

## ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno ha essenzialmente due obiettivi, il primo consiste nell'evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi. Il secondo, come tali caratteristiche ambientali possano condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

Da un punto di vista operativo, l'analisi prevede sostanzialmente a due tipologie di attività: 1) l'acquisizione dei dati rilevanti; 2) l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo. Con riferimento al primo aspetto, l'amministrazione per il tramite dei propri Dirigenti, ha utilizzato prevalentemente dati e informazioni di tipo "oggettivo" (economico, giudiziario, ecc.).

Per le informazioni di tipo soggettivo derivanti dalla percezione del fenomeno corruttivo/illegittimità/illegalità dell'azione amministrativa i Dirigenti delle aree di rischio hanno apprezzato direttamente il "punto di vista dell'interessato" con riferimento alla gestione dei propri procedimenti e servizi di impatto sulla "collettività amministrata," come del resto evincibili dagli esiti degli specifici monitoraggi trasmessi al RPCT.

Riguardo alle fonti esterne, l'amministrazione ha reperito i dati significativi relativi al contesto culturale, sociale ed economico attraverso la consultazione di specifiche banche dati di istituzioni nazionali e territoriali, dati ed informazioni che, tra l'altro, sono confluite, nell'ambito del DUP 2021/2023 dell'Amministrazione. Particolare importanza riveste il dato giudiziario relativo al tasso di criminalità generale del territorio di riferimento. A tal fine sono state considerate le specifiche relazioni sull'attività delle forze di Polizia con riferimento ai dati disponibili presenti nel sito ufficiale del Ministero dell'interno. A tal fine sono stati valutati i dati aggregati onde apprezzarne gli aspetti di rilievo in tema di gestione della legalità.

In tale ambito, l'Amministrazione, nell'analisi del contesto esterno, con riferimento ai dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio, si rileva che a livello provinciale e regionale, il quadro è ben definito nel "Quarto Rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana", curato dalla Scuola Normale di Pisa su richiesta della Regione Toscana. L'indagine, aggiorna e approfondisce i contenuti della terza edizione del rapporto, tracciando i contorni assunti nella nostra regione da mafia e corruzione e dando conto delle nuove dinamiche di espansione e riproduzione criminale del fenomeno.

Inoltre, la ricerca incrocia i dati dei tribunali con le notizie apparse sui media.

Gli enti locali risultano il livello più vulnerabile. Si osserva in Toscana un andamento stabile o leggermente decrescente per i reati di corruzione o abuso d'ufficio, sostanzialmente in linea con quello italiano, mentre si registra un aumento dei reati di peculato e malversazione.

Il settore nel quale si concentra la grande maggioranza degli eventi di corruzione è quello degli appalti. Pertanto, il rapporto fornisce un set di indicatori qualitativi di rischio e anomalie e corruzione (red flags) per ogni fase del procedimento di appalto:

- Modifica non adeguatamente motivata di esigenze e fabbisogni già formulati da un ente pubblico
- Frazionamento artificioso dei contratti in un arco temporale ristretto in modo da restare al di sotto della soglia comunitaria che richiede un bando di gara pubblica
- “Bandi fotocopia”, elaborati in modo da rispecchiare con precisione le caratteristiche specifiche di un concorrente
- Impiego anomalo di procedure decisionali caratterizzate da urgenza, emergenza, straordinarietà
- Ricorso estensivo ad affidamenti diretti
- Utilizzo abnorme di procedure negoziate, affidamento diretto, trattativa privata, anche in assenza delle condizioni previste dalla normativa
- Utilizzo della procedura di aggiudicazione all’offerta economicamente più vantaggiosa invece di quella al prezzo più basso, mediante inserimento di voci valutabili con elevata discrezionalità;
- Partecipazione di concorrenti fittizi alle gare
- Ricorrere delle stesse imprese aggiudicatrici degli appalti di lavori pubblici, forniture e manutenzione
- Assegnazione della gara a imprese delle quali sono titolari parenti degli amministratori regolarizzazione ex-post di “offerte anomale”
- Contenzioso amministrativo sull’aggiudicazione della gara
- Assegnazione di appalti a raggruppamenti di imprese comprendenti soggetti esposti in posizione debitoria rispetto al committente
- Assegnazione di appalti a imprese che non hanno presentato bilanci negli anni precedenti all’assegnazione
- Ribasso anomalo
- Anomalie nella stipulazione formale del contratto
- Mancata considerazione di pareri e indicazioni di organi tecnici nella redazione e stipula del contratto
- Presenza rilevante di contenzioso amministrativo nella procedura
- Impiego estensivo di varianti in corso d’opera – la cui necessità futura è comunicata soltanto al concorrente che potrà così formulare l’offerta più bassa

- Nomine di direttori dei lavori influenzate (formalmente o informalmente) dagli appaltatori
- Proroghe ingiustificate o giustificate artificiosamente nei contratti per l'offerta di servizi pubblici
- Decurtazione significativa dei prezzi pagati per un servizio in subappalto assegnato agli stessi soggetti
- Affidamento in subappalto di servizi a ditte precedentemente appaltatrici
- Lievitazione abnorme del prezzo finale pagato per la realizzazione dell'opera rispetto a quello previsto al momento dell'aggiudicazione
- Scadente qualità delle opere realizzate e dei materiali impiegati per la realizzazione
- Scarsa qualità delle forniture mediche scarsa qualità del servizio pubblico
- Ritardo nella realizzazione dell'opera pubblica.

Dagli eventi di corruzione che si sono manifestati nel territorio toscano nell'ultimo triennio, è stato ricavato un breve elenco di ulteriori segnali di anomalia nei processi decisionali diversi dall'attività contrattuale. Tra questi, si rilevano:

- Insolvenza dell'ente pubblico nei confronti dei fornitori;
- Dissesto finanziario dell'ente pubblico;
- Spese anormalmente alte di rappresentanza dell'ente pubblico;
- Assenza di controlli e di audit contabile sui bilanci dell'ente pubblico.

Altri indicatori sono invece assimilabili a quelli già trattati in relazione al settore degli appalti, tra cui in particolare:

- Sovrapposizione tra ruolo pubblico ed esercizio di professione privata;
- Bando "fotocopia" calibrato su specifiche caratteristiche di un candidato per il reclutamento di personale;
- Costi medi pagati dai cittadini anormalmente elevati;
- Revolving doors per dirigenti convertiti in consulenti;
- Prestazioni professionali di consulenza di un amministratore pubblico per conto di un'impresa fornitrice di servizi presso altri enti pubblici.
- Ricorrenza anomala di nomine per l'affidamento di incarichi agli stessi professionisti
- Vendita di beni in aste pubbliche a prezzi inferiori a quelli di mercato.

Un ultimo apporto all'analisi del contesto esterno è fornito dal documento "La corruzione in Italia (2016-2019) Numeri, luoghi e contropartite del malaffare" pubblicato da Anac il 17 Ottobre 2019. Si tratta di uno studio finalizzato a definire un set di indicatori in grado di individuare il rischio di corruzione nella Pubblica Amministrazione, che evidenzia risultati analoghi a livello generale, confermando

che le amministrazioni più coinvolte sono i Comuni e che l'attività più colpita è l'assegnazione degli appalti nel settore dei Lavori pubblici, nell'accezione più ampia che comprende anche gli interventi di riqualificazione e manutenzione. Seguono il comparto legato al ciclo dei rifiuti e quello sanitario. Per quanto riguarda l'analisi del contesto esterno con particolare riferimento all'impatto economico, sociale e culturale si fa espresso rinvio al DUP 2022/2024 (pubblicato sul sito <https://provincia.lucca.it> in Trasparenza – Amministrazione Trasparente - Disposizioni generali - atti generali)