



OSSERVATORIO ASTROFISICO DI TORINO

ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO ED INTERNO

ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

Si propone di seguito una breve nota di analisi del contesto esterno in cui la sede dell'Istituto di Pino Torinese svolge la propria attività istituzionale.

Il contesto è analizzato tenendo conto della quantità e tipologia dei soggetti con i quali la Struttura si rapporta per svolgimento dei propri compiti istituzionali (ricerca, didattica e divulgazione) o per il proprio funzionamento. In questo senso sono individuati i seguenti soggetti (portatori di interessi) i quali per lo più si muovono in contesti di scala locale (regionale-interregionale), nazionale e a volte internazionale:

- I. Enti di controllo con competenza territoriale;
- II. Enti, associazioni, organismi con i quali la Struttura collabora per il raggiungimento dei fini istituzionali;
- III. Enti, associazioni, organismi con i quali la Struttura collabora per il proprio funzionamento;
- IV. Soggetti interessati alle attività che svolge la Struttura (studenti, docenti, cittadini in genere);
- V. Operatori economici esecutori di lavori, servizi e forniture.

In funzione della specificità del territorio e dello sviluppo dei fenomeni riportati dai diversi studi di settore indagati e sinteticamente analizzati, sono state condotte le valutazioni riportate nella "Scheda relativa alla mappatura dei processi ed alla gestione del rischio", unitamente alle misure di trattamento (prevenzione e trattamento specifico) ai quali si rimanda per una trattazione specifica.

Per inquadrare le caratteristiche del contesto esterno che caratterizza l'ambito geografico nel quale opera l'Osservatorio si definiscono i principali elementi ritenuti significativi ed in particolare si riporta una sintesi delle statistiche giudiziarie, degli indici di percezione della corruzione e degli indici di rilevazione dell'esperienza diretta, nonché di alcuni dati relativi al contesto demografico ed economico-occupazionale.

1 - I reati e l'attività illecita

1.1 Le statistiche giudiziarie

Appare consolidata la stabile presenza di organizzazioni criminali di tipo mafioso in Piemonte ed in particolare si deve considerare la *'ndrangheta*, l'organizzazione criminale "autoctona" che più si è insinuata nel tessuto socio-economico locale, "radicandosi e intessendo sempre più consolidati rapporti con la sfera produttivo-economica", costruendo sinergie con "cellule organizzate di altre matrici criminali"¹. Risulta evidente, in special modo, che le risorse europee concesse nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, potrebbero essere un fattore d'attrazione per le organizzazioni criminali operanti in sede locale.

Per altro, però come evidenziato in passato, non essendo correlati con i soli interessi mafiosi i comportamenti corruttivi sfuggono per la loro complessità ad una precisa perimetrazione e comprensione profonda. Pertanto, stante la necessità di tratteggiare un quadro complessivo aggiornato del contesto

¹ Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sulla *Attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia*, luglio - dicembre 2022 (secondo semestre 2022).

locale, ci si limita a riportare i dati aggiornati più significativi relativi ai reati corruttivi, disponibili in letteratura.

Dall'ultimo rapporto curato dal Servizio Analisi Criminale, Direzione Centrale della Polizia Criminale per quanto riguarda i delitti contro la Pubblica Amministrazione, che sono contemplati nel titolo II del libro II del Codice penale, emerge la seguente situazione, dal 1 gennaio 2020 al 31 dicembre 2022 (numero dei reati commessi per 100.000 residenti)²:

CONCUSSIONE, REATI CORRUTTIVI, PECULATO E ABUSO DI UFFICIO

Piemonte 5,74 su media nazionale 9,41 (11° posto su 16, per ordine di gravità)

CONCUSSIONE (ARTT. 317, 319 QUATER C.P.)

Piemonte 0,29 su media nazionale 0,43 (10° posto su 20, per ordine di gravità)

REATI "CORRUTTIVI" (ARTT. 318, 319, 319 TER, 320, 321, 322, 346 BIS C.P.)

Piemonte 1,23 su media nazionale 1,62 (14° posto su 20, per ordine di gravità)

PECULATO E PECULATO MEDIANTE PROFITTO DELL'ERRORE ALTRUI (ARTT. 314, 316 C.P.)

Piemonte 1,17 su media nazionale 1,47 (14° posto su 20, per ordine di gravità)

ABUSO DI UFFICIO (ART. 323 C.P.)

Piemonte 3,05 su media nazionale 5,91 (19° posto su 20, per ordine di gravità)

Ad eccezione dell'abuso di ufficio che resta costante, sulla base dei dati nazionali (2004 – 2022) per le altre tre macro-categorie risultano valori più contenuti, con un andamento oscillante; nell'ultimo triennio si rileva una flessione per il reato di concussione. Si conferma una prevalente distribuzione dei reati nelle regioni tirreniche sudoccidentali, "con spiccata prevalenza di eventi" in alcune grandi città metropolitane fra le quali compare Torino (oltre a Milano, Napoli, Palermo e Roma).

Dalla banca dati ISTAT si rileva la quantità di delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria³ ed in particolare emerge che per l'*associazione a delinquere* il dato è in diminuzione, mentre per l'*associazione di tipo mafioso* è in relativo aumento rispetto ai due anni precedenti:

ASSOCIAZIONE A DELINQUERE

Piemonte (dato accorpato)

anno 2018 n.23, anno 2019 n.19, anno 2020 n.32, anno 2021 n.56, anno 2022 n.14

Torino

anno 2018 n.11, anno 2019 n.13, anno 2020 n.7, anno 2021 n.45, anno 2022 n.8

ASSOCIAZIONE DI TIPO MAFIOSO

Piemonte (dato accorpato)

anno 2018 n.0, anno 2019 n.4, anno 2020 n.1, anno 2021 n.2, anno 2022 n.3

Torino

anno 2018 n.0, anno 2019 n.4, anno 2020 n.1, anno 2021 n.2, anno 2022 n.3

Negli ultimi anni non risultano avvenuti scioglimenti di Enti locali per infiltrazione mafiosa in Piemonte, dopo i casi del 2012 nella provincia di Torino (comune di Leini e Rivarolo Canavese)⁴, mentre risultano nel corso del 2020 due casi di archiviazione riguardanti il comune di Aosta e Saint-Pierre nella vicina regione Valle d'Aosta.

1.2 La percezione della corruzione

² Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Servizio Analisi Criminale, Direzione Centrale della Polizia Criminale, Roma, marzo 2023.

³ Fonte dati ISTAT: <http://www.dat.istat.it> (giustizia e sicurezza).

⁴ La Linea della Palma, Dossier sui Comuni sciolti per mafia nel 2022-2023, Focus sulle infiltrazioni negli Enti locali del Centro-Nord, novembre 2023 (dossier a cura dell'associazione "AVVISO PUBBLICO" Enti Locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie Repubblica Italiana).

Gli studi di Transparency International sull'Indice di percezione della corruzione (Corruption Perceptions Index - CPI) pubblicati nel gennaio 2023 collocano l'Italia al 41° posto, con un punteggio di 56. Dopo il balzo in avanti di 10 posizioni nel CPI 2021, l'Italia conferma il punteggio dello scorso anno guadagnando una posizione nella classifica globale dei 180 Paesi oggetto della misurazione⁵. "L'andamento è positivo dal 2012: in dieci anni abbiamo guadagnato 14 punti"⁶.

Sulla percezione della corruzione è ancora interessante rilevare quanto emerge dal Rapporto 2018 condotto da Libera a livello nazionale⁷. Dal rapporto emerge che, in base al campione analizzato, il settore degli appalti si conferma come "sensibile" al rischio corruzione, così come l'imprenditoria e la finanza. Il rapporto evidenzia la possibilità che vi sia uno scarto rilevante tra la corruzione che investe i dipendenti pubblici e i comuni cittadini, comunque "contenuta entro livelli fisiologici, e la cosiddetta *grande corruzione*, legata ad esempio alle scelte politiche e di programmazione, agli appalti e agli affari immobiliari che appare invece rampante". La percezione della diffusione della corruzione in Piemonte, seppur alta, risulta più contenuta rispetto al campione nazionale. In particolare, la percentuale di piemontesi intervistati secondo cui il grado di corruzione è massimo nella regione è pari alla metà di quanto emerge nell'intero territorio italiano⁸.

2 - Il contesto socio-economico

2.1 - Gli aspetti demografici

La popolazione piemontese ha continuato a diminuire nel corso dell'anno 2022 mentre un quarto dei residenti ha oltrepassato i 65 anni. Al termine del 2022 il Piemonte scende a 4.240.700 abitanti, ancora in flessione rispetto all'anno precedente di 15.600 unità. "L'invecchiamento inevitabilmente riguarda anche le forze lavoro: nel decennio compreso tra il 2011 e il 2020 la quota di occupati in vista del pensionamento è quasi raddoppiata (dal 4,8% al 9,1%)"⁹. Fra le conseguenze di questo fenomeno appare significativo l'aumento dei posti vacanti negli organici e la maggiore difficoltà di reperimento del personale per le imprese e la pubblica amministrazione e si pone così il problema del ricambio nel tessuto imprenditoriale.

2.2 - La situazione economica e occupazionale

Per l'anno appena trascorso in Piemonte si indica una crescita del 3,4%, di tre decimi di punto inferiore alla media nazionale. La crescita del 2022 ha consentito al prodotto regionale di tornare a un livello praticamente pari a quello del 2019, prima dello scoppio della pandemia. Lo scarto rilevante è il riflesso delle dinamiche dei prezzi e dell'elevato peso della crescita dei costi intermedi.

La crescita del valore aggiunto nel settore dell'industria in senso stretto si è arrestata (-0,1%) dopo il rimbalzo del 2021, mentre quello delle costruzioni ha continuato a crescere (+9,6%). I servizi hanno segnato un +4,6% nel 2022, e il livello ha superato i valori pre-pandemici. Il valore aggiunto nelle costruzioni supera

⁵ Transparency International Italia, Corruption Perception Index 2022, 31 gennaio 2023. L'indice è frutto di una serie di dati derivanti da un accostamento di indagini e valutazioni di corruzione reperite da una varietà di istituzioni di reputazione.

⁶ Corruzione, l'Italia migliora ancora (41mo posto su 180 Paesi) nella classifica di Transparency, comunicato ANAC 31 gennaio 2023 (archivio News, www.anticorruzione.it).

⁷ Fonte Associazione Libera (Associazioni, nomi e numeri contro le mafie): <https://www.libera.it/schede-630-rapporto-liberaidee>.

⁸ Fonte Associazione Libera Piemonte Aps, Rapporto sulla percezione e presenza di mafie e corruzione in Piemonte, 2018.

⁹ Studio IRES Piemonte, Relazione annuale 2023.

del 9% circa il livello che aveva nel 2012, in due anni riportando il livello del valore aggiunto a quello che generava il settore prima del “perduto” decennio.

In Piemonte l’occupazione risulta in crescita dell’1% rispetto al 2021 (1.785.000 di addetti con un saldo positivo di 18.000 unità) con un parziale recupero rispetto al 2019, quando gli occupati erano ancora sopra la soglia degli 1,8 milioni. In questo periodo l’occupazione in Piemonte è stata inferiore rispetto a quella registrata in Veneto (+3%), Lombardia (+2%) e anche della media nazionale (+2,4%), con un gap negativo rispetto al 2019 pari a circa 28.000 occupati in meno (-1,5%)¹⁰.

Secondo il monitoraggio ANCE-Infoplus, nel 2022 sono state pubblicate circa 23.000 gare per lavori pubblici per un ammontare corrispondente di 72,3 miliardi. Rispetto al 2021, la dinamica della domanda mostra una fortissima accelerazione in termini di importi banditi, posizionandosi ad un livello più che doppio (+123%) rispetto a quanto registrato nel 2021 (32 miliardi)¹¹.

Unioncamere Piemonte nel comunicato stampa del 23 ottobre 2023 sull’andamento della congiuntura economica in Piemonte ha rilevato che, in base ai dati del Registro imprese delle Camere di commercio, nel periodo luglio-settembre 2023 il tessuto imprenditoriale piemontese ha mostrato una sostanziale stabilità dopo la lieve flessione del trimestre precedente (il saldo appare positivo per 466 unità, +627 nel III trimestre 2022)¹².

ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

Per l’analisi del contesto interno ci si riferisce agli aspetti di organizzazione e gestione operativa della Struttura che possono influenzare la sensibilità della stessa al rischio corruzione. Il concetto di corruzione è infatti un concetto ampio, comprensivo delle varie situazioni in cui:

- nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati;
- a prescindere dalla rilevanza penale, sia evidenziato un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite;
- vi sia l’alterazione dell’azione amministrativa *ab externo*, indipendentemente dagli esiti dell’azione medesima.

La struttura organizzativa dell’Osservatorio di Torino è stata definita con la Determinazione Direttoriale n.138 del 27 luglio 2017 di approvazione dell’assetto organizzativo e con la recente Determinazione Direttoriale n.383 del 19 dicembre 2023 di aggiornamento del nuovo organigramma. In particolare, la Struttura è organizzata come segue.

I “Servizi di Staff” sono i seguenti:

- Servizi generali
- Protocollo e archivio e gestione documentale
- Segreteria
- Divulgazione e didattica
- Laboratori
- Responsabile prevenzione e sicurezza sul lavoro
- Servizi informatici e digitali
- Servizi relativi ai beni culturali

¹⁰ Ibidem. Si veda altresì Economie regionali, L’economia del Piemonte, Aggiornamento congiunturale, n.23 novembre 2023, nota redatta dalla sede di Torino della Banca d’Italia.

¹¹ ANCE, Direzione Affari Economici, Finanza e Centro Studi, Edilizia Flash, edizione straordinaria, n.3, maggio 2023.

¹² UNIONCAMERE Piemonte, comunicato stampa “*nati-mortalità delle imprese piemontesi*”, terzo trimestre 2023.

L'Amministrazione è articolata in 4 Settori:

- Settore gestione risorse umane
- Settore trattamento economico del personale
- Settore bilancio ragioneria ed economato
- Settore acquisti beni e servizi

Inoltre, parte dei dipendenti che prestano la propria attività presso la Struttura svolgono attività lavorativa di tipo scientifico e in tal senso partecipano all'attività amministrativa con diversi ruoli: responsabile di progetto scientifico, responsabile unico del progetto, richiedente prestazioni di servizi o acquisto di beni, richiedenti assunzione di personale, altro.

Dal punto di vista delle responsabilità, ai sensi dello Statuto INAF, il Direttore è responsabile del funzionamento scientifico e organizzativo della Struttura e opera nel rispetto dei programmi scientifici e degli indirizzi approvati dal Consiglio di Amministrazione. Inoltre, la Struttura è dotata di un Responsabile amministrativo cui compete la gestione delle attività amministrativo-contabili di supporto alle attività scientifiche della Struttura stessa e i cui compiti sono definiti dallo Statuto, dal Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Istituto Nazionale di Astrofisica e dal Decreto di nomina del Direttore Generale.

In funzione della suddivisione delle competenze, basata sull'articolazione dei servizi e dei settori in congruenza con le disposizioni normative, a seguito di analisi, sono stati individuati i fattori abilitanti il rischio corruttivo. Valutati ed analizzati puntualmente, gli stessi sono stati riportati nel documento di sintesi denominato "Scheda relativa alla mappatura dei processi ed alla gestione del rischio" (riferita all'aggiornamento della relativa sezione del "Piano Integrato di Attività e Organizzazione" dedicata ai "Rischi Corruttivi" e alla "Trasparenza" per il triennio 2024-2026), unitamente alle misure di trattamento (prevenzione e trattamento specifico) ai quali si rimanda per una trattazione analitica.

Si rende necessario, con l'occasione, precisare che per la maggior parte le attività analizzate nel documento di valutazione dei rischi, sono una specificazione di quanto già individuato legislativamente. Risulta fondamentale l'avvertenza che sono le attività a presentare un intrinseco rischio di annidamento di fenomeni corruttivi, senza alcun riferimento alle singole persone preposte alle mansioni nelle unità organizzative deputate allo svolgimento quotidiano delle medesime attività.