

Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024

Analisi del contesto

POPOLAZIONE E SITUAZIONE DEMOGRAFICA E TERRITORIO

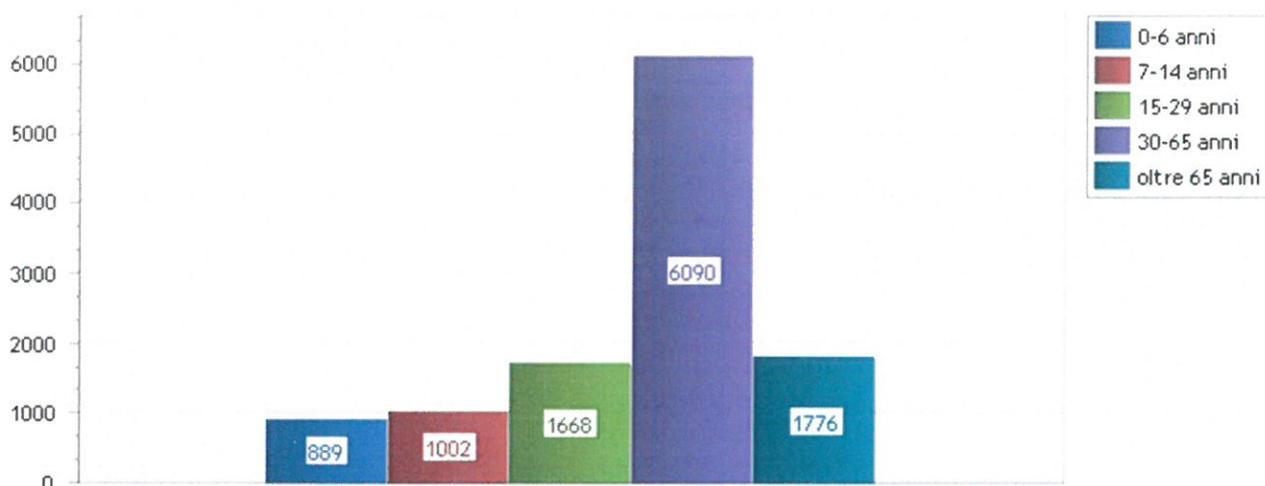
Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. Abitanti e territorio sono pertanto gli elementi essenziali che caratterizzano il Comune. L'andamento demografico nel complesso, ma soprattutto il saldo naturale ed il riparto per sesso ed età, sono fattori importanti che incidono sulle decisioni dell'Ente sia per l'erogazione dei servizi che per la politica degli investimenti.

Le tabelle riportano alcuni dei principali fattori che indicano le tendenze demografiche in atto.

Popolazione (andamento demografico)		
Popolazione legale		
Popolazione legale (ultimo censimento disponibile)		10961
Movimento demografico		
Popolazione al 01-01		11.425 +
Nati nell'anno		107 +
Deceduti nell'anno		62 -
	Saldo naturale	45
Immigrati nell'anno		520 +
Emigrati nell'anno		488 -
	Saldo migratorio	32
Popolazione al 31-12		11.502

Popolazione (stratificazione demografica)		
Popolazione suddivisa per sesso		
Maschi		5.627 +
Femmine		5.875 +
	Popolazione al 31-12	11.502
Composizione per età		
Prescolare (0-6 anni)		840 +
Scuola dell'obbligo (7-14 anni)		1.020 +
Forza lavoro prima occupazione (15-29 anni)		1.746 +
Adulta (30-65 anni)		6.062 +
Senile (oltre 65 anni)		1.834 +
	Popolazione al 31-12	11.502

Composizione per età



Popolazione (popolazione insediabile)

Aggregazioni familiari	
Nuclei familiari	4.697
Comunità / convivenze	2
Tasso demografico	
Tasso di natalità (per mille abitanti)	13,25 +
Tasso di mortalità (per mille abitanti)	4,38 +
Popolazione insediabile	
Popolazione massima insediabile (num. abitanti)	13.604
Anno finale di riferimento	2021

Popolazione (andamento storico)

	2013	2014	2015	2016	2017	
Movimento naturale						
Nati nell'anno	152	113	127	96	107	+
Deceduti nell'anno	48	64	63	73	62	-
Saldo naturale	104	49	64	23	45	
Movimento migratorio						
Immigrati nell'anno	634	442	402	494	520	+
Emigrati nell'anno	403	407	478	523	488	-
Saldo migratorio	231	35	-76	-29	32	
Tasso demografico						
Tasso di natalità (per mille abitanti)	13,38	13,33	13,42	13,29	13,25	+
Tasso di mortalità (per mille abitanti)	4,22	4,21	4,31	4,39	4,38	+

L'analisi del contesto esterno ha l'obiettivo di evidenziare eventuali caratteristiche dell'ambiente nel quale il Comune opera, con riferimento a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio. L'acquisizione è avvenuta consultando le seguenti **fonti esterne**:

- ✓ Relazione sull'attività delle forze di Polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata, di cui all'Articolo 113 della legge 1° aprile 1981, n. 121,
- ✓ Relazione ANAC del 17.10.2019 "La corruzione in Italia (2016-2019) Numeri, luoghi e contropartite del malaffare"
- ✓ Report di ALAC "A voce alta – un anno di segnalazioni",

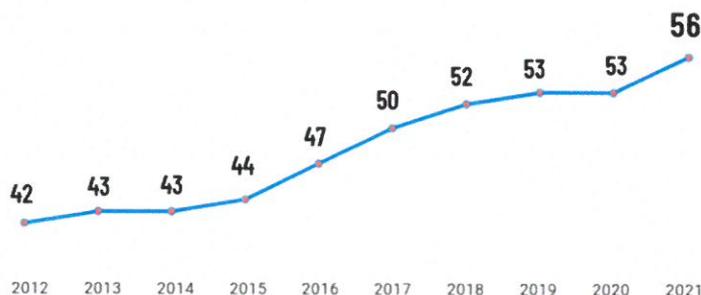
DATI SULLA PRESENZA DI CRIMINALITÀ

Un ostacolo di natura culturale nel considerare l'attività di prevenzione della corruzione nelle regioni del Nord è costituito dall'opinione diffusa di operare in un contesto geografico immune dal rischio corruzione. Secondo il *Transparency International* l'indice di percezione della corruzione 2014, alla luce delle valutazioni degli osservatori internazionali sul livello di corruzione percepito in 175 paesi del mondo, pone l'Italia al 69° posto, al I posto fra i paesi dell'Unione Europea, dato che può influenzare le decisioni di investimento nei diversi paesi. L'indice di percezione della corruzione 2021 ha visto, comunque, l'Italia migliorare la sua posizione arrivando al 56° posto nel mondo su 180 paesi analizzati, scalando parecchie posizioni. Anche in Europa c'è stato un miglioramento, nel 2021 si posiziona al 17° posto su 27 paesi membri.

IL CPI 2021 IN ITALIA

Continua il trend positivo dal
2012 ad oggi:

+ 14 PUNTI



RELAZIONE ANAC DEL 17.10.2019 "LA CORRUZIONE IN ITALIA (2016-2019) NUMERI, LUOGHI E CONTROPARTITE DEL MALAFFARE

Cifre e dislocazione geografica della corruzione: un caso a settimana

Fra agosto 2016 e agosto 2019 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 in ogni caso 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).

A essere interessate sono state pressoché tutte le regioni d'Italia, a eccezione del Friuli Venezia Giulia e del Molise (tab. 1). Ciò non implica che queste due regioni possano considerarsi immuni, ma semplicemente che non vi sono state misure cautelari nel periodo in esame. In Molise, ad esempio, vi sono stati arresti per corruzione nella primavera 2016, mentre la Procura di Gorizia, nell'ambito di una grande inchiesta sugli appalti, ha disposto nel 2018 numerose perquisizioni (ma non arresti).

Dal punto di vista numerico, spicca il dato relativo alla Sicilia, dove nel triennio sono stati registrati 28 episodi di corruzione (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).

Il 74% delle vicende (113 casi) 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 (tab. 2). Il restante 26%, per un totale di 39 casi, è composto da ambiti di ulteriore tipo (procedure concorsuali, procedimenti amministrativi, concessioni edilizie, corruzione in atti giudiziari, ecc.).

Bandi "sartoriali" e altri espedienti della corruzione

Se il comparto della contrattualistica pubblica resta il più colpito, per comprendere il concreto modus agendi della corruzione è interessante rilevare come e in quali ambiti essa si è esplicata in particolare.

Il settore più a rischio (tab. 3) 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 pulizia), equivalente al 13%.

Quanto alle modalità "operative", è degna di nota la circostanza che - su 113 vicende corruttive inerenti l'assegnazione di appalti - solo 20 riguardavano affidamenti diretti (18%), nei quali l'esecutore viene scelto discrezionalmente dall'amministrazione. In tutti gli altri casi sono state espletate procedure di gara: ciò lascia presupporre l'esistenza di una certa raffinatezza criminale nell'adeguarsi alle modalità di scelta del contraente imposte dalla legge per le commesse

di maggiore importo, evitando sistemi (quali appunto l'assegnazione diretta) che in misura maggiore possono destare sospetti.

Spesso si registra inoltre una strategia diversificata a seconda del valore dell'appalto: per quelli di importo particolarmente elevato, prevalgono i meccanismi di turnazione fra le aziende e i cartelli veri e propri (resi evidenti anche dai ribassi minimi rispetto alla base d'asta, molto al di sotto della media); per le commesse di minore entità si assiste invece al coinvolgimento e condizionamento dei livelli bassi dell'amministrazione (ad es. il direttore dei lavori) per intervenire anche solo a livello di svolgimento dell'attività appaltata.

A seguire, alcune delle principali peculiarità riscontrate nelle vicende di corruzione esaminate, che potrebbero essere assunte come indicatori di ricorrenza del fenomeno:

□ illegittimità gravi e ripetute in materia di appalti pubblici: affidamenti diretti ove non consentito, abuso della procedura di somma urgenza, gare mandate deserte, ribassi anomali, bandi con requisiti funzionali all'assegnazione pilotata, presentazione di offerte plurime riconducibili ad un unico centro di interesse

-
- inerzia prolungata nel bandire le gare al fine di prorogare ripetutamente i contratti ormai scaduti (in particolare nel settore dello smaltimento rifiuti)*
 - assenza di controlli (soprattutto nell'esecuzione di opere pubbliche)*
 - assunzioni clientelari*
 - illegittime concessioni di erogazioni e contributi*
 - concorsi svolti sulla base di bandi redatti su misura*
 - illegittimità nel rilascio di licenze in materia edilizia o nel settore commerciale*
 - illiceità in procedimenti penali, civili o amministrativi, al fine di ottenere provvedimenti di comodo*

Il coinvolgimento del decisore pubblico: 43 politici arrestati, 20 dei quali sindaci

Nel periodo in esame sono stati 207 i pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio indagati per corruzione (tab. 4).

Indicativo è il tasso relativo all'apparato burocratico in senso stretto, che annoverando nel complesso circa la metà dei soggetti coinvolti si configura come il vero dominus: 46 dirigenti indagati, ai quali ne vanno aggiunti altrettanti tra funzionari e dipendenti più 11 rup (responsabile unico del procedimento).

Le forme di condizionamento dell'apparato pubblico più estese e pervasive si registrano prevalentemente a livello locale (specie al Sud), secondo forme di penetrazione capillare nel tessuto sociale, economico-imprenditoriale, politico e istituzionale.

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 (23% del totale). Di questi, 43 sono stati arrestati: 20 sindaci, 6 vice-sindaci, 10 assessori (più altri 4 indagati a piede libero) e 7 consiglieri.

I Comuni rappresentano dunque gli enti maggiormente a rischio, come si evince anche dalla disamina delle amministrazioni in cui si sono verificati episodi di corruzione (tab. 5): dei 152 casi censiti, 63 hanno avuto luogo proprio nei municipi (41%), seguiti dalle le società partecipate (24 casi, pari al 16%) e dalle Aziende sanitarie (16 casi, ovvero l'11%).

Il prezzo della corruzione: il posto di lavoro come nuova tangente

Nel complesso, dall'esame delle vicende venute alla luce si evince che gli scambi corruttivi avvengono secondo meccanismi stabili di regolazione, che assicurano l'osservanza diffusa di una serie di regole informali e che assumono diversa fisionomia a seconda del ruolo predominante svolto dai diversi centri di potere (politico, burocratico, imprenditoriale).

Sotto questo profilo, l'analisi dell'Anac ha consentito di dare riscontro fattuale al cd. fenomeno della "smaterializzazione" della tangente, che vede una sempre minor ricorrenza della contropartita economica (tab. 6).

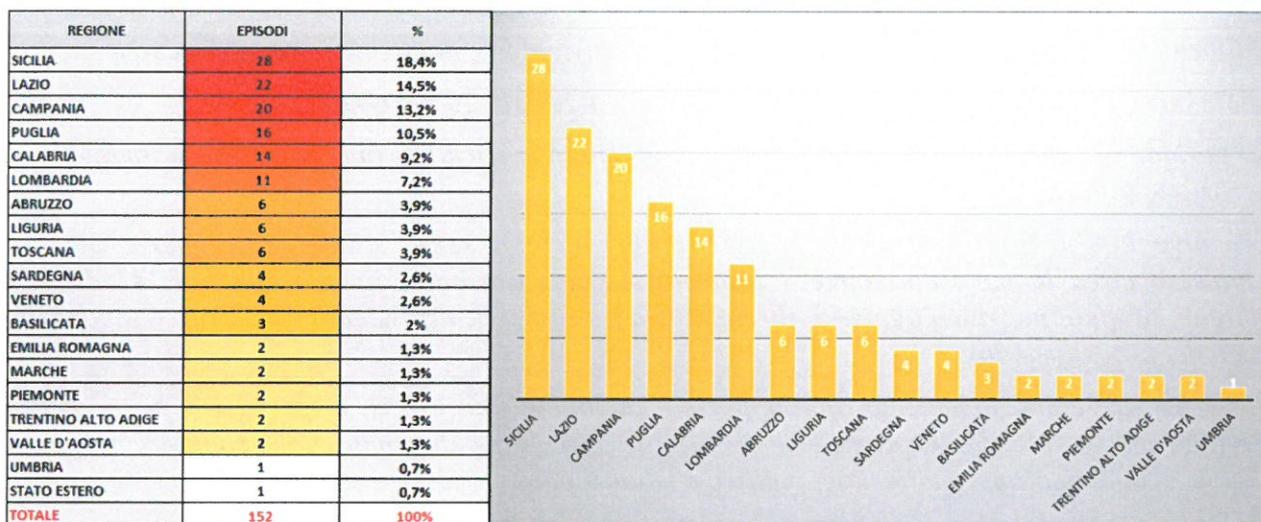
Il denaro continua a rappresentare il principale strumento dell'accordo illecito, tanto da ricorrere nel 48% delle vicende esaminate, sovente per importi esigui (2.000-3.000 euro ma in alcuni casi anche 50-100 euro appena) e talvolta quale percentuale fissa sul valore degli appalti.

A fronte di questa "ritirata" del contante, stante anche la difficoltà di occultamento delle somme illecitamente percepite, si manifestano nuove e più pragmatiche forme di corruzione.

In particolare, il posto di lavoro si configura come la nuova frontiera del pactum sceleris: soprattutto al Sud l'assunzione di coniugi, congiunti o soggetti comunque legati al corrotto (non di rado da ragioni clientelari) è stata riscontrata nel 13% dei casi. A seguire, a testimonianza del sopravvento di più sofisticate modalità criminali, si colloca l'assegnazione di prestazioni professionali (11%),

specialmente sotto forma di consulenze, spesso conferite a persone o realtà giuridiche riconducibili al corrotto o in ogni caso compiacenti. Le regalie sono presenti invece nel 7% degli episodi.

A conferma delle molteplici modalità di corruzione, vi è il dato relativo alle utilità non rientranti nelle summenzionate fattispecie, più di un quinto del totale (21%). Oltre a ricorrenti benefit di diversa natura (benzina, pasti, pernotti) non mancano singolari ricompense di varia tipologia (ristrutturazioni edilizie, riparazioni, servizi di pulizia, trasporto mobili, lavori di falegnameria, giardinaggio, tinteggiatura) comprese talvolta le prestazioni sessuali. Tutte contropartite di modesto controvalore indicative della facilità con cui viene talora svenduta la funzione pubblica ricoperta.



AMBITO DELLA CORRUZIONE	
ALTRO (CONCORSI, PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI, CONCESSIONI ECC.)	APPALTI
26%	74%

VARIABILI CHE INFLUENZANO LA CORRUZIONE

VARIABILI	INFLUENZA SULLA CORRUZIONE
Rischio di essere catturato e punito	Minore è il rischio più diffusa è la corruzione
Reddito e cultura	Nei paesi più ricchi ed istruiti c'è meno corruzione
Numero di leggi (regolamenti, decreti, leggi regionali)	Maggiore è la regolamentazione e la frammentazione della stessa e maggiore è la corruzione
Maggiore estensione poteri discrezionali	Aumenta la corruzione

Disuguaglianza redditi	un aumento della disuguaglianza dei redditi genera un aumento del grado di corruzione
Sistemi elettorali	un più elevato grado di frammentazione politica determina una maggiore corruzione
Mercati concorrenziali	Se il numero delle imprese potenzialmente fornitrici è elevato sarà più difficile trovare un accordo con il funzionario o l'amministratore pubblico e il prezzo medio di appalto rifletterà più fedelmente le condizioni di costo

In relazione ai dati emersi dall'analisi del contesto esterno, si ritiene che la loro incidenza sul rischio di corruzione dell'amministrazione possa così riassumersi:

<i>Fattore</i>	<i>Dato elaborato e incidenza nel PTPC</i>
<i>Tasso di criminalità generale del territorio di riferimento</i>	<i>Basso – nessuna conseguenza conseguenze nel processo di analisi dei rischi</i>
<i>Tasso di presenza della criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso</i>	<i>Id. come sopra</i>
<i>Reati contro la Pubblica Amministrazione nella Regione</i>	<i>Id. come sopra</i>
<i>Reati contro la Pubblica Amministrazione nell'ente</i>	<i>Non presenti per quanto conosciuto</i>
<i>Procedimenti disciplinari</i>	<i>Non rilevanti ai fini anticorrittivi</i>

2. Analisi del contesto interno

A) Organizzazione dell'Ente

Sono organi di governo del Comune il Consiglio, la Giunta e il Sindaco.

Le politiche, gli obiettivi e le strategie sono contenuti nelle Linee programmatiche di mandato, approvate con deliberazione del Consiglio comunale n. 42 del 11.09.2018, nel Documento Unico di Programmazione – DUP, nei bilanci di previsione triennali, nel Piano esecutivo di gestione – PEG.

Le macro-aree strategiche, all'interno delle quali vengono definiti i programmi e gli obiettivi gestionali e assegnate le risorse, sono:

- legalità e sicurezza;
- territorio e ambiente;
- burocrazia efficiente;
- servizi alla persona e alla comunità.

La struttura organizzativa comunale è stata ridefinita con varie deliberazioni della Giunta.

Il Comune di Mestrino con quelli di Selvazzano Dentro e Rubano, gestiscono attraverso un Consorzio il servizio della Polizia locale.

Alle Aree, unità organizzative di massima dimensione, sono preposti dipendenti apicali della categoria D, con assegnazione di titolarità di posizione organizzativa.

La consistenza della dotazione organica effettiva di personale è di n. 27 unità, oltre 1 unità facente capo al Segretario Generale, in convenzione con la Segreteria del Comune di Lonigo, n. 3 titolari di posizione organizzativa.

Per l'esercizio delle funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico (art. 13 del D.lgs. 267/2000), l'organizzazione del Comune è così strutturata:

- **Area – Servizi alla persona e alla collettività**, responsabile dott. Antonio Miozzo: comprende: Servizi demografici, concessioni cimiteriali, notifiche; Sportello del cittadino e protocollo; Servizi socio-assistenziali, Gestione alloggi ERP, Pari opportunità; Biblioteca; Servizi scolastici, associazioni e sport, politiche giovanili; Gestione cimiteri; Segreteria generale; Affari legali; Amministrazione trasparente;
- **Area – Economico-finanziario**, responsabile rag. Antonella Sadocco: comprende: Servizio ragioneria e bilancio, economato; Servizio tributi; Sviluppo risorse umane; Società Partecipate;
- **Area Tecnica**, responsabile arch. Giampietro Marchi: comprende: Servizi ambiente, verde pubblico e decoro della Città; Protezione civile; Servizio di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro; Programmazione, progettazione ed esecuzione dei lavori; Ufficio per le espropriazioni; Patrimonio; Viabilità; Servizio urbanistica e ufficio di piano; Servizio sportelli unici – edilizia privata e attività produttive – commercio; Tutela del paesaggio; C.E.D.;
- **Area – Polizia locale**, responsabile comm. Enrico Maran: Polizia locale.

Per informazioni di maggiore dettaglio si rinvia ai dati e alle informazioni pubblicati nel sito www.comune.mestrino.pd.it, alla sezione "Amministrazione trasparente".

B) Dalla mappatura dei processi risulta che negli ultimi cinque anni, nelle varie aree di rischio, non sono state pronunciate sentenze da parte della Corte dei conti a carico di dipendenti (dirigenti, posizioni organizzative, personale di comparto), non sono state pronunciate sentenze di risarcimento del danno nei confronti dell'Ente, non sono state pronunciate sentenze a carico di dipendenti (dirigenti, posizioni organizzative, personale di comparto) per reati contro la pubblica amministrazione.

Dall'esito del controllo successivo di regolarità amministrativa del 2021, non risultano criticità di rilievo.