieri<sup>34</sup> più visibili rispetto alla criminalità organizzata italiana<sup>35</sup>.

---

<sup>22</sup> Soprattutto marocchini, come anche tunisini ed egiziani, in grado di instaurare sinergie con gli italiani o con altri attori stranieri.

<sup>23</sup> I quali tendono a gestire autonomamente l'intera filiera e sono in grado di approvvigionare lo stupefacente sia in Patria che in altri Paesi (Olanda, Sudamerica), manifestando anche sinergie con la criminalità autoctona.

<sup>24</sup> I quali denotano, spesso, contatti con la criminalità organizzata italiana.

<sup>25</sup> Che risultano favoriti, per l'approvvigionamento, dai collegamenti con referenti all'estero.

<sup>26</sup> Per lo più nigeriani ma, anche, i nordafricani.

<sup>27</sup> Che sviluppano le proprie attività soprattutto in ambito intraetnico e, generalmente, senza ricorrere all'uso della violenza.

<sup>28</sup> In particolare degli albanesi.

<sup>29</sup> In relazione ai flussi irregolari di persone, viene pure segnalato il pericolo della possibile infiltrazione di espressioni terroristiche di matrice islamica.

<sup>30</sup> Soprattutto nella commissione di furti (ad esempio in abitazione o con destrezza), rapine (più spesso nella pubblica via e, in numerosi casi, anche in abitazione) e nelle connesse attività di ricettazione.

<sup>31</sup> In particolare albanesi e romeni e pure di altri slavi.

<sup>32</sup> In particolare moldavi, ucraini, georgiani o russi.

<sup>33</sup> Ad esempio rilevata tra contrapposte bande giovanili di latino-americani o cinopopolari.

<sup>34</sup> Tra i quali si segnalano, in particolare, marocchini (nonché egiziani ed altri nordafricani), sudamericani, albanesi, romeni, nigeriani e gambiani.

<sup>35</sup> Le mafie tendono, in linea generale, ad una strategia di mantenimento di un basso profilo.

Ad essi, infatti, risultano spesso attribuite anche le violenze sessuali e gli omicidi volontari (tentati o consumati), oltre alle numerose lesioni personali. Talora le attività investigative rivelano il coinvolgimento in attività con finalità di terrorismo<sup>36</sup>. Sul territorio viene segnalato qualche caso di impiego dei proventi illeciti in attività economiche di tipo etnico, nonché il trasferimento di denaro attraverso il money-transfer, ovvero mediante reti di intermediazione finanziaria abusiva<sup>37</sup>. Storicamente tra gli stranieri ma, nell'ultimo periodo, anche sul conto di ragazzi italiani, si vanno rilevando fenomeni di "banditismo giovanile" (in particolare nel milanese, monzese e comasco), ad opera di gang che si dedicano alla commissione di reati di tipo predatorio e contro la persona, nonché in materia di sostanze stupefacenti. Questi sodalizi sono tra l'altro anche adusi a violente contrapposizioni per imporre la propria supremazia sui gruppi concorrenti. Complessivamente, sul piano statistico, in Lombardia, nel 2019, il numero dei delitti censiti è diminuito. Tuttavia, per i delitti contro la persona, risultano sostanzialmente stabili le segnalazioni per le lesioni dolose. In diminuzione le violenze sessuali e gli omicidi volontari. Tra le manifestazioni criminose diffuse che destano ancora allarme nella regione ci sono i reati predatori per i quali, tuttavia, i dati statistici complessivi evidenziano una contrazione dei furti e delle rapine (di queste ultime si rileva, però, un consistente aumento di quelle ai danni delle banche). Un incremento, invece, è stato registrato per le truffe e le frodi informatiche (nel cui contesto prevalgono di gran lunga i segnalati italiani mentre, tra gli stranieri, si segnalano<sup>38</sup> i romeni) e, sia pur lieve, anche dei danneggiamenti (anch'essi maggiormente attribuibili all'operato di individui italiani). Infine, si segnala che la consumazione dei reati predatori e dei raggiri, nonché di delitti contro la persona, appare in quest'area alimentata, in via residuale, dall'operato di elementi nomadi.

La pandemia da COVID-19 ha colpito la Lombardia con estrema virulenza determinando drammatiche conseguenze sul piano sanitario, sociale ed economico, che influiranno inevitabilmente sui processi evolutivi della criminalità, organizzata e comune, sempre pronta ad adattarsi ai cambiamenti per trarne vantaggio.

Come si legge nella relazione sull'attività svolta dalla DIA nel primo semestre 2020, in questa fase emergenziale le infiltrazioni dei sodalizi nell'economia legale privilegeranno verosimilmente settori come l'edilizia, i servizi funerari e cimiteriali, ma anche le attività connesse con le pulizie, la sanificazione e la produzione dei dispositivi di protezione individuale, nonché il comparto dello smaltimento dei rifiuti speciali, specie quelli ospedalieri. 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

---

<sup>36</sup> Ad esempio la raccolta di fondi per il finanziamento di tali attività.

<sup>37</sup> "Euro to Euro" oppure "Hawala".

<sup>38</sup> In particolare nella clonazione/indebito utilizzo di carte di credito.

compagini societarie di comparto, risultato della pressione usuraria ed estorsiva<sup>39</sup>. 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'ordine.<sup>40</sup>

In Lombardia, a seguito delle numerose e mirate investigazioni che si sono succedute nel tempo, è stato possibile accertare il radicamento dell'organizzazione calabrese attraverso la costituzione delle tipiche formazioni di *'ndrangheta*, a partire da quella di coordinamento della *camera di controllo*, denominata appunto *la Lombardia*, sovraordinata ai *locali* presenti nella regione e in collegamento con la *casa madre* reggina.

Nel dettaglio, l'operatività di n. 25 *locali* di *'ndrangheta* nelle province di Milano (*locali di Milano, Bollate, Bresso, Cormano, Corsico, Pioltello, Rho, Solaro - Legnano*), Como (*locali di Erba, Canzo-Asso, Mariano Comense, Appiano Gentile, Senna Comasco, Fino Mornasco - Cermenate*), Monza-Brianza (*locali di Monza, Desio, Seregno, Lentate sul Seveso, Limbiate*), Lecco (*locali di Lecco e Calolziocorte*), Brescia (*locale di Lumezzane*), Pavia (*locali di Pavia e Voghera*) e Varese (*Lonate Pozzolo*)<sup>41</sup>. Le considerazioni fin qui espresse vanno estese anche alle consorterie siciliane e campane che in Lombardia assumono un assetto meno visibile, foriero di un allarme sociale più contenuto.

L'analisi complessiva degli esiti giudiziari e investigativi permette di individuare, in termini generali, cinque aree sub regionali, connotate da differenti manifestazioni macro criminali<sup>42</sup>. Una prima porzione territoriale interessa la città metropolitana di Milano, le province di Monza, Brianza e Como ed è caratterizzata dalla presenza di diverse forme di criminalità organizzata, nazionale e straniera, quest'ultima principalmente dedita ai traffici di stupefacenti, ai reati predatori, all'immigrazione clandestina e alla tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento della prostituzione e della manodopera clandestina. Le zone di Brescia e Bergamo presentano connotazioni analoghe ma con dimensioni più contenute rispetto al capoluogo di regione e alle

---

<sup>39</sup> 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 RGNR, già n. 40703/16 RGNR-17786/18 RG GIP, già n. 34659/16 RG GIP, emessa dal GIP del Tribunale di Milano).

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Si tratta di uno schema solo indicativo che non esaurisce in modo definitivo la mappatura criminale calabrese nel territorio lombardo, caratterizzata da uno spiccato dinamismo e dal susseguirsi di continue fasi di rigenerazione, finalizzate anche ad eludere l'azione giudiziaria di contrasto.

<sup>42</sup> Va comunque precisato che, in allegato, le province lombarde saranno esaminate, per agevolare la lettura, in relazione alla competenza territoriale dei Distretti di Corte di Appello di Milano e di Brescia. Segnali di presenze macro-criminali, allo stato, non sono stati registrati nella provincia di Sondrio, caratterizzata in modo quasi esclusivo da fenomeni di criminalità comune.

province sopracitate. Di contro, nelle province di Mantova e Cremona, accanto a manifestazioni di criminalità diffusa negli ultimi anni è stata conclamata, anche da diverse sentenze, la presenza attiva di propaggini della criminalità organizzata calabrese, in particolare della cosca GRANDE ARACRI di Cutro (KR). A Varese e Lecco operano sodalizi collegati con la 'ndrangheta<sup>43</sup> che si occupano prevalentemente di stupefacenti, riciclaggio, traffico di armi, sfruttamento della prostituzione nonché, per la componente allogena non integrata, di reati predatori e di quelli connessi con l'immigrazione clandestina. Nelle province di Pavia e Lodi le indagini condotte da organi investigativi calabresi nel primo semestre 2020 hanno documentato la presenza di qualificate cellule criminali<sup>44</sup>

### **Provincia di Varese**

La Provincia di Varese mostra un panorama criminale influenzato da diversi elementi, tra i quali la vicinanza della Confederazione Elvetica (che può facilitare l'attività di riciclaggio e la consumazione di illeciti di natura transfrontaliera) e la non trascurabile presenza dell'Aeroporto Intercontinentale della Malpensa<sup>45</sup>, il cui rilievo, acquisito negli ultimi anni sulla scena internazionale, ha inciso anche sull'incremento dei traffici di sostanze stupefacenti. Inoltre, il territorio in argomento è interessato dal fenomeno del "pendolarismo criminale", attuato da pregiudicati abitanti nella provincia, prevalentemente cittadini italiani, che si recano oltre confine per commettere furti e rapine. Le fenomenologie criminali che hanno destato un maggiore allarme sociale sono quelle rientranti nell'ambito della "criminalità diffusa", con riferimento allo spaccio (al dettaglio) di sostanze stupefacenti, truffe ai danni delle fasce più deboli, furti presso esercizi commerciali e borseggi (in particolare quelli che vengono consumate nei luoghi frequentati dalle famiglie, come parchi pubblici, stazioni ferroviarie, piazze e simili). Relativamente alla criminalità organizzata e dei suoi tentativi di radicamento nel circuito economico, l'innovativo e progredito tessuto imprenditoriale locale, costituisce un potenziale fattore di attrazione. In merito alle attività illecite perseguite dalla criminalità organizzata<sup>46</sup>, si rappresenta che le stesse riguardano principalmente il traffico internazionale di sostanze stupefacenti<sup>47</sup> (prevalentemente cocaina e hashish) ed il riciclaggio. Sebbene i predetti sodalizi criminali cerchino di evitare la commissione di delitti che destino particolare allarme sociale, al fine di poter infiltrare il tessuto socio economico, si rilevano comunque situazioni di estorsione e usura. Ricalcando il modus operandi della regione d'origine, proiezioni di elementi riconducibili alla 'Ndrangheta, principalmente nelle aree limitrofe alle

---

<sup>43</sup> Come la famiglia TROVATO, attiva dagli anni '80 nel lecchese, i FERRAZZO e i RISPOLI nel varesotto ove sono anche presenti alcune proiezioni di cosa nostra

<sup>44</sup> Si fa riferimento alla presenza, nella città di Pavia, di cellule criminali collegate rispettivamente al locale di Laureana di Borrello (RC) e, in provincia di Lodi, alla cosca ALVARO di Sinopoli (RC).

<sup>45</sup> Principale scalo utilizzato dalle organizzazioni criminali attive nel settore del narcotraffico per far giungere in Italia e nella Regione ingenti quantitativi di sostanze stupefacenti.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> Uno dei principali hub utilizzati dalle organizzazioni criminali attive nel settore narcotraffico per far giungere in Italia e nella Regione ingenti quantitativi di sostanze stupefacenti è l'Aeroporto Internazionale di Milano Malpensa.

province di Milano e Como, hanno colto le favorevoli opportunità offerte dal territorio per insinuarsi nei circuiti dell'economia legale. Nello specifico, alcune attività investigative hanno consentito di accertare su questo territorio la presenza di qualificate proiezioni di una compagine criminale della 'ndrangheta denominata "locale" di Legnano-Lonate Pozzolo, coinvolte in molteplici attività delittuose, in particolare estorsione, usura e riciclaggio, riconducibile alla sfera d'influenza della cosca "Farao-Marincola" di Cirò Marina (KR). Inoltre, è emersa la presenza di affiliati alla cosca "Ferrazzo" di Mesoraca (KR), attiva e predominante sulla costa Jonica calabrese con ramificazioni transnazionali in territorio svizzero, operative nel traffico internazionale di armi e stupefacenti. Al confine con la Provincia di Como sono presenti esponenti della 'Ndrangheta, appartenenti alle famiglie reggine "Spinella-De Marte-Tripepi" gravitanti nei comuni di Cislago, Mozzate, Gerenzano e Saronno ed attivi con società di movimento terra.

Rizzuto (KR). Altre dimostrazioni relative alla presenza di soggetti di origine calabrese, riconducibili a qualificati contesti di 'Ndrangheta, sono emerse da pregresse indagini i cui esiti hanno consentito di svelare un sodalizio attivo nelle province di Varese, Milano e Como, in molteplici attività delittuose. La citata organizzazione era capeggiata da un noto pregiudicato della famiglia "Tripepi" di Seminara (RC). Il nord della provincia, più precisamente l'area limitrofa al Comune di Lavena Ponte Tresa (località sulla sponda lombarda del Lago di Lugano e al confine italo-elvetico), è caratterizzato dalla presenza di una consistente colonia di calabresi, originari, in particolare, della zona di Mesoraca (KR) e dei comuni limitrofi. La comunità calabrese è peraltro saldamente presente anche in tutta la val Marchirolo, comprendente i comuni di Marchirolo, Cadegliano Viconago, Cugliate Fabiasco e Valganna, e finanche nel vicino Canton Ticino e, in special modo, nel comune elvetico di Lamone. Ulteriori segnali che confermano la presenza di soggetti calabresi scaturiscono dall'operazione di polizia denominata "Krimisa"<sup>48</sup>. Risultano agire sul territorio anche individui vicini alle cosche "Mazzaferro", "Zagari", "Spinelli-Tripepi", "Guzzi", "Spinella-Ottinà", "Greco", "Morabito", "Falzea", "Palamara", "Stilo", "Sergi" e "Iona-Marrazzo". In merito a Cosa nostra, si segnala la presenza di soggetti vicini alla famiglia di Gela (CL), tra questi si segnalano gli "Emmanuello", i "Rinzivillo" ed alcuni affiliati alla famiglia catanese "Laudani" impegnati in attività estorsive ai danni di imprese ed esercizi commerciali. In quest'area è stata, inoltre, riscontrata la presenza di malavitosi legati ad alcune famiglie di Salemi (TP) e Trapani che sono risultati dediti al traffico di sostanze stupefacenti, alle rapine, alla ricettazione ed al riciclaggio dei proventi di attività criminose. Oltre alle attività condotte dalle predette famiglie, sono state registrate anche quelle estorsive e intimidatorie eseguite da appartenenti alle 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) ed al clan "Veneruso" di Volla (NA). Sul territorio in esame è emersa anche un'organizzazione criminale dedita all'usura, in

---

<sup>48</sup> Conclusa il 3 luglio 2019 dall'Arma dei Carabinieri, con l'arresto di 34 soggetti, ritenuti responsabili, a vario titolo, di associazione di tipo mafioso, danneggiamento seguito da incendio, estorsione, violenza privata, lesioni aggravate, minaccia, detenzione e porto abusivo di armi, detenzione e spaccio di sostanze stupefacenti (tutti con l'aggravante del metodo mafioso e al fine di agevolare le attività dell'associazione mafiosa), truffa ai danni dello Stato, intestazione fittizia di beni e accesso abusivo a un sistema informativo o telematico.

contatto con alcuni clan della camorra, con particolare riferimento al clan “D’Alessandro” di Castellamare di Stabia (NA). Si segnala infine che in passato, nell’area provinciale, è stato arrestato un noto latitante collegato al clan casertano “Gagliardi-Fragnoles-Pagliuca”<sup>49</sup>. Il tradatese, zona che ricomprende i comuni di Tradate, Cairate, Lonate Ceppino e Venegono è storicamente caratterizzato dalla presenza di pregiudicati legati alla camorra. Anche nella zona di Fagnano Olona è stata percepita l’operatività, nel traffico illecito di rifiuti tossici e nel riciclaggio, di soggetti criminali campani<sup>50</sup>.

L’arresto, avvenuto a giugno del 2017, di un soggetto<sup>51</sup> ritenuto essere un “killer di camorra”, ha confermato l’attivismo di pregiudicati campani sul territorio. Relativamente alla criminalità di matrice pugliese, non necessariamente riconducibile a organizzazioni mafiose, si segnala, nell’ambito dell’operazione “Marmotta”<sup>52</sup>, l’esecuzione di un provvedimento cautelare nei confronti di tre pregiudicati di origine foggiana, uno dei quali residente a Casale Litta, ritenuti responsabili di alcuni assalti in danno di sportelli bancomat di istituti di credito della provincia di Varese. La Provincia risulta, inoltre, interessata da una diffusa presenza della criminalità straniera, per lo più proveniente dal Sud America e dall’ Est Europa (in primis gli albanesi, risultati dediti al traffico di sostanze stupefacenti sia in città che in provincia) seguita da quella dei nordafricani che risultano dediti allo sfruttamento della prostituzione, al traffico di sostanze stupefacenti ed alla consumazione dei reati contro il patrimonio. Cittadini di origine nigeriana sono invece risultati attivi nel favoreggiamento dell’ingresso irregolare, nel territorio nazionale, di donne nigeriane, destinate allo sfruttamento della prostituzione. Nel 2019, sul territorio della provincia, le segnalazioni riferite ai cittadini stranieri hanno inciso per il 38,5% sul totale delle persone denunciate e/o arrestate. I reati nei quali si è avvertita una maggiore incidenza, sono le rapine (specie quelle nella pubblica via ed in abitazione), i furti (in particolare quelli con destrezza, in abitazione e di autovetture), le ricettazioni, i reati inerenti agli stupefacenti ed allo sfruttamento della prostituzione. Risulta diffuso, nelle zone boschive dei comuni di Gorla Maggiore e Minore, Cislago e Uboldo, lo spaccio al dettaglio di sostanze stupefacenti ad opera di stranieri. Le medesime zone boschive sono altresì caratterizzate dalla presenza di prostitute straniere di origine africana per lo più nigeriane. In merito ai reati in materia di stupefacenti, è stata registrata una modifica del modus operandi rispetto al passato in quanto, ad eccezione di alcune zone boschive, sono sparite le c.d. “piazze dello spaccio” perché ora, la cessione dello stupefacente, avviene in modo itinerante<sup>53</sup>. La zona sud della Provincia, per la posizione geografica di interposizione tra le province di Novara, Como, Monza

---

<sup>49</sup> Arresto avvenuto il 24 maggio 2016, in esecuzione dell’ordinanza nr. 213/16 OCC (p.p. nr. 13546/12 RGNR), emessa il 16 maggio 2016 dal G.I.P. del Tribunale di Napoli, per un traffico di sostanze stupefacenti in Campania.

<sup>50</sup> Due appartenenti alla famiglia Accarino, condannati

<sup>51</sup> Già condannato dal Tribunale di Napoli alla pena di anni 30 di reclusione per il delitto di omicidio premeditato nell’ambito della faida che tra gli anni 90 e 2000, contrappose il clan “Belforte”, cui apparteneva il killer, ed i “Piccolo” (cosca vicino alla vittima).

<sup>52</sup> 15 febbraio 2019 - Arma dei Carabinieri.

<sup>53</sup> Gli spacciatori nascondono la sostanza stupefacente già confezionata per la vendita al dettaglio in vari punti del centro cittadino (intercapedini, aiuole ecc.), gli acquirenti contattano gli spacciatori e si danno appuntamento in luoghi noti solo agli interlocutori. Tali condotte sono finalizzate a rendere più complesse le attività di polizia.

Brianza e Milano, è il crocevia di transito anche per il trasporto di sostanze stupefacenti destinate al Nord Italia. Nell'anno 2019<sup>54</sup> sono stati complessivamente sequestrati oltre 1.054,28 kg. di sostanze stupefacenti<sup>55</sup>201 (per lo più rispettivamente altre droghe, marijuana, cocaina, seguite da droghe sintetiche, eroina ed hashish) nonché 6.303 piante di cannabis. Nello stesso anno le persone denunciate all'Autorità Giudiziaria, in relazione a tali delitti, sono state 352 di cui 194 di nazionalità italiana e 158 stranieri.

Le fenomenologie criminali che hanno destato un maggior allarme sociale sono quelle rientranti nell'ambito della "criminalità diffusa", spaccio al dettaglio di sostanze stupefacenti, truffe in danno delle fasce più deboli e furti presso esercizi commerciali. In particolare, nel 2019, l'andamento generale della delittuosità ha fatto registrare un lieve incremento rispetto al precedente anno evidenziando che il territorio non è immune dai reati contro il patrimonio come le rapine (specie quelle nella pubblica via) e i furti in generale (con particolare riguardo a quelli in abitazione). Da segnalare anche i casi di danneggiamenti, le truffe e le frodi informatiche e le ricettazioni. Per quanto riguarda gli autori, si segnala che il fenomeno è ascrivibile principalmente a singoli gruppi di malviventi, per la quasi totalità stranieri di provenienza maghrebina, balcanica, est europea, nigeriani, ovvero nomadi italiani.

### **Pandemia e nuove opportunità per la criminalità organizzata**

La pandemia ha avuto un impatto molto forte sulle dinamiche sociali ed economiche nazionali ed internazionali, determinando in Italia (ma non solo in Italia) una sensibile recessione. Il momento di crisi ha rappresentato e costituisce ancora un'opportunità per le organizzazioni criminali di incrementare i propri business illeciti ed estendere la base del consenso sociale.

L'enorme disponibilità di liquidità da parte delle mafie rende possibili operazioni di riciclaggio e di penetrazione nel tessuto economico nelle forme più variegate, con l'effetto di espropriare dai propri beni le persone e le aziende in difficoltà e, al tempo stesso, di inquinare ed alterare la libera concorrenza nel mercato. I riscontri investigativi da anni documentano diversi modus operandi dei sodalizi al fine di infiltrare ed alterare il sistema economico. Tali metodologie illecite includono la classica modalità estorsiva, la partecipazione occulta nelle compagini societarie, attraverso l'impiego di prestanome e di tecniche intimidatorie rese sempre più pervasive ovvero realizzate mediante l'imposizione di subappalti, di assunzioni di personale, di guardiane. Si registrano, inoltre, forme di imprenditorialità diretta e di infiltrazione nella pubblica amministrazione per la gestione di appalti. L'obiettivo che le Forze di polizia si sono poste a fronte della crisi pandemica è stato quello di intercettare i sintomi di dinamiche evolutive rispetto al rischio potenziale di una più pervasiva infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata.

---

<sup>54</sup> Dati statistici di fonte DCSA

<sup>55</sup> Il traffico di droga si conferma privilegiato settore di operatività sia per i sodalizi autoctoni che per quelli stranieri, in primis albanesi, maghrebini e sudamericani, spesso in composizione multi-etnica e ampiamente partecipati anche da italiani.

La prima sfida per le forze dell'ordine è stata, quindi, quella di comprendere e circoscrivere la *Covid economy*, ovvero quel complesso di opportunità offerte ai sodalizi dai mutati equilibri, che hanno sovvertito i paradigmi dell'economia legale.

Il costante monitoraggio è stato operato nella consapevolezza che i flussi di denaro, nazionali e comunitari, destinati a sostenere l'economia ed a rilanciare la fase di ricostruzione post emergenza risultano particolarmente appetibili da parte delle organizzazioni mafiose (per le quali è strategico inserirsi nei circuiti legali per riciclare il denaro).

Analizzare la *Covid economy* ha portato, inoltre, ad esaminare le varie forme di *welfare* criminale di prossimità offerto dai clan alle famiglie in difficoltà socioeconomica, che costituiscono un ulteriore bacino d'utenza sia per le attività usuarie sia come nuova manovalanza a basso costo.

L'azione di prevenzione e contrasto delle Forze di polizia è stata indirizzata, nel periodo pandemico, sia verso i settori economici maggiormente colpiti dalla crisi economica (quali il commercio al dettaglio, il turismo, i trasporti, l'attività di intrattenimento), che verso quelli resi particolarmente attrattivi dal protrarsi della pandemia (legati alla richiesta di presidi medico-sanitari, all'utilizzo dell'e-commerce, alla vendita al dettaglio di prodotti alimentari, ai servizi di pulizia e funebri) altamente esposti sotto il profilo sia di possibili gestioni occulte che della contraffazione dei prodotti posti in vendita su mercati paralleli o attraverso la rete dark del web. Anche la diffusione dei vaccini è stata considerata un'ulteriore area di interesse per i gruppi criminali cui le Forze di polizia hanno posto particolare attenzione. L'analisi delle risultanze investigative consente di affermare che le estorsioni hanno continuato ad essere un fenomeno diffuso - sebbene si siano registrati casi di reazione da parte degli imprenditori - e che l'infiltrazione nel settore degli appalti e dei sub-appalti costituisce la forma più evoluta di condizionamento del tessuto economico produttivo.

Si sono confermati sensibili i settori della sanità pubblica e privata per l'approvvigionamento e la fornitura di apparecchiature sanitarie, anche di alta specializzazione, nonché quello dell'approvvigionamento dei dispositivi di protezione e della produzione fraudolenta di prodotti contraffatti e non in linea con le prescrizioni sanitarie. Le evidenze derivanti dalle indagini di polizia giudiziaria hanno confermato, inoltre, i tentativi dei gruppi criminali di accedere illecitamente alle misure di sostegno all'economia - con modalità, peraltro, del tutto assimilabili a quelle adottate dalla più generale criminalità economico-finanziaria, quali falsificazione di documentazione fiscale, utilizzazione strumentale di società cartiere, coinvolgimento di esperti giuridico-contabili - nonché di infiltrarsi nei servizi di sanificazione che interessano le strutture turistico-alberghiere e commerciali.

Infine, l'analisi del fenomeno ha evidenziato che l'azione delle organizzazioni mafiose sembra permanere stabile, lasciando immaginare un progressivo attivismo rispetto a pratiche corruttive presso gli apparati politico-amministrativi, in particolare al fine di trarre vantaggio dall'ampio sistema corredato di concessioni pubbliche, di appalti di opere e servizi nonché di misure emergenziali di sostegno economico destinate ai soggetti più fragili ed esposti agli effetti della pandemia.

## **Settori di interesse per la criminalità organizzata**

Le organizzazioni mafiose hanno da tempo investito nelle attività di prima necessità che non sono state bloccate dalle restrizioni da Covid-19: la filiera agroalimentare, il settore dell'approvvigionamento di farmaci e di materiale medico - sanitario, il trasporto su gomma, i servizi funebri, le imprese di pulizia, sanificazione e smaltimento di rifiuti. Tra i settori più esposti alla recessione economica e al conseguente rischio di aggressione da parte della criminalità mafiosa si segnalano quelli della ristorazione e delle strutture alberghiere. Gli investimenti pubblici erogati per la realizzazione di infrastrutture e altre opere pubbliche oppure per il potenziamento, a titolo esemplificativo, del sistema sanitario nazionale potrebbero essere oggetto di interesse da parte dei sodalizi criminali per rafforzare la propria presenza in settori in cui si sono già inseriti da tempo, come quello del ciclo del cemento o nei quali sono comparsi più di recente, come quello della fornitura di beni e servizi per le cure mediche. Altri ambiti d'interesse sui quali le cosche continueranno a lucrare sono i servizi di smaltimento dei rifiuti sanitari. Particolarmente esposti si confermano i lavori edili, i servizi cimiteriali e di onoranze funebri.

Altrettanto rilevante è la capacità dei clan di gestire il mercato della contraffazione, che potrebbe investire anche il settore dei farmaci, dei prodotti parafarmaceutici e medicali, dei corredi sanitari di protezione.

## **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 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 inculca 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 mafiose<sup>56</sup>.

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

---

<sup>56</sup> Pag. 724 della Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia - luglio-dicembre 2019.

delle mafie dopo il COVID-19. Oltre alle aziende in difficoltà finanziaria, sarà la 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 Stato<sup>57</sup>.

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 2016-2019<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> Il Rapporto ANAC è parte di un progetto finanziato dall'Unione europea, mirato a definire una 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.

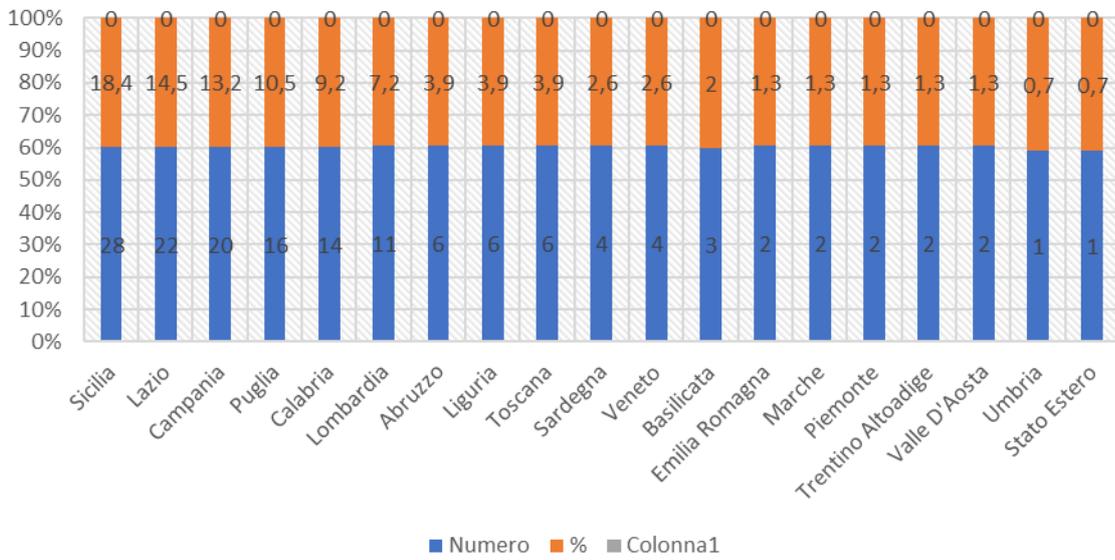
A seguire, il comparto legato al ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, gestione, conferimento in discarica) con 33 casi (22%) e quello sanitario con 19 casi (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali, servizi di lava nolo e pulizia), equivalente al 13%.

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%).

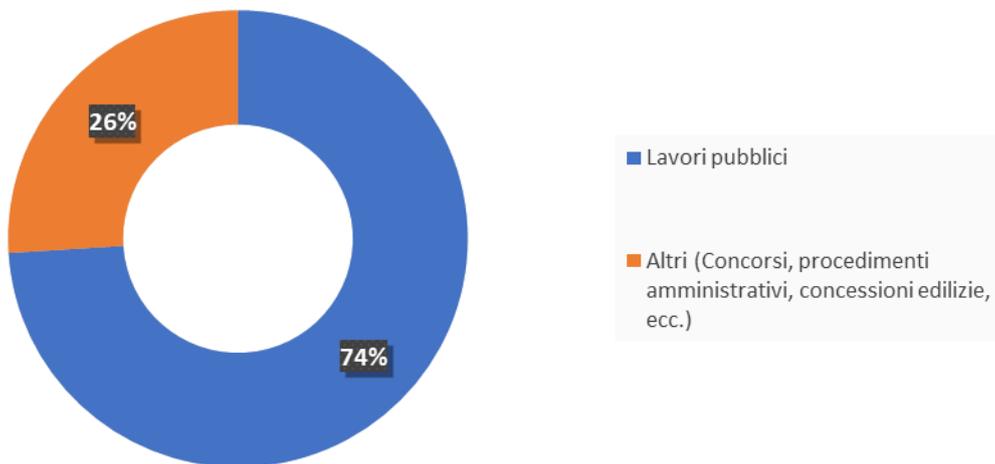
E all'interno della pubblica amministrazione, ad essere principalmente esposto è l'apparato burocratico - amministrativo: i pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio indagati per corruzione sono stati 207, di cui 46 dirigenti, più o meno altrettanti tra funzionari e dipendenti e 11 RUP (responsabile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

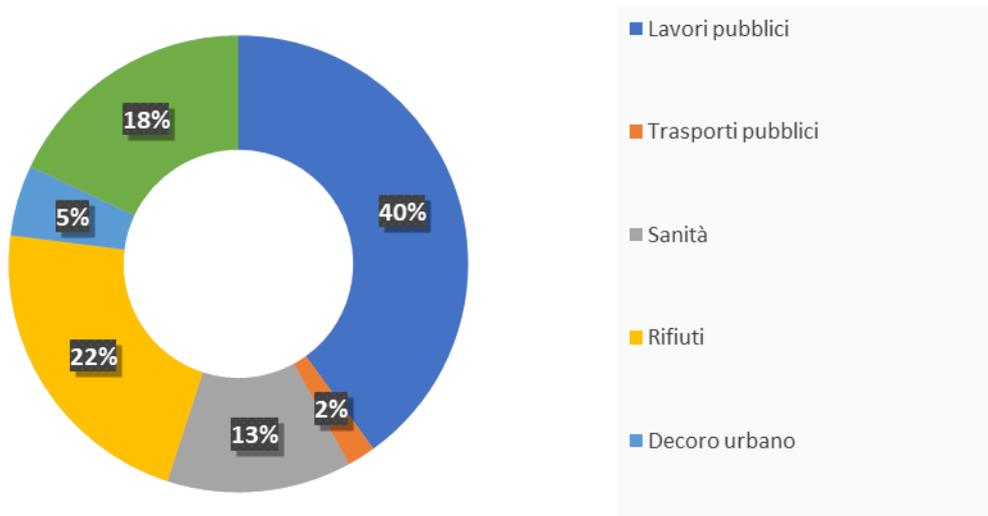
Ta. 1-Episodi di corruzione 2016-2019



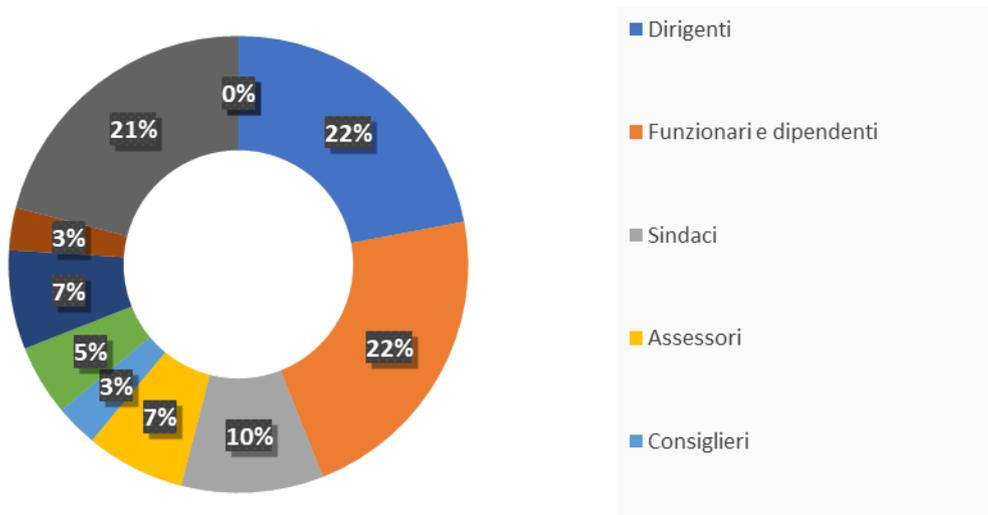
Tab. 2 Ambito della corruzione



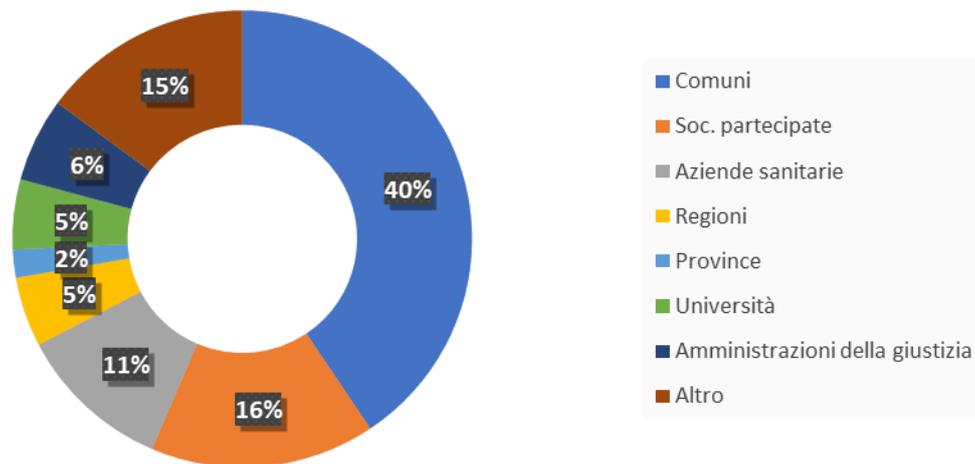
### Tab 3 Settori più colpiti



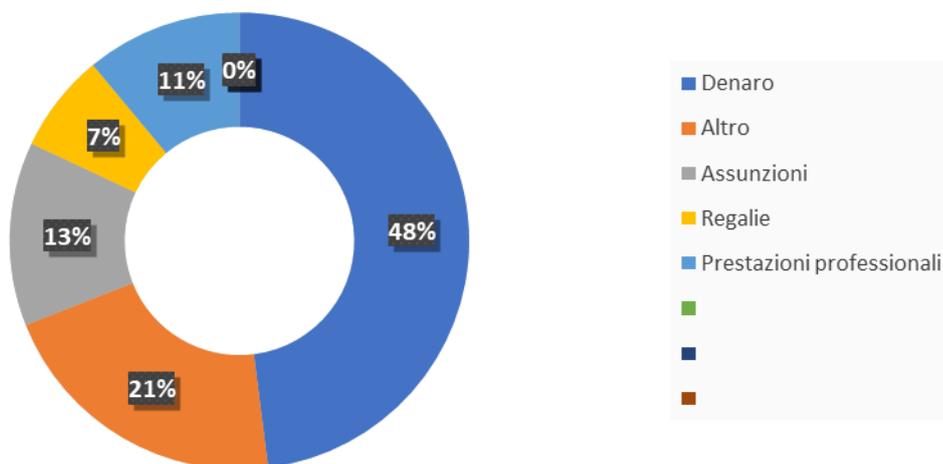
### Tab 4 Tipologia degli indagati



### Tab 5 Amministrazioni coinvolte



### Tab 6 Contropartica 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.

Il 2021 ha rappresentato per le **imprese manifatturiere** un anno di forte ripresa, ma il nodo materie prime si è reso prioritario nelle decisioni aziendali e ha modificato radicalmente le scelte produttive e di logistica dell'industria e dell'artigianato lombardi. Ci sono peraltro importanti differenze a livello settoriale per entrambi i comparti mentre restano cautamente positive le attese per i prossimi mesi.

**L'industria** presenta un quarto trimestre positivo, con una media annua ampiamente superiore a quella pre-crisi. La produzione sale facendo registrare un nuovo record nell'indice della produzione, ormai ampiamente al di sopra del valore ante pandemia spingendo l'utilizzo degli impianti, anch'esso in espansione. In aumento significativo anche il periodo di produzione assicurata, pur con difficoltà a reperire materiali e semilavorati.

I prezzi dei materiali sono in netta ascesa, imponendo continue revisioni al rialzo nei prezzi di vendita. Anomalo e intenso il ricorso al magazzino, con scorte che si riducono aprendo la strada a modelli di gestione aziendale potenzialmente più agili.

Il fatturato continua a crescere in conseguenza di aumenti di prezzo rilevanti nei fattori di produzione che contribuiscono a spingere l'indice di fatturato verso un nuovo massimo storico. Si espande il mercato domestico mentre rallenta leggermente l'estero.

**L'artigianato** chiude il 2021 in corsa verso un pieno recupero dei valori medi pre pandemia e il IV° trimestre contribuisce a rafforzare il comparto. Aumenta la produzione che segna un nuovo punto di massimo decennale superando ampiamente il dato pre crisi, anche se la produzione media resta di poco sotto il dato medio 2019. Si rafforza ulteriormente l'utilizzo degli impianti mentre il fatturato medio recupera appieno, anche grazie a prezzi di vendita in sensibile aumento. Gli ordini spingono sia sul fronte domestico che estero, in crescita rispetto al periodo estivo, aumentando il periodo di produzione assicurata. Bene il fatturato, in linea con gli ordini, che beneficia dell'incremento dei prezzi di vendita.

Il focus sugli investimenti nel 2021 dà un dato in crescita soprattutto per l'industria, ma i settori che faticano a riprendersi dalla crisi sono ancora in netto ritardo. Gli investimenti per implementare la gestione caratteristica sembrano essere la scelta vincente per la manifattura mentre non si rileva ancora un impatto del PNRR sulle dinamiche di settore. Buone le prospettive anche per il 2022.

Il World Economic Outlook rilasciato il 25 gennaio scorso dal Fondo Monetario Internazionale osserva che l'economia globale entra nel 2022 in una posizione più debole del previsto. Con la diffusione della nuova variante Omicron COVID-19, i Paesi hanno infatti reintrodotti restrizioni alla mobilità. L'aumento dei prezzi dell'energia e le interruzioni dell'offerta hanno portato a un'inflazione

più elevata e più ampia del previsto, in particolare negli Stati Uniti e in molti mercati emergenti. Allo stesso modo, anche il ridimensionamento del settore immobiliare cinese e la ripresa dei consumi privati più lenta del previsto hanno limitato le prospettive di crescita. Secondo il FMI, se nel 2021 la crescita globale è stata del 5,9% e nel 2022 sarà del 4,4%, mezzo punto percentuale in meno rispetto al precedente Outlook di ottobre, per il 2023 si ridurrà a 3,8%. Sono state riviste lievemente al ribasso anche le stime di crescita per l'Italia (da +4,2% a +3,8%). Gli ultimi dati diffusi dall'Istat osservano nel 2021 che il PIL italiano è cresciuto del 6,5% su base tendenziale.

Le stime di crescita fatte dal FMI sono leggermente inferiori rispetto ad altre; ad esempio l'OCSE nel dicembre scorso ha previsto che nel 2022 l'Italia potrebbe crescere del 4,6%. Anche l'inflazione dovrebbe persistere più a lungo di quanto inizialmente ipotizzato, con continue interruzioni della catena di approvvigionamento e prezzi elevati dell'energia. Nel 2022, con l'aumento dei tassi ufficiali da parte delle economie avanzate, potrebbero inoltre emergere rischi per la stabilità finanziaria, i flussi di capitale, le valute e le posizioni fiscali dei mercati emergenti e delle economie in via di sviluppo, in particolare con i livelli di debito che sono aumentati in modo significativo negli ultimi due anni. Il FMI ricorda che anche le tensioni geopolitiche rimangono elevate e l'emergenza climatica in corso comporta elevata probabilità di gravi disastri naturali.

Continua a restare su livelli piuttosto elevati il prezzo del petrolio e delle crisi energetica a seguito, del conflitto tra Russia, Ucraina e Nato e della politica dell'Opec+ che sta incrementando l'offerta in misura troppo modesta rispetto alle attuali necessità.

Nell'Area Euro l'attività economica ha invece rallentato, per effetto della risalita dei contagi e della conseguente introduzione di misure di contenimento via via più stringenti, nonché del perdurare delle strozzature dell'offerta e problemi di approvvigionamento che stanno ostacolando la produzione manifatturiera. Nel terzo trimestre del 2021 la crescita nell'area dell'euro è stata comunque sostenuta ma si è fortemente attenuata nel quarto trimestre, per effetto del deterioramento della fiducia di consumatori e imprese e della forte accelerazione dei prezzi alla produzione. L'inflazione ha toccato il valore più elevato dall'avvio dell'Unione monetaria (5% nell'area Euro, +3,9% quella italiana), risentendo soprattutto dei rincari eccezionali della componente energetica.

Per quanto riguarda l'Italia, riviste le stime del PIL al ribasso per il 2022. Nel terzo trimestre 2021 il PIL italiano è aumentato del 2,6% sul periodo precedente. Nell'ultimo trimestre del 2021 il PIL ha registrato una decelerazione, con una crescita dello 0,6% sui tre mesi precedenti. A determinare questa minor crescita sarebbe stato soprattutto l'impatto sui consumi esercitato dalla recrudescenza dei contagi, in aggiunta alle persistenti difficoltà di offerta legate all'indisponibilità di alcune materie prime e di prodotti intermedi a livello globale.

Per il complesso del 2021 la crescita del prodotto si colloca ad ogni modo al 6,5% in linea con precedenti stime. Le prospettive per il primo trimestre del 2022 restano caratterizzate da incertezza. A gennaio si stima una diminuzione sia dell'indice del clima di fiducia dei consumatori (da 117,7 a 114,2) sia dell'indice composito del clima di fiducia delle imprese (da 112,7 a 105,4), che segnalavano qualche rallentamento già nel quarto trimestre a livello nazionale – ed una contrazione per le imprese della Lombardia - dopo una crescita decisa ed ininterrotta dalla seconda metà del 2020.

### **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.

Secondo i dati provenienti dalle anagrafi camerali, il numero di imprese registrate in Lombardia alla fine del 2021 è pari a 952.492, mentre considerando solo le posizioni attive, al netto di quelle che non hanno ancora iniziato l'attività o che risultano sospese oppure sottoposte a procedure concorsuali, tale numero scende a 814.756. Si tratta di un valore sostanzialmente in linea con i livelli del 2019, recuperando così la perdita evidenziata nel 2020 (+0,5% la variazione su base annua).

La dinamica degli ultimi due anni è stata condizionata dalla crisi economica generata dalla pandemia: dopo il congelamento registrato nel 2020, il 2021 ha visto una ripartenza delle iscrizioni (57.177 movimenti, pari al +19% su base annua), che si sono riportate sui valori pre-crisi. Per le cessazioni invece il recupero è stato modesto (54.450 movimenti, pari al +1,4%): solo il quarto trimestre ha registrato un'accelerazione delle chiusure, che potrebbe rappresentare il primo segnale di un'inversione di tendenza, ma nel complesso dell'anno il dato risulta ancora lontano dai livelli del 2019. La crescita delle cessazioni è stata frenata dall'ampio ventaglio di sostegni e moratorie messo in atto dalle istituzioni per salvaguardare il tessuto imprenditoriale dagli effetti della crisi<sup>1</sup>: tale elemento deve indurre prudenza nell'analisi della natimortalità d'impresa. Pur con le dovute cautele, va segnalato che la differente dinamica di iscrizioni e cessazioni ha generato nel 2021 un saldo positivo di quasi 3 mila posizioni, dopo la perdita registrata l'anno precedente.

Solo tre province lombarde evidenziano una variazione negativa del numero di imprese attive su base annua: Lodi (-2,9%), Mantova (-1,9%) e Monza-Brianza (-0,9%), territori dove il tasso di mortalità nel 2021 si è attestato su valori significativamente superiori alla media regionale (5,7%).

Il dato si spiega con l'intensa attività di pulizia degli archivi amministrativi svolta in queste province, che ha portato all'eliminazione di posizioni ancora formalmente attive ma in realtà non più operative: tali cancellazioni di ufficio ammontano a 511 a Lodi, 864 a Mantova e 1.748 a Monza-Brianza, su un totale regionale di 11.473. La provincia dove questi provvedimenti sono stati più numerosi è Milano (7.748 cessazioni d'ufficio), dove però l'elevato tasso di natalità (6,6% rispetto al 6% lombardo) ha consentito di mettere comunque a segno una variazione positiva del numero di imprese attive (+0,3%), sebbene di entità inferiore rispetto al periodo pre-crisi. Le altre province mostrano incrementi più consistenti (dal +0,4% di Pavia al +1,8% di Varese), invertendo la tendenza negativa che aveva caratterizzato gli ultimi anni.

### **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.

Nel quarto trimestre 2021 gli occupati in Lombardia vengono stimati in 4 milioni e 418 mila, un numero in crescita su base annua (+120 mila unità) ma ancora inferiore ai livelli del 2019 (-42 mila), con un tasso di occupazione che si attesta al 67,8 (era 68,5 nel quarto trimestre 2019). La

componente femminile ha già superato i livelli occupazionali pre-crisi, mentre quella maschile è ancora indietro nel processo di recupero. Il tasso di disoccupazione scende al 5,4, in calo rispetto ai valori dei due anni precedenti, mentre quello di attività si attesta al 71,7: la partecipazione al mercato del lavoro lombardo si conferma in crescita negli ultimi trimestri, ma con un divario ancora consistente rispetto ai livelli pre-crisi (1,2 punti). Prosegue il processo di riassorbimento della Cassa Integrazione: nel 2021 le ore autorizzate diminuiscono del -41,6%, pur rimanendo su valori storicamente elevati.

La ripresa è stata guidata soprattutto dall'occupazione femminile, che nel quarto trimestre cresce del +3,8% e che ha già superato i livelli pre-Covid (+1,3% rispetto al 2019), mentre per i lavoratori di sesso maschile la variazione tendenziale risulta più limitata (+2%) e non consente di chiudere il gap con i valori del 2019 (-2,6%).

La Lombardia si conferma una delle regioni italiane caratterizzate dai maggiori livelli occupazionali, con un tasso superiore alla media nazionale (59,5) di oltre otto punti e il quinto valore regionale più elevato dopo Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna. A differenza però di quanto registrato in Lombardia e nelle altre grandi regioni industriali settentrionali, il tasso di occupazione in Italia ha già superato i livelli del 2019: le regioni centrali e meridionali hanno infatti subito meno pesantemente i contraccolpi della crisi dovuta alla pandemia, portando a una riduzione dei divari territoriali.

Ulteriori informazioni sull'andamento dell'occupazione lombarda sono disponibili considerando la media annua, che, a differenza del dato relativo al solo quarto trimestre, fotografa una crescita ancora marginale (+0,4%) dell'occupazione in Lombardia, con un divario che rimane consistente rispetto alla media del 2019 (-2,7%). A livello settoriale va segnalato l'andamento positivo dell'edilizia, che ha registrato incrementi sia nel 2020 sia, soprattutto, nel 2021, arrivando a una crescita del +10,6% rispetto al 2019. Tralasciando il dato sull'agricoltura, dove a livello regionale la significatività statistica del dato è ridotta, gli altri principali settori hanno mostrato una sostanziale stabilità nella media del 2021, rimanendo quindi al di sotto dei valori pre-crisi.

Per quello che riguarda la posizione professionale degli occupati lombardi, informazioni anche in questo caso disponibili solo in media annua, il 2021 ha visto la ripresa dei lavoratori dipendenti (+1,1%) mentre per gli indipendenti si è registrata un'altra flessione significativa (-3,3%). Il confronto con i livelli del 2019 evidenzia un calo limitato per i primi (-1,5%) e una diminuzione marcata per i secondi (-7,2%).

Il calo della disoccupazione non rappresenta necessariamente una buona notizia: potrebbe infatti riflettere un allontanamento dal mercato del lavoro dettato da scoraggiamento o altre motivazioni. Nei primi due trimestri del 2020 in particolare la disoccupazione è calata per via della difficoltà di cercare lavoro a seguito delle severe misure di lockdown, risalendo nella seconda metà dell'anno per via dell'allentamento delle restrizioni. Nel corso del 2021 la disoccupazione è tornata a calare, accompagnata questa volta da una significativa crescita del numero di occupati e riflettendo quindi un effettivo miglioramento del mercato del lavoro regionale. Il tasso di attività, che misura la partecipazione della popolazione al mercato del lavoro, si è mosso in maniera simile a quello di occupazione, raggiungendo quota 71,7 nel quarto trimestre 2021. Il divario rispetto ai livelli pre-crisi è però più ampio, pari a 1,2 punti, ed è presente per entrambe le componenti di genere, sebbene risulti più marcato per gli uomini (1,6 punti) rispetto alle donne (0,6 punti). Le condizioni eccezionali vissute in questi due anni di pandemia hanno allontanato molte persone dal lavoro sia per gli effetti della crisi economica sia, probabilmente, per altre motivazioni di carattere personale (paura del contagio sul luogo di lavoro, carichi familiari in aumento per via della chiusura delle scuole e della

didattica a distanza, problemi di salute dovuti al cosiddetto long Covid), generando un'erosione del tasso di attività che può rappresentare un rischio per la crescita economica e il benessere della società, soprattutto in presenza di un rapido processo di invecchiamento della popolazione.

### **Cassa Integrazione.**

Negli ultimi tre mesi del 2021 le ore autorizzate di Cassa Integrazione sono pari a 68 milioni (comprese quelle nei Fondi di Solidarietà), in netta discesa sia rispetto al trimestre precedente (118 milioni) sia rispetto allo stesso periodo del 2020 (282 milioni).

Il numero complessivo di ore autorizzate nel 2021 si attesta così a quota 644 milioni, con un calo del -41,6% rispetto al record raggiunto nel 2020: si tratta comunque di un livello ancora elevato, decisamente superiore ai valori registrati durante il periodo di crisi economica compreso tra il 2009 e il 2014, anche per via delle ingenti risorse messe in campo dall'esecutivo e dell'allargamento dei criteri di accesso e dei vincoli previsti per questo strumento. Nel 2021 la diminuzione su base annua è stata particolarmente intensa per le ore di CIG ordinaria, pari a 194 milioni (-59,7%), mentre la componente in deroga è scesa a 158 milioni (-22,1%); in leggera crescita risultano invece le ore di CIG straordinaria, pari a 35 milioni (+7,8%), che rimangono però una componente minoritaria. Le ore autorizzate nei Fondi di Solidarietà, nati nel 2015 per fornire protezione ai settori non coperti dalla normativa in tema di integrazione salariale, si fermano a 257 milioni, in calo di un terzo (-33,4%) rispetto all'anno precedente.

### **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.

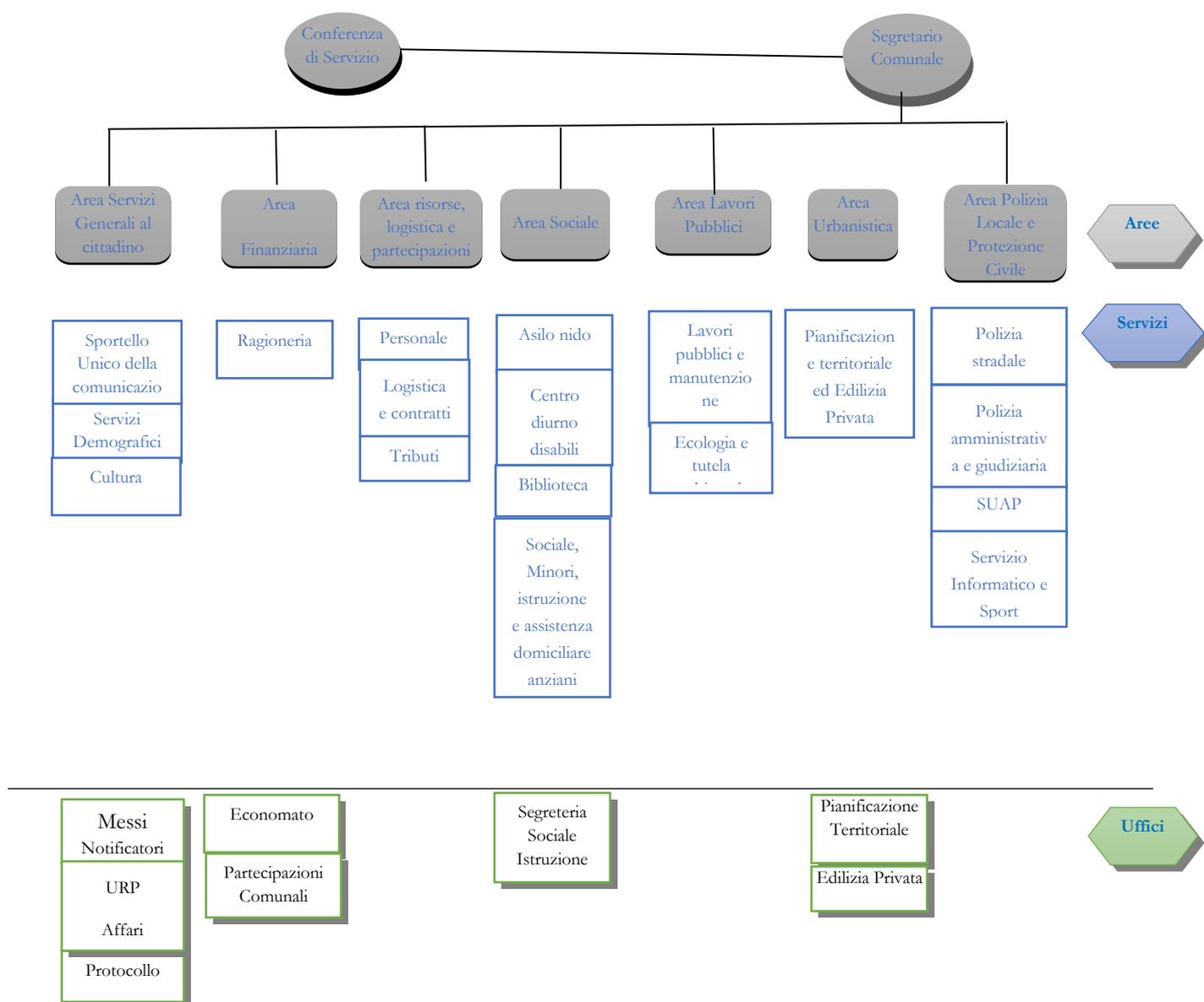
Anche i depositi delle famiglie, pur rallentando, hanno continuato a crescere a un tasso elevato (5,7 per cento), perché nel periodo considerato il calo dei consumi è stato più marcato di quello dei redditi, portando anche le famiglie ad accumulare risparmio a scopo precauzionale 28.

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.

#### **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 op-

positive 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, verificchino 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 con-

sulenza 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 sotto-dimensionamento 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 Co-

mune 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 disposi-

zioni 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 precostituirsi 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.

#### **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. È 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.va.it](mailto:segretario.generale@samarate.va.it)

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.

#### **Iniziative 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.