

ALLEGATO 3- CONTESTO ESTERNO ED INTERNO CONCERNENTE LA PREVENZIONE DEI FENOMENI CORRUTTIVI

CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno ha come duplice obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e, al tempo stesso, condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione. Si tratta di una fase preliminare indispensabile, se opportunamente realizzata, in quanto consente a ciascuna amministrazione di definire la propria strategia di prevenzione del rischio corruttivo anche, e non solo, tenendo conto delle caratteristiche del territorio e dell'ambiente in cui opera. In particolare, l'analisi del contesto esterno consiste nell'individuazione e descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio o del settore specifico di intervento (ad esempio, cluster o comparto) nonché delle relazioni esistenti con gli stakeholder e di come queste ultime possano influire sull'attività dell'amministrazione, favorendo eventualmente il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno. In altri termini, la disamina delle principali dinamiche territoriali o settoriali e influenze o pressioni di interessi esterni cui l'amministrazione può essere sottoposta costituisce un passaggio essenziale nel valutare se, e in che misura, il contesto, territoriale o settoriale, di riferimento incida sul rischio corruttivo e conseguentemente nell'elaborare una strategia di gestione del rischio adeguata e puntuale

In base all'allegato metodologico del PNA 2019 dal punto di vista operativo, l'analisi del contesto esterno è riconducibile sostanzialmente a due tipologie di attività: 1) l'acquisizione dei dati rilevanti; 2) l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo

Contesto nazionale

In base ai dati dell' *"Indice della percezione della corruzione 2021"* diffusi da Transparency International il 25 gennaio 2022, l'Italia risulta al 42° posto su una classifica di 180 paesi. L'anno precedente l'Italia occupava il 52° posto. In un anno l'Italia ha scalato dieci posizioni nella classifica di Transparency International. In dieci anni l'Italia ha guadagnato 14 i punti e il progresso, rileva Transparency, "è il risultato della crescente attenzione dedicata al problema della corruzione nell'ultimo decennio e fa ben sperare per la ripresa economica del Paese dopo la crisi generata dalla pandemia". Ovviamente questo miglioramento non deve far abbassare l'attenzione sul tema della diffusione del fenomeno corruttivo nel nostro Paese, che resta a livello Ue uno di quelli che presenta maggiore criticità. Criticità che ovviamente rischiano di aumentare a seguito della pandemia da Covid-19 e in relazione alla gestione delle ingenti risorse previste dal Next generation UE. Come rileva la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) nella relazione II semestre 2020, il perdurare dell'emergenza sanitaria da Covid-19 ha accentuato le conseguenze negative sul sistema sociale ed economico italiano originate dalle misure rese necessarie per contenere l'espandersi del contagio. Di tale situazione, continua la relazione della DIA, che vede in difficoltà finanziaria imprese e cittadini, potrebbero approfittare le organizzazioni malavitose, per

altro sempre più orientate verso una sorta di metamorfosi evolutiva, con mire e interessi nel sistema imprenditoriale. Con la Covid economy, inoltre, le mafie che ora potrebbero rivolgere le proprie attenzioni operative verso i fondi comunitari che giungeranno a breve grazie alle iniziative del governo per assicurare un tempestivo sostegno economico in favore delle categorie più colpite dalle restrizioni connesse all'emergenza sanitaria. Inoltre, i sodalizi mafiosi - si legge ancora nella relazione - potrebbero utilizzare le ingenti risorse liquide illecitamente acquisite per aiutare privati e aziende in difficoltà al fine di rilevare o asservire le imprese in crisi. Una strategia mafiosa che si rivelerebbe utile anche per il riciclaggio e per l'infiltrazione nei pubblici appalti.

In questo scenario una delle priorità delle Amministrazioni responsabili per l'attuazione delle misure contenute nel **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** è quella di prevenire che l'ingente mole di risorse finanziarie stanziata sia immune a gestioni illecite, nel rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, assenza di conflitti di interessi, frodi e corruzione. Il **Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF)**, di cui al Regolamento (UE) 2021/241, prevede tra le premesse che la sua attuazione sia improntata al principio della sana gestione finanziaria, che comprende la prevenzione e il perseguimento efficace delle frodi, ivi compresa la frode fiscale, l'evasione fiscale, la corruzione e il conflitto di interessi, nonché il divieto di duplicazione dei finanziamenti erogati con altre forme di erogazione di contributi, sia da parte dell'Unione europea che dai singoli Paesi. L'art. 18 del dispositivo RRF prevede che i Piani nazionali di ripresa e resilienza contengano "una spiegazione riguardo al sistema predisposto dallo Stato membro per prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi forniti nell'ambito del dispositivo e le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione".

Il PNRR italiano esplica in modo sufficientemente chiaro tale previsione. Al riguardo, l'allegato tecnico al piano per la ripresa e la resilienza concernente l'attuazione, il monitoraggio, il controllo e l'*audit* fa riferimento a tutte le istituzioni pertinenti che contribuiranno alla prevenzione delle frodi, della corruzione e del conflitto di interessi. Ciò avviene tramite il richiamo all'obbligo, di cui alla Legge 6 novembre 2012, n. 190, per tutte le Amministrazioni, di stabilire un **piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza**, nonché di ulteriori specifici controlli da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Pertanto, oltre ai controlli della Corte dei Conti e dell'ANAC, ciascuna Amministrazione responsabile di attuazione di interventi finanziati dal PNRR è, quindi, tenuta a svolgere controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese e ad adottare tutte le misure necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le eventuali irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse. Le stesse sono, pertanto, chiamate ad adottare tutte le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio del doppio finanziamento pubblico degli interventi.

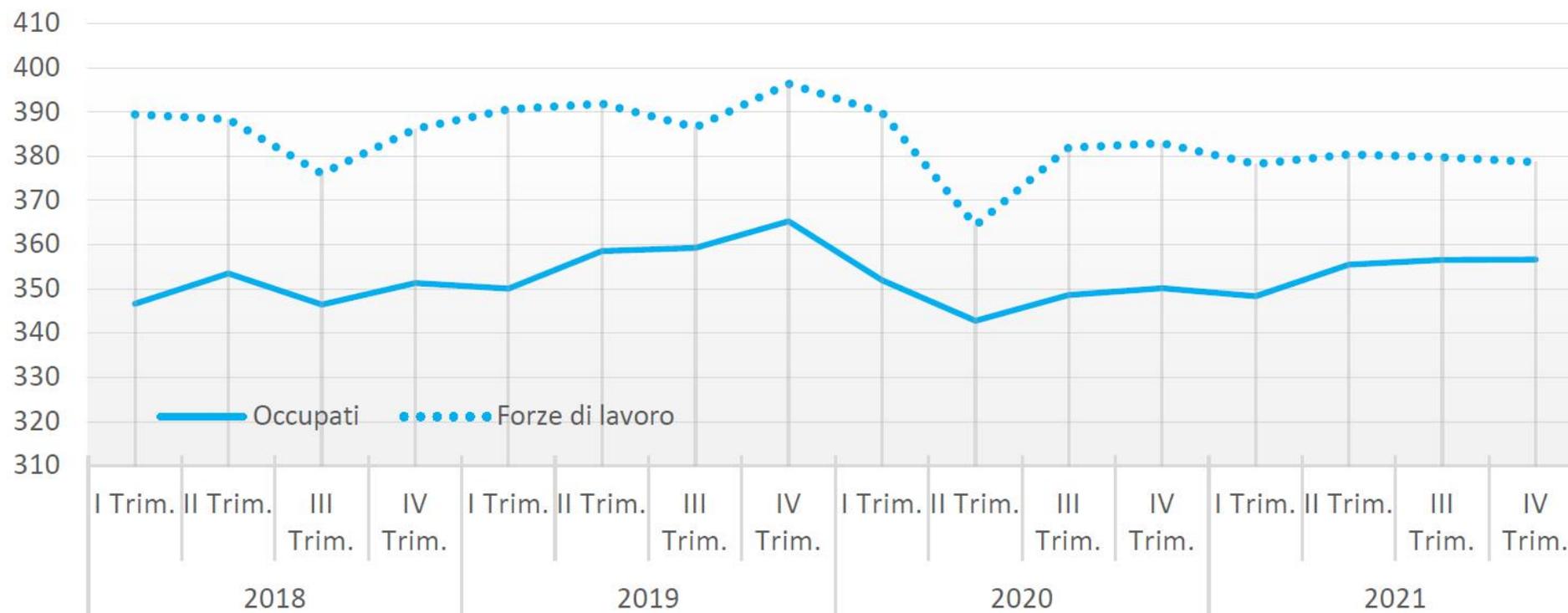
Quindi, sulla base di quanto sopra evidenziato, il Piano di Prevenzione della corruzione deve, per quanto possibile, essere uno strumento che, affiancandosi ad altri strumenti, riesca a garantire un presidio di legalità per tutti quegli Enti che saranno impegnati in uno sforzo eccezionale nel dare attuazione alle missioni del PNRR aggiudicando appalti, attuando riorganizzazioni di prodotti e processi, controllando la corretta esecuzione di lavori e servizi e infine rendicontare quanto realizzato rispettando i cronoprogrammi.

Contesto regionale e provinciale

Secondo l'aggiornamento congiunturale di Banca d'Italia, *“nei primi nove mesi del 2021 l'attività economica umbra ha registrato un forte recupero favorito dall'accelerazione della campagna vaccinale e del graduale allentamento delle restrizioni”*. Nel corso del 2021 **l'attività industriale** ha evidenziato un deciso recupero. Il settore manifatturiero regionale, a partire dai mesi primaverili, ha fatto segnare una robusta espansione delle vendite, grazie sia al mercato interno che estero. Un marcato recupero è stato registrato in particolare nei comparti che avevano risentito maggiormente degli effetti della pandemia: l'abbigliamento, i metalli e la meccanica. Nell'**edilizia** il recupero è stato ancora più rapido ed ha beneficiato degli incentivi pubblici per i lavori di ristrutturazione ed efficientamento energetico, oltre che dell'accelerazione dell'attività di ricostruzione post-terremoto. Il clima di aumentata fiducia nel tessuto imprenditoriale è confermato anche in Umbria, come a livello nazionale, dalla ripresa della natalità delle imprese. Infatti in l'Umbria si è registrato, a partire dal quarto trimestre 2020, una risalita del numero di iscrizioni, lasciandosi alle spalle il negativo periodo dell'anno pandemico (aprile – settembre 2020). In base agli ultimi dati rilevati tra luglio e settembre 2021, le aperture in Umbria hanno interessato 787 imprese e le cessazioni 586 imprese, grazie anche alle misure di sostegno messe in atto dal governo e questo ha portato a registrare nel 2021 il numero di imprese attive più alto dal II semestre 2019. Anche le **esportazioni** regionali, soprattutto dal secondo trimestre, hanno registrato un forte recupero, riportandosi al livello del 2019 quasi in tutti i settori. Le elaborazioni AUR su dati Istat, mostrano infatti un recupero delle esportazioni umbre nel periodo gennaio-settembre 2021 rispetto allo stesso periodo di due anni prima, per un aumento tendenziale del 4.7%, rispetto al 5.8% a livello nazionale.

Anche le condizioni economiche e finanziarie del sistema produttivo regionale hanno fatto registrare un sensibile miglioramento. Il ricorso al credito bancario, favorito dalle misure straordinarie del Governo, della BCE e delle autorità di vigilanza, e l'incremento dei depositi, hanno contribuito a migliorare il grado di liquidità delle imprese. In particolare, per quanto riguarda i prestiti concessi alla clientela residente in Umbria si è osservata una espansione dalla metà del 2020 fino alla prima metà del 2021 a favore delle famiglie consumatrici. Nella prima parte dell'anno si è inoltre osservata una robusta crescita dei depositi di imprese e famiglie residenti in Umbria, seppur in diminuzione rispetto ai mesi precedenti. La dinamica, rilevata da Banca d'Italia nell'Aggiornamento congiunturale, si è confermata più sostenuta per il settore produttivo con le imprese che ancora condizionate dal contesto di incertezza, hanno continuato ad accantonare scorte liquide a scopo precauzionale.

Il **mercato del lavoro**, analizzato dall'AUR sulla base dei dati ISTAT, a partire dal secondo semestre 2020, si è riattivato e nel 2021 ha segnato per l'Umbria un anno di crescita degli occupati con un tasso dell'1,7%, rispetto allo 0,8% a livello nazionale.



Fonte: elaborazione AUR su dati ISTAT

I **flussi turistici** hanno avuto un trend debole nel primo semestre dell'anno, per poi raggiungere in estate livelli storicamente elevati in tutto il territorio regionale, grazie anche al parziale recupero del turismo straniero.

Il sistema del credito

L'espansione dei prestiti concessi a clientela residente in Umbria, iniziata dalla seconda metà del 2020, è proseguita anche nella prima parte del 2021. Questo riflette la crescita dei finanziamenti al tessuto produttivo sostenuta dagli interventi governativi e l'accelerazione del credito alle famiglie consumatrici. Come rilevato nell'aggiornamento congiunturale di Banca d'Italia, il tasso di deterioramento del credito nel primo semestre del 2021 è lievemente aumentato, seppur molto basso e pari al 1,4%, rispetto ai valori storici. La dinamica è principalmente legata

all'incremento dell'indicatore per le imprese del comparto manifatturiero e delle costruzioni, a fronte di un contenuto miglioramento per quelle dei servizi.

Il mercato del lavoro in Umbria

Per quanto riguarda il **mercato del lavoro**, sempre in base all'aggiornamento congiunturale di Bankitalia, *“nei primi sei mesi dell'anno in Umbria, il numero di occupati è cresciuto rispetto allo stesso periodo del 2020, a fronte di un lieve calo registrato in Italia”*. Il mercato evidenzia in maniera inequivocabile che sono cresciute le attivazioni di nuovi contratti, in particolare a termine, circa il 90% del totale, e nei servizi, trainate dal commercio, dai settori ricreativi (arte, cultura, sport e tempo libero) e soprattutto dal turismo. Sulla base dei dati Istat, nel primo semestre 2021 le forze lavoro sono lievemente aumentate. All'incremento degli occupati si è associata la riduzione del numero di persone in cerca di lavoro da cui è derivato un calo del tasso di disoccupazione, più marcato per le donne.

Focus sui flussi turistici

La pandemia di Covid-19, sin dal suo inizio a livello mondiale, ha duramente colpito proprio il settore turistico, determinando una forte flessione dei flussi nazionali, con particolare riguardo alla componente internazionale.

I flussi turistici, come anche analizzato dall'aggiornamento congiunturale di Banca d'Italia, hanno avuto un trend debole nel primo semestre dell'anno, per poi raggiungere in estate livelli storicamente elevati in tutto il territorio regionale, grazie anche al parziale recupero del turismo straniero che ha però nuovamente risentito della situazione pandemica negli ultimi due mesi dell'anno. Nel periodo luglio – ottobre l'Umbria ha fatto segnare, in termini di arrivi e presenze complessive, il record degli ultimi otto anni.

Nel complesso, il 2021 rispetto al 2020 presenta un aumento dei flussi turistici, pari al +47,6% in termini di arrivi e +47,7% in termini di presenze, complici le riaperture e le misure di allentamento delle restrizioni disposte a livello nazionale che hanno favorito gli spostamenti di persone. La Regione Umbria è risultata attrattiva sia per il turismo di provenienza nazionale che internazionale, in particolare da Germania, Olanda e Francia.

Analisi criminologica del territorio

Dal punto di vista criminologico, i dati ISTAT mostrano un tasso di delittuosità (valori di delitti denunciati alle forze dell'ordine per 100.000 abitanti) in Umbria nel 2020 pari a 2,932, rispetto ad una media nazionale di 3,197.

La relazione del Ministero dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia per il 2020, rileva che in Umbria non siano al momento presenti forme stabili di radicamento delle “mafie tradizionali”. Tuttavia è rilevata la presenza, oltre a strutture criminali di matrice etnica, di soggetti o consorterie mafiose che sfruttano le opportunità del territorio per riciclare e reinvestire

capitali illeciti, infiltrandosi nel tessuto socio-produttivo caratterizzato da un reticolo di piccole e medie imprese. In tale contesto, sono stati rilevati anche casi di ricorso a pratiche usuarie ed estorsive finalizzate ad assumere il controllo di attività economiche. Il fenomeno desta ulteriore sospetto per le possibili evoluzioni legate alle maggiori difficoltà economiche imprenditoriali derivanti dalla crisi pandemica. Altro elemento di possibile rischio sono gli ingenti finanziamenti pubblici per la ricostruzione post sisma che anche in passato è stato oggetto di tentativi di infiltrazioni negli appalti da parte di società legate ad organizzazioni criminali extraregionali.

CONTESTO INTERNO

L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo ed è volta a far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione. Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza. Nel sistema delle responsabilità vengono in rilievo la struttura organizzativa dell'amministrazione e le principali funzioni da essa svolte. È importante rappresentare sinteticamente l'articolazione organizzativa dell'amministrazione, evidenziando la dimensione organizzativa anche in termini di dotazione di personale per macrostruttura.

Il Comune di Bevagna è un piccolo comune in Provincia di Perugia che conta una popolazione residente alla fine del 2021 di 4.902 abitanti. L'attuale amministrazione è stata eletta nelle elezioni amministrative del 3 e 4 ottobre 2021, ed è composta come di seguito evidenziato:

SINDACO	ANNARITA FALSACAPPA
VICE SINDACO	UMBERTO ERNESTO BONETTI
ASSESSORE	GIORDANO ANTANO
ASSESSORE	PRIORI SABRINA
ASSESSORE	MARCO GASPARRINI

Per quanto riguarda le politiche, gli obiettivi, le strategie e le relative risorse viene fatto esplicito rinvio agli strumenti di Programmazione economica finanziaria dell'Ente, al fine di evitare una ridondanza delle informazioni e quindi appesantire inutilmente il presente piano. Nello specifico viene fatto riferimento a:

DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE (D.U.P. Semplificato) 2022-2025 adottato con delibera nr. 14 del 19.04.2022 Tale documento, in coerenza con le Linee Programmatiche di mandato, evidenzia in particolare:

le risultanze dei dati relativi alla popolazione, al territorio e alla situazione socio economica dell'Ente

le modalità di gestione dei servizi pubblici locali

la sostenibilità economico finanziaria dell'Ente

la gestione delle risorse umane

i vincoli di finanza pubblica

indirizzi generali relativi alla programmazione per il periodo di bilancio

Il DUP nella sezione strategica (SeS) sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato con un orizzonte temporale pari al mandato amministrativo. Individua gli indirizzi strategici dell'Ente, ossia le principali scelte che caratterizzano il programma dell'Amministrazione, da realizzare nel corso del mandato amministrativo, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, nonché con le linee di indirizzo della programmazione regionale, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica.

Nella sezione operativa (SeO) contiene la programmazione operativa dell'ente con un orizzonte temporale corrispondente al bilancio di previsione ed è strutturata in due parti.

- Parte 1: sono illustrati, per ogni singola missione e coerentemente agli indirizzi strategici contenuti nella SeS, i programmi operativi che l'ente intende realizzare nel triennio 2022/2024, sia con riferimento all'Ente che al gruppo amministrazione pubblica.
- Parte 2: contiene la programmazione in materia di personale, lavori pubblici e patrimonio. In questa parte sono collocati: la programmazione del fabbisogno di personale al fine di soddisfare le esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi, compatibilmente con le disponibilità finanziarie e i vincoli di finanza pubblica; il programma triennale delle opere pubbliche 2022/2024 e l'elenco annuale 2022;
- il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari

RENDICONTO DI GESTIONE 2020 adottato con delibera di Consiglio Comunale nr. 28 del 30.06.2020 I Documenti sopra indicati sono pubblicati nelle sezione Amministrazione trasparente - Bilanci

La struttura organizzativa dell'Ente è la seguente:

AREA AMMINISTRATIVA - SERVIZI DEMOGRAFICI - SOCIALE	AREA TECNICA URBANISTICA	AEREA FINANZIARIA -TRIBUTI	POLIZIA LOCALE
D – RESPONSABILE DI AREA	D – RESPONSABILE DI AREA	D – RESPONSABILE DI AREA	D - RESPONSABILE DI AREA
C – Istruttore amministrativo	C – Istruttore tecnico - amministrativo	D-istruttore direttivo	C - Operatore di Polizia Locale
C – istruttore amministrativo	C – istruttore tecnico- amministrativo	C – istruttore amministrativo	C - Operatore di Polizia Locale
C - istruttore amministrativo	C – istruttore amministrativo	C- istruttore amministrativo	C- operatore di Polizia Locale
C – istruttore amministrativo (servizi demografici)			
C - istruttore amministrativo (servizi demografici)			

ELEMENTI CHE POSSONO INFLUENZARE IL CONTESTO INTERNO - ANNO 2021	
SEGNALAZIONI WHISTLEBLOWING	NESSUNA
SANZIONI DISCIPLINARI	NESSUNA
CONDANNE	NESSUNA
AVVIO PROCEDIMENTO PENALE	NESSUNO

