



PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
Legge 190 del 2012
2020 - 2022

Responsabile: dott. Diego Carlino

Premessa

Il Piano di prevenzione della corruzione vuole essere uno strumento per cercare di prevenire il fenomeno corruttivo. Le situazioni rilevanti, ai fini del presente piano, sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata dagli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, 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 dell'inquinamento dell'azione amministrativa, sia che tale azione abbia successo, sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Il presente piano è aggiornato al Piano Nazionale anticorruzione approvato con determinazione dell'ANAC del 21 novembre 2019.

1 - PARTE PRIMA - ESAME CONTESTO ESTERNO

L'esame del contesto esterno è svolto mediante analisi di documenti ufficiali provenienti da Istituzioni della Repubblica.

In particolare sono stati esaminati:

- La relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella Regione Lombardia prodotta dalla Commissione parlamentare di inchiesta (del 12 dicembre 2012);
- Sentenza Tribunale di Milano processo "Cerberus" p.p. n. 27435/08;
- Sentenza Tribunale di Milano processo "Parco Sud" GUP Milano del 28 ottobre 2010;

Dall'analisi della suddetta documentazione emerge con nettezza la presenza della criminalità organizzata e in particolare della 'ndrangheta nel territorio di questo Comune e in quello dei comuni limitrofi.

Primo fenomeno: La presenza della mafia nei cantieri degli appalti pubblici.

Il movimento terra costituisce il settore primigenio di interesse grazie alla presenza massiccia di un vero e proprio esercito di "padroncini calabresi" gestiti o comunque controllati dalla criminalità organizzata di stampo mafioso.

In particolare, le indagini hanno verificato che si è in presenza di un oligopolio di imprese provenienti dalla Calabria che hanno conquistato il mercato del movimento terra, del noleggio dei ponteggi, delle demolizioni, dei calcestruzzi.

Dalle indagini delle Procure è emerso che, conseguenza dell'oligopolio nei settori del movimento terra, sono i comportamenti illeciti rappresentati dallo sversamento di rifiuti in discariche abusive o dal loro tombamento in terreni privati magari utilizzando cantieri pubblici o privati relativi ad opere di urbanizzazione.

Infatti l'infiltrazione mafiosa nel movimento terra con il controllo dei camion e dei mezzi consente anche il controllo del traffico di rifiuti pericolosi, grazie alla disponibilità di mezzi per il relativo trasporto.

Un altro aspetto che emerge con evidenza è la sistematica elusione della normativa inerente la certificazione antimafia, attuata mediante il ricorso al subappalto del subappalto, al costante utilizzo di prestanome e alla fatturazione per operazioni inesistenti.

Al fine di acquisire il controllo dei cantieri pubblici e del movimento terra, viene attuata una sistematica elusione di ogni normativa di settore generando la cosiddetta legalità debole cioè la sostanziale inefficacia di tutte le normative diverse da quelle del diritto penale.

Nei pubblici appalti il ricorso al subappalto non autorizzato e all'intestazione fittizia delle imprese sono gli stratagemmi maggiormente utilizzati per sottrarsi alla normativa e ciò avviene con la complicità di imprese non coinvolte in via diretta con la criminalità organizzata, che però per convenienza o per minaccia si prestano a pratiche illecite.

Il ricorso ai prestanome è reso necessario dalla vigente normativa, quale ad esempio la legge sul trasporto per conto terzi, la legge antiriciclaggio, la legge 136/2010 ecc., che ha lo scopo di rendere facilmente individuabile la proprietà degli automezzi adibiti al trasporto dei materiali per l'attività dei cantieri.

Risulta come sia importante per la criminalità organizzata ottenere la licenza di autotrasporto per conto terzi, in quanto tale modalità operativa costituisce il grimaldello per penetrare negli appalti pubblici. Infatti tale licenza consente loro di apparire come fornitori di servizi per le imprese subappaltanti.

Se il controllo o il condizionamento degli appalti è da sempre uno degli obiettivi principali delle Mafie (innumerevoli atti giudiziari e numerose indagini parlamentari testimoniano in modo inequivocabile anche questa presenza), è fuori di dubbio che è nella gestione dei cantieri e nel sempre più articolato sistema della sub contrattazione che la presenza (imposizione e specializzazione) dell'"impresa mafiosa" trova il suo interesse quasi strutturale e comunque prevalente.

È soprattutto nella fase di realizzazione delle opere che il controllo e la penetrazione si esprime in modo decisivo. Il giudice Giovanni Falcone, in una intervista al quotidiano Il Sole 24ORE, descriveva in termini chiari ed essenziali questa presenza: "Se si tiene conto della caratteristica peculiare delle attività mafiose, che è il controllo del territorio, ci si rende conto che certi problemi, in tema di appalti pubblici, sono dei falsi problemi, perché la partita non si gioca soltanto sull'aggiudicazione, ma sull'esecuzione degli appalti."

Era il 1989, sono passati 6 lustri, ma questa analisi di Falcone è, purtroppo, ancora di estrema attualità. Anche le norme antimafia non sono riuscite a cogliere la sostanza di questa sua efficace descrizione degli interessi e della presenza mafiosa nei lavori pubblici.

Le norme, come abbiamo già rilevato, stabiliscono l'obbligo della certificazione antimafia anche per i "subappalti" ed i "cottimi", mentre le attività delle mafie (movimento terra, attività estrattive, trasporti, forniture di materiale, ecc.) sono quasi

sempre realizzate con subcontratti di “nolo” (a caldo o a freddo), oppure di “fornitura” o “fornitura e posa in opera” e cioè con contratti che le stesse norme antimafia, di fatto, non considerano dei subappalti e dunque non sono soggetti ad autorizzazione e certificazione.

La norma in vigore assimila al subappalto anche i sub-contratti di “nolo a caldo” e “fornitura con posa in opera” solo nel caso che questi abbiano un importo superiore al 2 per cento dell’intero appalto, e se l’incidenza della manodopera, nel singolo contratto, è superiore al 50 per cento. Condizioni che, in pratica, si verificano assai difficilmente, e che comunque possono essere facilmente eluse, con la conseguenza che gli appaltatori, volenti o nolenti, possono fare affari o convivere con le imprese mafiose, senza infrangere alcuna norma.

Le imprese mafiose, grazie anche a questo equivoco sui subcontratti-subappalti, si sono specializzate nelle attività subaffidate con contratti di nolo a caldo o a freddo e con subcontratti di fornitura o fornitura con posa in opera.

Secondo fenomeno: Il riciclaggio di denaro nel settore immobiliare.

Un altro fenomeno che rileva ai nostri fini è l’impiego di risorse illecite in iniziative imprenditoriali più raffinate di tipo immobiliare-costruttivo realizzate mediante società colluse o compiacenti.

Infatti, ciò che emerge dalle inchieste, è che un aspetto caratteristico dell’impresa mafiosa nel territorio è rappresentato dalla compenetrazione con il mondo economico e imprenditoriale. Per questo l’organizzazione si presenta con il volto pulito di imprese apparentemente operanti come soggetti del libero mercato, oltre che nel movimento terra e nel trasporto dei rifiuti, anche nel mercato immobiliare, nel quale confluiscono tutti i proventi illeciti e che funziona da grande lavatrice per il riciclaggio.

Inoltre, un’impresa che volesse eseguire un intervento immobiliare deve necessariamente affidare i lavori di movimento terra alla criminalità mafiosa, con conseguente sistematica violazione della normativa ambientale. Il controllo del movimento terra comporta, come corollario illecito, il deposito dei rifiuti pericolosi delle demolizioni in discariche abusive o in terreni destinati all’agricoltura, allo scopo di eliminare i costi di smaltimento con grandi profitti e con conseguenti enormi danni ambientali.

La situazione si presenta ancora più complessa se si tiene conto delle effettive possibilità di controllo del Comune per due ordini di motivi:

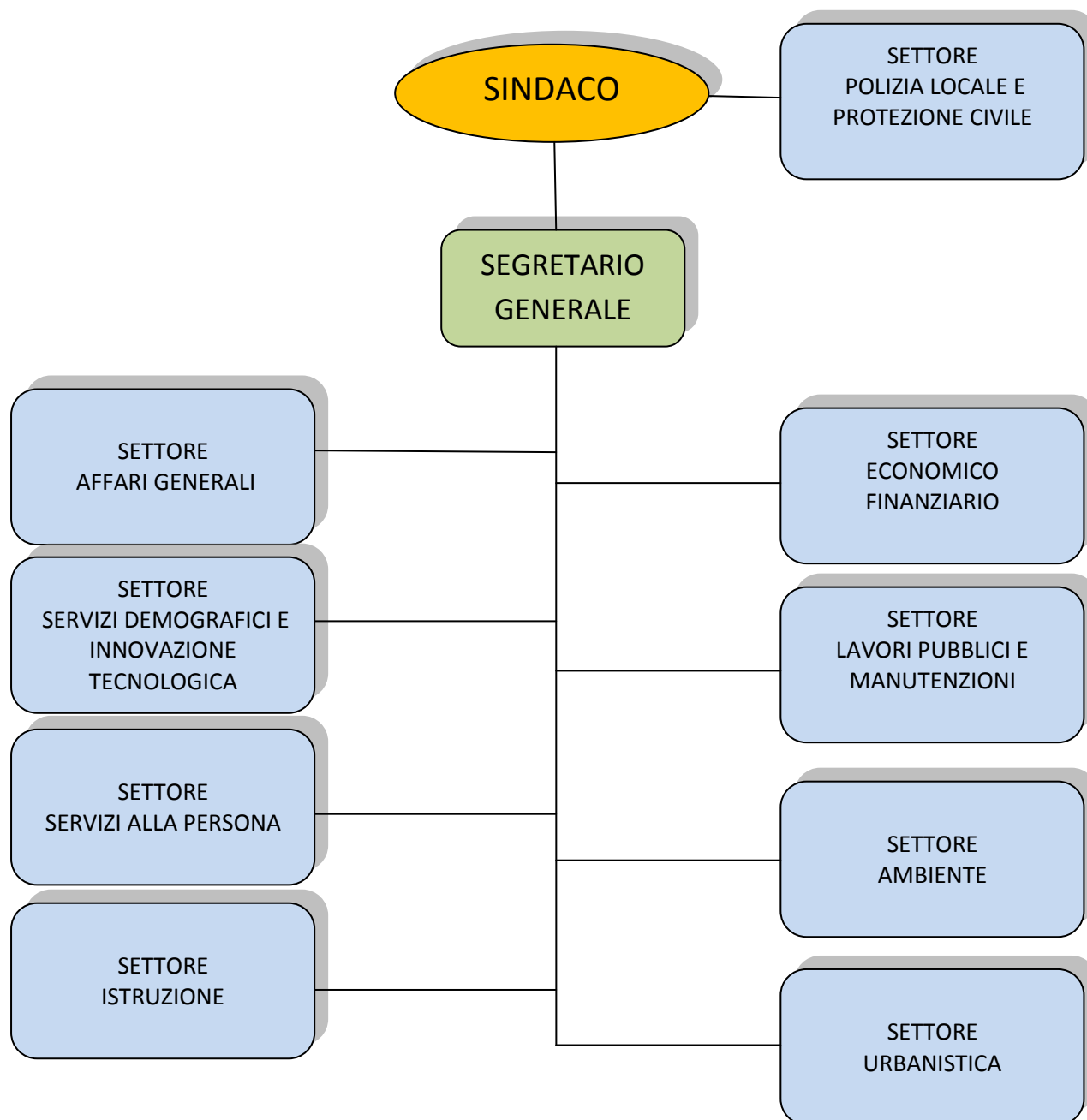
- la legislazione non prevede la verifica della certificazione antimafia per i soggetti che investono in operazioni immobiliari;
- l’operatore si presenta non più come il soggetto imprenditore che investe il proprio denaro, ma come rappresentante di fondi di investimento o società di gestione del risparmio, e per questa ragione diventa impossibile per l’ente verificare l’identità dei reali soggetti investitori.

2 - PARTE SECONDA - ESAME CONTESTO INTERNO

Nel 2019 non si sono rilevati procedimenti disciplinari. La struttura è dotata di regolamenti di controllo (regolamento sui controlli interni) e di disciplina delle procedure (regolamento per gli acquisti di beni e servizi sotto soglia, regolamento contributi, regolamento uffici e servizi) particolarmente gravose ed efficaci per evitare fenomeni di cattivo funzionamento e di sviamento dell'azione rispetto all'interesse pubblico perseguito.

Tutti i settori (ad eccezione dell'economico finanziario e demografici/informatica ove è necessaria una competenza specialistica non rinvenibile in altro personale e il settore) sono stati oggetto di rotazione per quanto riguarda la figura del caposettore.

L'organigramma attuale è quello della figura seguente. Le responsabilità sono assegnate al Segretario Comunale quale vertice amministrativo e coordinatore dei settori. Per ogni settore, il capo settore svolge i compiti e si assume le responsabilità dirigenziali di tutti gli atti del settore.



3 - OBIETTIVI DEL PIANO

Alla luce di quanto sopra, gli obiettivi del piano sono i seguenti:

Anno 2020

1. Garantire l'applicazione del decreto legislativo 33 del 2013 in tema di trasparenza.

Azione prevista: Completare informatizzazione di tutti i processi amministrativi.

Responsabile: Patrizio Marchetto

Indicatore: Certificato di conformità e di funzionamento della fornitura.

- 2. Garantire che nei cantieri pubblici comunali e nei cantieri relativi alla realizzazione di opere di urbanizzazione – ed in particolare quelli riguardanti i settori del movimento terra, demolizioni, calcestruzzi, ponteggi, guardiania e pulizie – siano presenti soltanto uomini e mezzi di imprese autorizzate dal Comune in possesso dei requisiti di legge.**

Azione: controlli del Nucleo controlli Cantieri

Responsabile: Comandante Polizia Locale

Indicatori: rapporti di servizio pari al numero dei cantieri

- 3. Controllare dichiarazione insussistenza cause di incompatibilità e inconfiribilità presentate dalle Posizioni Organizzative.**

Azione: controlli sulle dichiarazioni

Responsabile: Lucia Ronzino

Indicatori: Controlli su tutte le dichiarazioni.

- 4. Verificare il rispetto delle norme sul pantouflage**

Azione: l'inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale che prevedono specificamente il divieto di pantouflage; - la previsione di una dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma; - la previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016.

A garanzia di ciò:

- 1) deve essere disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti privati per i quali sia emersa la situazione vietata di cui all'art. 53, comma 16 ter, d.lgs. n. 165 del 2001 sopra citato;
- 2) nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, è inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti o ex collaboratori che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
- 3) nei contratti con i privati va inserita la clausola che preveda l'impegno dei contraenti di osservare la disposizione di cui all'Art. 53 comma 16 ter, d.lgs. n. 165 del 2001 sopra citato.

5. Assicurare la formazione del personale sulle linee guida ANAC.

Azione: corso di formazione per i dipendenti che si occupano di gare e contratti.

Responsabile: Lucia Ronzino.

Indicatore: tenuta del corso.

Anno 2021:

Applicare uno schema di convenzione urbanistica

Azione: approvazione schema con delibera di giunta

Responsabile: Daniela Sergio

Indicatore: Approvazione delibera di giunta

DISPOSIZIONI IN TEMA DI APPALTI

A. Appalti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore a 40 mila euro (articolo 36 comma 2 lettera A)

L'obbligo generale di motivazione degli atti amministrativi impone la necessità che anche gli affidamenti sotto la soglia di 40 mila euro siano giustificati da un confronto tra più offerte.

Si può prescindere dalla richiesta di più preventivi per appalti fino a 5 mila euro per i quali non è necessario utilizzare Sintel o Mepa (articolo 1 comma 130 della legge 145 del 2018).

I preventivi devono essere acquisiti utilizzando la piattaforma telematica Sintel o Mepa.

La scelta dei soggetti da invitare a presentare offerta è rimessa alla discrezionalità del dirigente o del RUP rispettando i principi di imparzialità e di rotazione come sarà specificato al successivo punto B.

L'acquisizione dei preventivi fino a 40 mila euro non è necessario nei seguenti casi:

1 - nel caso in cui l'urgenza di dover provvedere non consente la tempestività per l'acquisizione di offerte; l'urgenza non deve dipendere da inerzia del Comune.

2 - quando i lavori, le forniture o i servizi possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico per una delle seguenti ragioni:

- a) lo scopo dell'appalto consiste nella creazione o nell'acquisizione di un'opera d'arte o rappresentazione artistica unica;
- b) la concorrenza è assente per motivi tecnici;
- c) la tutela di diritti esclusivi, inclusi i diritti di proprietà intellettuale;
- d) particolari circostanze che giustificano l'invito ad un solo operatore per il perseguimento dell'interesse pubblico.

B. Obbligo del rispetto del principio di rotazione.

In tutte le procedure negoziate vige l'obbligo del principio di rotazione, per cui gli affidatari di appalti precedenti non possono essere invitati per affidamenti successivi.

Tale principio va applicato a tutte le procedure negoziate.

Tale regola può essere derogata soltanto con una motivazione stringente come ad esempio la particolare e oggettiva capacità dimostrata per eseguire prestazioni complesse e difficilmente reperibili sul mercato oppure la particolare competitività dei prezzi praticati in considerazione della qualità della prestazione offerta.

C. Obbligo di acquisto da convenzioni CONSIP.

Quando si procede all'acquisto di beni e servizi, la prima attività da fare è verificare se tali prodotti siano presenti in convenzioni CONSIP o ARCA Lombardia.

In tal caso **E' OBBLIGATORIO** avvalersi di tali convenzioni.

Si può prescindere dal ricorso convenzioni sopra indicate solo qualora i prodotti presenti non soddisfano in modo sostanziale le necessità del comune.

Si rammenta che in tali casi è obbligatorio ai sensi dell'articolo 1 commi 512 e seguenti della legge 216 del 2015 (legge di stabilità 2016) l'autorizzazione del segretario Comunale. Gli atti vanno poi trasmessi alla Corte dei Conti e che in caso di prodotti informatici gli atti vanno trasmessi all'ANAC e AGID.

La determina a contrarre deve riportare la suddetta motivazione previa acquisizione di specifica autorizzazione del Segretario Generale.

D. Obbligo della Determina a Contrarre.

La procedura di affidamento deve iniziare con una determinazione a contrarre con il contenuto di cui all'articolo 192 del TUEL; tale atto può coincidere con quello dell'affidamento solo in caso di appalti di modico valore affidati direttamente all'operatore economico senza richiesta di pluralità di preventivi.

E. Commissione giudicatrice.

In caso in cui il criterio di aggiudicazione prescelto sia quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è necessario che oltre al seggio di gara, sia costituita una commissione giudicatrice formata da esperti nelle materie oggetto di selezione

La verifica circa il possesso dei requisiti di ammissione è accertata da RUP o dal seggio di gara.

Il RUP e coloro i quali hanno predisposto i criteri di selezione delle offerte non possono fare parte della commissione giudicatrice per la valutazione delle offerte tecnico – economiche.

Prima dell'avvio delle operazioni della commissione, tutti i commissari devono dichiarare, ai sensi del dpr 445 del 2000, l'assenza di situazioni di incompatibilità secondo le fattispecie indicate dall'articolo 51 del codice di procedura civile.

F. Varianti.

Posto che il principio che sorregge il contratto di appalto è la sua

immodificabilità per l'intera sua durata, le ipotesi tassative di modifica sono quelle enunciate in modo rigoroso nei commi 1 e 2 dell'articolo 106.

Si sottolinea che il comma 12 (il cosiddetto quinto d'obbligo) pone in capo alla stazione appaltante il diritto potestativo di impedire che l'appaltatore possa chiedere la risoluzione del contratto per varianti che non superano il 20% dell'importo contrattuale ma non introduce alcuna ipotesi di presupposto di variante ulteriore rispetto a quelle stabilite ai commi 1 e 2.

La determina di approvazione della variante deve:

- a) Motivare le modifiche contrattuali verificando rigorosamente l'esistenza dei presupposti stabiliti ai commi 1 e 2 dell'articolo 106;
- b) Trasmettere tutte le determinazioni di approvazione di varianti/modifiche al contratto a quest'ufficio per l'esercizio dei poteri di controllo;
- c) Attenersi agli obblighi di pubblicazione/trasmissione all'ANAC previsti dall'articolo 106.

TUTELA DEL DIPENDENTE CHE SEGNALE ILLECITI (WHISTLEBLOWING)

Il whistleblower è colui il quale testimonia un illecito o una irregolarità durante lo svolgimento delle proprie mansioni lavorative e decide di segnalarlo a un soggetto che possa agire efficacemente al riguardo. Il whistleblowing consiste nelle attività di regolamentazione delle procedure volte a incentivare e proteggere tali segnalazioni.

Vengono considerate rilevanti le segnalazioni che riguardano oggettivi comportamenti, rischi, reati o irregolarità a danno dell'interesse dell'ente (e non quelle relative a soggettive lamentele personali). La segnalazione si configura essenzialmente come uno strumento preventivo dal momento che la sua funzione primaria è quella di portare all'attenzione dell'organismo preposto possibili rischi di illecito o negligenza di cui si è venuti a conoscenza.

Preposto a ricevere le segnalazioni è il Responsabile per la prevenzione della corruzione.

La disposizione contenuta nell'art. 54 bis del DLgs. 165/2001 pone tre condizioni:

- la tutela dell'anonimato del denunciante;
- il divieto di discriminazione nei confronti del denunciante;
- la previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione per le ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54 bis d.lgs. n.165 del 2001 in caso di necessità di svelare l'identità del denunciante).

La tutela di anonimato viene garantita con specifico riferimento al procedimento disciplinare, proteggendo l'identità del segnalante in ogni contesto successivo alla segnalazione.

Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato solo nei seguenti casi:

- consenso del segnalante;
- la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione;
- la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione.

La tutela dell'anonimato non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima; la segnalazione deve provenire da dipendenti individuabili e riconoscibili.

L'amministrazione considererà anche segnalazioni anonime, ma solo nel caso in cui queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di avere effettuato una segnalazione di illecito:

deve comunicare in modo circostanziato al Responsabile della prevenzione l'avvenuta discriminazione; dopodiché, il Responsabile della prevenzione valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto:

- al responsabile di Settore sovraordinato al dipendente che ha operato la discriminazione; il Responsabile di Settore valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- all'U.P.D che, per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione.

può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal Responsabile della prevenzione;

può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere:

- un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;
- l'annullamento dell'eventuale provvedimento illegittimo;
- il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

L'amministrazione garantisce ogni misura di riservatezza a tutela del dipendente che segnala un illecito nell'amministrazione.

In particolare le segnalazioni in questione devono avere canali differenziati e riservati e devono essere gestite da un ristrettissimo nucleo di persone (2/3). Inoltre, occorre adottare codici sostitutivi dei dati identificativi del denunciante e predisporre modelli per ricevere le informazioni ritenute utili per individuare gli autori della condotta illecita e le circostanze del fatto.

Gli obblighi di riservatezza sono a carico di tutti coloro che ricevono o vengono a conoscenza della segnalazione e di coloro che successivamente venissero coinvolti nel processo di gestione della segnalazione, salvo le comunicazioni che per legge o in base al presente P.N.A. debbono essere effettuate.

La violazione della riservatezza potrà comportare l'irrogazione di sanzioni disciplinari, salva l'eventuale responsabilità civile e penale dell'agente.

Le misure di tutela sopra descritte devono essere oggetto di adeguata informazione e formazione a tutti i dipendenti.

ALLEGATI AL PRESENTE PIANO

- Mappatura processi e misure di contrasto
- Albero Trasparenza con Responsabilità

Individuazione responsabilita'

- Responsabile prevenzione della corruzione: Segretario Comunale
- Responsabile Trasparenza: Segretario Comunale
- Responsabile Stazione Appaltante (RSA): Capo Settore Affari Generali
- Responsabile della trasmissione e pubblicazione dei documenti amministrativi ai sensi del decreto legislativo n. 33/2013: come da allegato Piano trasparenza

