



Comunità Alta Valsugana e Bersntol

Tolgamoas'chèft Hoa Valzegu' ont Bersntol

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (2014-2016)

in applicazione della Legge 06 novembre 2012 n. 190

**Approvato con deliberazione
della Giunta n. 18 di data 30 gennaio 2014**

1. PREMESSA	3
2. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELLA COMUNITA'	5
3. IL SUPPORTO DEL CONSORZIO DEI COMUNI TARENTINI	6
4. I REFERENTI	7
5. PRINCIPIO DI DELEGA – OBBLIGO DI COLLABORAZIONE – CORRESPONSABILITÀ.....	7
6. L'APPROCCIO METODOLOGICO ADOTTATO PER LA COSTRUZIONE DEL PIANO	8
7. IL PERCORSO DI COSTRUZIONE DEL PIANO	9
7.1. Sensibilizzazione dei Responsabili di servizio e condivisione dell'approccio	10
7.2. Individuazione dei processi più a rischio ("registro dei processi a rischio") e dei possibili rischi ("registro dei rischi")	11
7.3. Proposta delle azioni preventive e dei controlli da mettere in atto	12
7.5. Formazione a tutti gli operatori interessati dalle azioni del Piano	12
8. LE MISURE ORGANIZZATIVE DI CARATTERE GENERALE	13
9. IL SISTEMA DEI CONTROLLI E DELLE AZIONI PREVENTIVE PREVISTE	14
10. AGGIORNAMENTO DEL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	15
10.1. Modalità di aggiornamento	15
10.2. Cadenza temporale di aggiornamento	15
 Mappa/registo dei rischi con le azioni correttive, i tempi, gli indicatori e le responsabilità	 19

1. PREMESSA

Le recenti disposizioni normative volte a combattere i fenomeni di corruzione nella Pubblica Amministrazione prevedono una serie di specifiche misure di prevenzione che ricadono in modo notevole e incisivo sull'organizzazione e sui rapporti di lavoro di tutte le amministrazioni pubbliche e degli enti territoriali.

I temi della **trasparenza** e della **integrità dei comportamenti** nella Pubblica Amministrazione appaiono sempre più urgenti, anche in relazione alle richieste della comunità internazionale (OCSE, Consiglio d'Europa, etc.).

La **L. 06 novembre 2012 n. 190** (*"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione"*) ha imposto che anche le Comunità di Valle si dotino di **Piani di prevenzione della corruzione**, strumenti atti a dimostrare come l'ente si sia organizzato per prevenire eventuali comportamenti non corretti da parte dei propri dipendenti.

Tale intervento legislativo mette a frutto il lavoro di analisi avviato dalla Commissione di Studio su trasparenza e corruzione istituita dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione e costituisce segnale forte di attenzione da parte del legislatore ai temi dell'integrità e della trasparenza dell'azione amministrativa a tutti i livelli, come presupposto per un corretto utilizzo delle pubbliche risorse.

Con riferimento alla specificità dell'ordinamento dei Comuni nella Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, la L. 06 novembre 2012 n. 190 prevede, all'art. 1, comma 60, che entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della stessa, siano raggiunte intese in sede di Conferenza unificata in merito agli specifici adempimenti degli enti locali, con l'indicazione dei relativi termini, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo, volti alla piena e sollecita attuazione delle disposizioni dalla stessa legge previste.

In particolare con riguardo:

- a) alla definizione, da parte di ciascuna Amministrazione, del Piano triennale di prevenzione della corruzione, a partire da quello relativo agli anni 2013-2015, e alla sua trasmissione alla Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e al Dipartimento della Funzione Pubblica;
- b) all'adozione, da parte di ciascuna Amministrazione, di norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici;
- c) all'adozione, da parte di ciascuna Amministrazione, del codice di comportamento in linea con i principi sanciti recentemente dal D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62.

Al comma 61 dell'art. 1 la Legge 190/2012 ha previsto inoltre che, attraverso intese in sede di Conferenza unificata, fossero definiti gli adempimenti, attuativi delle disposizioni dei successivi decreti emanati sulla base della stessa, da parte della Regione TAA e delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo.

La Conferenza Unificata Stato regioni del 24 luglio 2013 ha sancito la prevista intesa la quale ha definito che il 31 gennaio 2014 sarà il termine ultimo entro il quale le Amministrazioni dovranno adottare il Piano Anticorruzione.

Con l'Intesa è stato costituito altresì un tavolo tecnico presso il Dipartimento della funzione pubblica con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali, per stabilire i criteri sulla base dei quali individuare gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

Gli enti dovranno adottare il regolamento sugli incarichi vietati ai propri dipendenti entro 90 giorni dalla conclusione dei lavori del tavolo tecnico e comunque non oltre 180 giorni dalla data di adozione dell'Intesa (ossia entro il 20 gennaio 2014).

Si ponga attenzione al fatto che nella nostra realtà occorre tener conto di quanto già stabilito dalle leggi regionali in materia (art. 23 DPRReg. 1 febbraio 2005 n. 2/L e s.m. come modificato dal DPRReg. 11 maggio 2010 n. 8/L e dal DPRReg. 11 luglio 2012 n. 8/L) che dettano principi e criteri ai quali i regolamenti organici dei Comuni e della Comunità devono attenersi.

Con il D.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 – i cui principi dovranno essere oggetto di recepimento da parte della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige – si sono riordinati gli obblighi di pubblicità e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni, cui ha fatto seguito, sempre come costola della c.d. legge anticorruzione, il D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 39, finalizzato all'introduzione di griglie di incompatibilità negli incarichi "apicali" sia nelle Amministrazioni dello Stato che in quelle locali (Regioni, Province, Comunità e Comuni), ma anche negli enti di diritto privato che sono controllati da una Pubblica Amministrazione.

Sono tutti passi sulla strada del rinnovamento della Pubblica Amministrazione chiesto a gran voce da un'opinione pubblica sempre più cosciente della gravità e diffusione dei fenomeni *"lato sensu"* corruttivi nella Pubblica Amministrazione, che la nostra Comunità vuole percorrere con serietà e pragmatismo, rifiutando di aderire a una logica meramente adempimentale.

Anche se il D.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 (art.14: *"L'Organismo indipendente di valutazione della performance monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni"*) e la CIVIT (Deliberazione n. 105/2010 - Integrità e doveri di comportamento dei titolari di funzioni pubbliche: *"La trasparenza è il mezzo attraverso cui prevenire e, eventualmente, disvelare situazioni in cui possano annidarsi forme di illecito e di conflitto di interessi"*) hanno definito con nettezza priorità e raggio d'azione, è stata la L. 06 novembre 2012 n. 190 ad imporre operativamente (art. 1, comma 5) a tutte le Pubbliche Amministrazioni di definire, approvare e trasmettere al Dipartimento della Funzione Pubblica:

- a) un Piano di prevenzione della corruzione che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indichi gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- b) procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

In data 12 luglio 2013 il Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione ha finalmente trasmesso la proposta di Piano nazionale anticorruzione alla CIVIT (Commissione Indipendente per la Valutazione e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche). Quest'ultima, in data 11 settembre 2013, ha approvato (deliberazione n. 72/2013) il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica sulla base delle Linee di indirizzo del Comitato interministeriale per il contrasto alla corruzione. Il Piano rappresenta il documento fondamentale per sviluppare la strategia nazionale di prevenzione della corruzione in attuazione della L. 06 novembre 2012 n. 190 e dei decreti attuativi e il presupposto per l'elaborazione e l'adozione da parte di ciascuna Amministrazione del proprio Piano triennale di prevenzione della corruzione. La strategia verrà completata in sede di Conferenza unificata, dove verranno definite le modalità applicative di alcune prescrizioni nei confronti di Regioni ed enti locali. Va rilevato come il modello di mappatura dei rischi e di gestione dei processi a rischio sia assolutamente confermativo della bontà del modello seguito nella redazione del presente Piano triennale di prevenzione della corruzione, il quale contiene, in relazione a tali prescrizioni, **sia l'analisi del livello di rischio delle attività svolte, che un sistema di misure, procedure e controlli tesi a prevenire situazioni lesive per la trasparenza e l'integrità delle azioni e dei comportamenti del personale.**

Il presente Piano, infine, rimanda necessariamente al futuro Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Infatti il recente intervento legislativo in materia a livello nazionale, il D.lgs. 14 marzo 2013 n. 33, attende a breve, almeno sugli aspetti fondamentali e più impattanti, una norma regionale per il suo recepimento.

Il Programma triennale per la trasparenza ed integrità, una volta adottato, si porrà come una sezione del presente Piano di prevenzione della corruzione, con il quale si dovrà coordinare e armonizzare in un equilibrio dinamico attraverso successivi interventi di monitoraggio e aggiornamento. Per il momento ci si attiene a quanto recentemente dettato dalla circolare n. 5 della Regione T.N.A.A. del 15 ottobre 2013.

Il presente Piano di prevenzione della corruzione si collega altresì con la programmazione strategica e operativa dell'Amministrazione.

2. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELLA COMUNITA'

La L.P. 16 giugno 2006 n. 3 e ss. mm. (*"Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino"*), nel ridisegnare il nuovo assetto istituzionale in provincia di Trento, ha previsto, tra i vari aspetti, l'istituzione di un nuovo ente, la **Comunità**, definendola come ente pubblico costituito dai Comuni appartenenti al medesimo territorio per l'esercizio in forma associata obbligatoria di funzioni amministrative, compiti ed attività trasferiti dalla Provincia ai Comuni, nonché per l'esercizio in forma associata di funzioni amministrative, compiti ed attività volontariamente trasferiti dai Comuni.

Il Presidente della Provincia ha adottato, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 8, comma 13, della L.P. 16 giugno 2006 n. 3 e ss. mm., il decreto n. 64 di data 27 aprile 2010 con il quale sono stati disposti il trasferimento alla **Comunità Alta Valsugana e Bersntol** delle funzioni già esercitate dal Comprensorio dell'Alta Valsugana a titolo di delega dalla Provincia nonché la contestuale soppressione del Comprensorio stesso, con decorrenza dal 01 maggio 2010.

In particolare, con il menzionato decreto, sono state trasferite dalla Provincia alla nostra

Comunità, le funzioni relative alle seguenti materie:

- a) assistenza scolastica, ivi compresi i servizi residenziali per gli studenti e gli altri interventi di tipo sociale idonei a conseguire gli obiettivi di cui all'art. 70 della L.P. 07 agosto 2006 n. 5 ("*Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino*");
- b) assistenza e beneficenza pubblica, compresi i servizi socio-assistenziali, restando comunque riservate alla Provincia le funzioni di livello provinciale individuate d'intesa con il Consiglio delle Autonomie Locali ai sensi dell'art. 8, comma 4, lettera b), della L.P. 16 giugno 2006 n. 3 e ss. mm.;
- c) le funzioni amministrative relative alla edilizia abitativa nel rispetto degli atti di indirizzo, dei criteri e delle modalità in vigore alla data del trasferimento;
- d) le competenze in materia urbanistica previste dalla L.P. 04 marzo 2008, n. 1.

Il principio della distinzione dei ruoli fra componente politica e componente tecnica ha comportato anche per la nostra Comunità, da un lato, il riconoscimento delle funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo in capo agli organi elettivi di governo e, dall'altro lato, l'attribuzione dei compiti di natura gestionale alla struttura organizzativa, con contestuale assunzione da parte di quest'ultima di una elevata responsabilità di prodotto e di risultato esplicantesi nello svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative nonché di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione.

Il Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, approvato con deliberazione assembleare n. 06 di data 19 maggio 2008 e modificato con deliberazioni assembleari n. 11 dd. 19 aprile 2010 e n. 21 dd. 24 settembre 2012, al CAPO III (La struttura organizzativa), art. 10, comma 3, prevede, in relazione all'assetto organizzativo dell'ente, un'articolazione della struttura amministrativa in Servizi, e segnatamente:

1. *Servizio Segreteria Generale, Affari Generali e Organizzazione;*
2. *Servizio Personale;*
3. *Servizio Finanziario;*
4. *Servizio Urbanistica;*
5. *Servizio Istruzione, Mense e Programmazione;*
6. *Servizio Edilizia Abitativa;*
7. *Servizio Socio Assistenziale.*

E' da evidenziare, infine, che la vigente normativa provinciale stabilisce l'obbligo per i Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti di gestione in forma associata, mediante la Comunità di appartenenza, di compiti ed attività connessi ai servizi e alle funzioni amministrative in determinate materie. Una volta che tali gestioni associate saranno pienamente operative, sarà pertanto necessario procedere ad un aggiornamento del presente Piano, secondo la metodologia di seguito descritta, al fine di adeguarlo alle modifiche che potranno derivare all'assetto organizzativo dell'ente.

3. IL SUPPORTO DEL CONSORZIO DEI COMUNI TARENTINI

Per avviare il processo di costruzione del Piano di prevenzione della corruzione, la nostra Comunità si è avvalsa anche del supporto del Consorzio dei Comuni Tarentini – Area Formazione e del tutoraggio dallo stesso garantito. Lungo il percorso assistito è stato possibile affinare e omogeneizzare la metodologia di analisi e gestione dei rischi e di

costruzione delle azioni di miglioramento, anche grazie al confronto con realtà omogenee del territorio e il raccordo con i Comuni che insistono sul territorio dell'Alta Valsugana. L'importanza del ruolo delle associazioni dei comuni nell'accompagnamento del processo per l'integrità e la trasparenza è stato tra l'altro enfatizzato anche dal recente Piano Nazionale Anticorruzione.

4. I REFERENTI

In considerazione della dimensione dell'ente e della complessità della materia, onde raggiungere il maggior grado di effettività dell'azione di prevenzione e contrasto, si designano i Responsabili di ogni Servizio quali **Referenti** per l'integrità per il Servizio diretto. Gli stessi debbono coadiuvare il **Responsabile dell'anticorruzione**, al quale solo fanno peraltro capo le responsabilità tipiche e non delegabili previste dalla norma di legge. Allo stesso modo e con le stesse motivazioni vengono individuati Referenti per i controlli interni e per la trasparenza.

I Referenti dovranno improntare la propria azione alla reciproca e sinergica integrazione, nel perseguimento dei comuni obiettivi di legalità, efficacia ed efficienza.

Il raccordo e il coordinamento per il corretto esercizio delle funzioni dei Referenti potranno essere oggetto di successive ulteriori disposizioni del **Segretario Generale della Comunità** nella sua veste di **Responsabile anticorruzione**.

5. PRINCIPIO DI DELEGA – OBBLIGO DI COLLABORAZIONE – CORRESPONSABILITÀ

La progettazione del presente Piano – nel rispetto del principio funzionale della delega – prevede il massimo coinvolgimento dei funzionari con responsabilità organizzativa sulle varie strutture dell'ente. In questa logica si ribadiscono in capo alle figure apicali l'obbligo di collaborazione attiva e la corresponsabilità nella promozione ed adozione di tutte le misure atte a garantire l'integrità dei comportamenti individuali nell'organizzazione.

A questi fini si provvede, con il presente Piano, a trasferire ed assegnare ai Responsabili di tutti i Servizi dell'ente, le seguenti funzioni:

- a) collaborazione per l'analisi organizzativa e l'individuazione delle varie criticità;
- b) collaborazione per la mappatura dei rischi all'interno delle singole strutture organizzative e dei processi gestiti, mediante l'individuazione, la valutazione e la definizione degli indicatori di rischio;
- c) progettazione e formalizzazione delle azioni e degli interventi necessari e sufficienti a prevenire la corruzione e i comportamenti non integri da parte dei collaboratori in occasione di lavoro.

Si ritiene che attraverso l'introduzione e il potenziamento di regole generali di ordine procedurale, applicabili trasversalmente in tutti i settori, si potranno affrontare e risolvere anche criticità, disfunzioni e sovrapposizioni condizionanti la qualità e l'efficienza operativa dell'Amministrazione.

6. L'APPROCCIO METODOLOGICO ADOTTATO PER LA COSTRUZIONE DEL PIANO

Obiettivo primario del Piano di prevenzione della corruzione è garantire nel tempo all'Amministrazione della Comunità, attraverso un sistema di controlli preventivi e di misure organizzative, il presidio del processo di monitoraggio e di verifica sull'integrità delle azioni e dei comportamenti del personale.

Ciò consente da un lato la prevenzione dei rischi per danni all'immagine derivanti da comportamenti scorretti o illegali del personale, dall'altro di rendere il complesso delle azioni sviluppate efficace anche a presidio della corretta gestione dell'ente.

La **metodologia adottata** nella stesura del Piano si rifà a due approcci considerati di eccellenza negli ambiti organizzativi (banche, società multinazionali, pubbliche amministrazioni estere, etc.) che già hanno efficacemente affrontato tali problematiche e che di seguito vengono riportati.

L'approccio dei sistemi normati, che si fonda, a sua volta, su due principi e segnatamente:

- a) sul **principio di documentabilità delle attività svolte**, per cui, in ogni processo, le operazioni e le azioni devono essere verificabili in termini di coerenza e congruità, in modo che sia sempre attestata la responsabilità della progettazione delle attività, della validazione, dell'autorizzazione, dell'effettuazione;
- b) sul **principio di documentabilità dei controlli**, per cui ogni attività di supervisione o controllo deve essere documentata e firmata da chi ne ha la responsabilità.

In coerenza con tali principi, sono da formalizzare procedure, check-list, criteri e altri strumenti gestionali in grado di garantire omogeneità, oltre che trasparenza ed equità.

L'approccio mutuato dal D.lgs. 08 giugno 2001 n. 231 – con le dovute contestualizzazioni e senza che sia imposto dal decreto stesso nell'ambito pubblico – prevede che l'ente **non sia responsabile** per i reati commessi (anche nel suo interesse o a suo vantaggio) se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

- a) se prova che l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, **modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati** della specie di quello verificatosi;
- b) se il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
- c) se non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo.

Si noti che tali **approcci** sono assolutamente **coerenti** sia con le **linee guida della Commissione di Studio su trasparenza e corruzione istituita dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione** (che parla esplicitamente di "risk management" come elemento fondante di qualsiasi adeguato assetto gestionale teso a combattere tali fenomeni) che con le "**Linee di indirizzo del Comitato interministeriale** (D.P.C.M. 16 gennaio 2013) **per la predisposizione**, da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, **del Piano nazionale anticorruzione** di cui alla L. 06 novembre 2012, n. 190", sia con il Piano nazionale anticorruzione approvato dalla CIVIT lo scorso 11 settembre 2013.

7. IL PERCORSO DI COSTRUZIONE DEL PIANO

Nel percorso di costruzione del Piano, accompagnato dal Consorzio dei Comuni Trentini – Area Formazione, sono stati tenuti in considerazione diversi aspetti espressamente citati dalle Linee di indirizzo del Comitato interministeriale del marzo 2013 (D.P.C.M. 16 gennaio 2013):

- a) Il coinvolgimento dei Responsabili operanti nelle aree a più elevato rischio nell'attività di analisi e valutazione, di proposta e definizione delle misure e di monitoraggio per l'implementazione del Piano. Tale attività – che non sostituisce ma integra la opportuna formazione rispetto alle finalità e agli strumenti del Piano stesso – è stata il punto di partenza per la definizione di azioni preventive efficaci rispetto alle reali esigenze della nostra Comunità;
- b) La rilevazione delle misure di contrasto (procedimenti a disciplina rinforzata, controlli specifici, particolari valutazioni ex post dei risultati raggiunti, particolari misure nell'organizzazione dei servizi e nella gestione del personale addetto, particolari misure di trasparenza sulle attività svolte) anche già adottate, oltre alla indicazione delle misure che, attualmente non presenti, si prevede di adottare in futuro. Si è in tal modo costruito un Piano che, valorizzando il percorso virtuoso già intrapreso dall'Amministrazione, mette a sistema quanto già positivamente sperimentato purché coerente con le finalità del Piano medesimo.
- c) L'impegno all'apertura di un tavolo di confronto con i portatori di interessi, compresi i Comuni ricadenti nell'area di azione della Comunità, sui contenuti delle misure adottate nelle aree a maggior rischio di comportamenti non integri, per poter arricchire l'approccio con l'essenziale punto di vista dei fruitori dei servizi della Comunità stessa, e nel contempo rendere consapevoli gli interessati degli sforzi messi in campo dall'organizzazione per rafforzare e sostenere l'integrità e trasparenza dei comportamenti dei suoi operatori a tutti i livelli.
- d) La sinergia con quanto già realizzato o in progettazione nell'ambito della trasparenza, ivi compresi:
 - il rinvio ai contenuti del futuro Programma triennale per la trasparenza e l'integrità come articolazione dello stesso Piano triennale di prevenzione della corruzione;
 - l'attivazione del sistema di trasmissione delle informazioni al sito web istituzionale dell'ente;
 - il recepimento del nuovo codice di comportamento del pubblico dipendente dettato dal DPR 16 aprile 2013 n. 62, con corrispondente sistema sanzionatorio;
 - l'attivazione del diritto di accesso civico di cui al citato D.lgs. 14 marzo 2013 n. 33, così come verrà delineato dall'emananda norma regionale in tema di trasparenza.
- e) la previsione e l'attuazione di specifiche attività di formazione del personale, con attenzione prioritaria al Responsabile anticorruzione dell'Amministrazione e ai

Responsabili dei servizi competenti per le attività maggiormente esposte al rischio di corruzione, ma che coinvolgono anche tutto il personale dell'Amministrazione in relazione alle tematiche della legalità ed eticità dei comportamenti individuali. Tali attività troveranno compiuta programmazione nel Piano triennale della formazione e saranno svolte in prima battuta tramite l'apporto degli esperti del Consorzio dei Comuni Trentini;

- f) il contenuto del nuovo codice di comportamento del pubblico dipendente dettato dal Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, già adeguato con deliberazione assunta in data odierna in attesa di un suo recepimento da parte della contrattazione collettiva.

Inoltre si è ritenuto opportuno – come previsto nella circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1 di data 25 gennaio 2013 – ampliare il concetto di corruzione ricomprendendo tutte quelle 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. (...) Le situazioni rilevanti sono quindi più ampie della fattispecie penalistica e sono tali da ricomprendere, 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”*.

7.1. Sensibilizzazione dei Responsabili di servizio e condivisione dell'approccio

Il primo passo compiuto nella direzione auspicata è stato quello di trasmettere e far crescere all'interno della Comunità, la consapevolezza sul problema dell'integrità dei comportamenti.

Con Decreto del Presidente della Comunità n. 1 del 10 gennaio 2014 il Segretario generale dott. Claudio Civettini è stato nominato quale Responsabile della prevenzione della corruzione di cui all'art. 1, comma 7, della L. 6 novembre 2012 n. 190.

In coerenza con l'importanza della condivisione delle finalità e del metodo di costruzione del Piano di prevenzione della corruzione, in questa fase di avvio si è provveduto a sensibilizzare e coinvolgere i Responsabili di Servizio, precisando loro che il Piano avrebbe incluso non solo i procedimenti previsti dall'art. 1, comma 16, della L. 06 novembre 2012 n. 190 (autorizzazioni o concessioni; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera), ma che il punto di partenza sarebbe stata l'analisi di tutte le attività della Comunità che possono presentare rischi di integrità. Nello specifico si richiama l'incontro svoltosi in data 21 gennaio 2014, in occasione del quale si è proceduto alla presentazione della metodologia, all'esame ed alla validazione delle azioni operative proposte, cui sono seguiti specifici incontri di approfondimento sui processi di competenza con i singoli Responsabili di Servizio.

7.2. Individuazione dei processi più a rischio (“registro dei processi a rischio”) e dei possibili rischi (“registro dei rischi”)

In logica di priorità, sono stati selezionati dal Segretario generale e validati dai Responsabili di Servizio i processi che, in funzione della situazione specifica della Comunità, presentano possibili rischi per l'integrità, classificando tali rischi in relazione al grado di “pericolosità” ai fini delle norme anticorruzione. In coerenza con quanto previsto dal D.lgs. 08 giugno 2001 n. 231 e con le conclusioni della Commissione di studio su trasparenza e corruzione (rapporto di data 30 gennaio 2012), sono state attuate in tale selezione metodologie proprie del **risk management** (gestione del rischio) nella valutazione della priorità dei rischi, caratterizzando ogni processo in base ad un **indice di rischio** in grado di misurare il suo specifico livello di criticità e di poterlo quindi successivamente comparare con il livello di criticità degli altri processi. L'approccio prevede che un rischio sia analizzato secondo due dimensioni:

- a) la **probabilità di accadimento**, cioè la stima di quanto è probabile che il rischio si manifesti in quel processo, in relazione ad esempio alla presenza di discrezionalità, di fasi decisionali o di attività esterne a contatto con l'utente;
- b) l'**impatto dell'accadimento**, cioè la stima dell'entità del danno – materiale o di immagine – connesso all'eventualità che il rischio si concretizzi.

L'indice di rischio si ottiene moltiplicando tra loro queste due variabili, secondo la scala quantitativa sotto riportata. Più è alto l'indice di rischio più è critico, di conseguenza, il processo dal punto di vista dell'accadimento di azioni o comportamenti non linea con i principi di integrità e trasparenza. In relazione alle previsioni della norma, all'interno del Piano sono stati inseriti tutti i processi caratterizzati da un indice di rischio “**medio**” o “**alto**” e comunque tutti i procedimenti di cui al citato art. 1, comma 16, della L. 06 novembre 2012, n. 190, oltre ad altri processi “critici” il cui indice di rischio si è rivelato, ad un esame più approfondito, essere “basso”.

Probabilità/Impatto	1	2	3	4
4	4	8	12	16
3	3	6	9	12
2	2	4	6	8
1	1	2	3	4

1 - 2 = trascurabile
3 - 4 = basso
6 - 8 = medio
9 - 16 = alto

7.3. Proposta delle azioni preventive e dei controlli da mettere in atto

Per ognuno dei processi della mappa identificato come “**critico**” in relazione al proprio indice di rischio, è stato definito un **piano di azioni** che contempli almeno una azione per ogni rischio stimato come prevedibile (cioè con indice di rischio “**alto**” o “**medio**”, e in alcuni casi anche “**basso**” ma meritevole di attenzione), progettando e sviluppando gli strumenti che rendano efficace tale azione o citando gli strumenti già in essere.

Più specificatamente, per ogni azione prevista e non attualmente in essere, sono stati evidenziati la **previsione dei tempi** e le **responsabilità attuative** per la sua realizzazione e messa a regime, in logica di *project management*. Laddove la realizzazione dell’azione lo consentisse sono stati previsti indicatori che in ogni caso rimandano alla misura operata su quegli obiettivi all’interno dei documenti di programmazione. Tale strutturazione delle azioni e quantificazione dei risultati attesi rende possibile il **monitoraggio periodico** del Piano di prevenzione della corruzione, in relazione alle scadenze temporali e alle responsabilità delle azioni e dei sistemi di controllo messe in evidenza nel Piano stesso.

Attraverso l’attività di monitoraggio e valutazione dell’attuazione del Piano, sarà possibile migliorare nel tempo la sua formalizzazione e la sua efficacia.

7.4. Stesura e approvazione del Piano

La stesura del presente Piano triennale di prevenzione della corruzione è stata quindi realizzata mettendo a sistema tutte le azioni operative proposte e validate dai Responsabili di Servizio e le azioni di carattere generale che ottemperano le prescrizioni della L. 06 novembre 2012, n. 190. Particolare attenzione è stata posta nel garantire la “**fattibilità delle azioni previste**”, sia in termini operativi che finanziari, evitando spese o investimenti non coerenti con le possibilità finanziarie dell’ente, attraverso la verifica della coerenza rispetto agli altri strumenti di programmazione dell’ente (bilancio di previsione, relazione previsionale e programmatica, piano esecutivo di gestione, etc.).

7.5. Formazione a tutti gli operatori interessati dalle azioni del Piano

Al fine di massimizzare l’impatto del Piano, verrà attuata nei prossimi mesi, come richiesto dal PNA, un’attività di informazione/formazione, rivolta a tutti i dipendenti, sui contenuti del presente piano. L’attività verrà realizzata a/m del Consorzio dei Comuni Trentini, per una durata di almeno due ore.

Oltre a dare visibilità alla ratio ed ai contenuti del presente Piano, gli incontri formativi porranno l’accento sulle tematiche della eticità e legalità dei comportamenti, nonché sulle novità in tema di risposta penale e disciplinare alle condotte non integre dei pubblici dipendenti.

La registrazione puntuale delle presenze consentirà di assolvere ad uno degli obblighi previsti dalla L. 190/2012 e ribaditi dalla circolare della Funzione Pubblica del 25 gennaio 2013.

8. LE MISURE ORGANIZZATIVE DI CARATTERE GENERALE

Si riportano di seguito le misure organizzative di carattere generale che la nostra Comunità intende mettere in atto, in coerenza con quanto previsto dalla L. 06 novembre 2012, n. 190 e con la propria dimensione organizzativa.

Rispetto a quanto auspicato dalla normativa in merito all'adozione di adeguati **sistemi di rotazione del personale** addetto alle aree a rischio, l'Amministrazione rileva la materiale impossibilità di procedere in tal senso sui funzionari Responsabili di Servizio, data la loro specifica preparazione, attualmente non fungibile. L'Amministrazione si impegna peraltro a valutare nel medio periodo per quali altre posizioni è opportuno e possibile prevedere percorsi di polifunzionalità che consentano tali rotazioni, evitando che possano consolidarsi delle posizioni "**di privilegio**" nella gestione diretta di attività a rischio, ma con l'accortezza di **mantenere continuità e coerenza degli indirizzi e le necessarie competenze delle strutture**.

L'Amministrazione **si impegna** altresì – partendo da quanto indicato nell'art. 1, comma 9, della L. 06 novembre 2012, n. 190 – a garantire:

- a) l'attivazione effettiva della normativa sulla **segnalazione da parte del dipendente di condotte illecite** di cui sia venuto a conoscenza, di cui alla L. 06 novembre 2012, n. 190, con le necessarie forme di tutela, ferme restando le garanzie di veridicità dei fatti, a tutela del denunciato;
- b) l'adozione di misure che garantiscano il **rispetto delle norme del codice di comportamento** dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni di cui al D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62, non solo da parte dei propri dipendenti, ma anche, laddove compatibili, da parte di tutti i collaboratori dell'amministrazione, dei titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità, dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione;
- c) l'adozione delle misure necessarie all'effettiva attivazione della **responsabilità disciplinare dei dipendenti**, in caso di violazione dei doveri di comportamento, ivi incluso il dovere di rispettare le prescrizioni contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione;
- d) l'adozione di misure volte alla vigilanza sull'attuazione delle disposizioni in materia di **inconferibilità e incompatibilità degli incarichi**, di cui alla L. 06 novembre 2012 n. 190, anche successivamente alla cessazione del servizio o al termine dell'incarico (si veda il D. Lgs. 14 marzo 2013 n. 39 finalizzato alla introduzione di griglie di incompatibilità negli incarichi "apicali" sia nelle Amministrazioni dello Stato che in quelle locali, ma anche negli enti di diritto privato che sono controllati da una Pubblica Amministrazione).
- e) l'adozione di misure di verifica dell'attuazione delle disposizioni di legge in materia di autorizzazione di **incarichi esterni**, così come modificate dalla L. 06 novembre 2012, n. 190;
- f) la previsione di **forme di presa d'atto**, da parte dei dipendenti, del Piano triennale di prevenzione della corruzione sia al momento dell'assunzione sia, per quelli in servizio, con cadenza periodica;

- g) l'integrazione con il **Programma triennale per la trasparenza e l'integrità**, da intendersi quindi come **articolazione del presente Piano triennale di prevenzione della corruzione**;
- h) la richiesta alle **aziende partecipate e controllate** di arricchire i propri modelli organizzativi richiesti dal D.Lgs.231, con le previsioni del presente Piano, laddove compatibili.

Altra misura fondamentale sarà quella di coinvolgere gli stakeholder e curare le ricadute sul territorio anche attraverso l'adozione dei cd. protocolli di legalità a livello di Consiglio delle Autonomie. I **protocolli di legalità** costituiscono oggi utili strumenti per contrastare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nelle attività economiche, anche nei territori dove il fenomeno non è particolarmente radicato. I protocolli di legalità sono disposizioni volontarie tra i soggetti coinvolti nella gestione dell'opera pubblica (normalmente il contraente generale, la stazione appaltante e gli operatori della filiera dell'opera da realizzare). In tal modo vengono rafforzati i vincoli previsti dalla norme della legislazione antimafia, con forme di controllo volontario, anche con riferimento ai subcontratti, non previste dalla predetta normativa. Il vantaggio di poter fruire di uno strumento di "consenso", fin dal momento iniziale, consente a tutti i soggetti (privati e pubblici), di poter confrontarsi lealmente con eventuali fenomeni di tentativi di infiltrazione criminale organizzata.

Infine, per quanto concerne **l'aspetto formativo** – essenziale per il mantenimento e lo sviluppo del Piano nel tempo – si ribadisce che la L. 06 novembre 2012 n. 190, in linea con la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. in data 31 ottobre 2003, attribuisce particolare importanza alla formazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio. E' pertanto prevista, in occasione della predisposizione del Piano della formazione, particolare attenzione alle tematiche della trasparenza e della integrità, sia dal punto di vista della conoscenza della normativa e degli strumenti previsti nel Piano, che dal punto di vista valoriale, in modo da accrescere sempre più lo sviluppo del senso etico.

9. IL SISTEMA DEI CONTROLLI E DELLE AZIONI PREVENTIVE PREVISTE

Si riportano di seguito, organizzate a livello di Servizio, le **schede contenenti le azioni preventive e i controlli attivati per ognuno dei processi** per i quali si è stimato "**medio**" o "**alto**" l'indice di rischio o per i quali, sebbene l'indice di rischio sia stato stimato come "**basso**", si è comunque ritenuto opportuno e utile predisporre e inserire nel Piano azioni di controllo preventivo. **I processi complessivamente inseriti nel Piano triennale di prevenzione della corruzione sono n. 26, i rischi individuati sono complessivamente n. 112**, ognuno dei quali con almeno una azione programmata o già in atto.

Per ogni azione – anche se già in atto - è stato inserito il soggetto responsabile della sua attuazione, e laddove l'azione sia pianificata nella sua realizzazione, sono indicati i tempi stimati per il suo completamento, eventualmente affiancati da note esplicative. L'utilizzo di un unico format è finalizzato a garantire l'uniformità e a facilitare la lettura del documento.

10. AGGIORNAMENTO DEL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

10.1. Modalità di aggiornamento

Fermo restando il necessario adeguamento e allineamento del presente documento al Piano nazionale anticorruzione, esso, come il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, rientra tra i piani e i programmi gestionali. Le modalità di aggiornamento saranno pertanto analoghe a quelle previste per l'aggiornamento di tali piani e programmi e si darà atto del grado di raggiungimento degli obiettivi dichiarati secondo gli indicatori ivi previsti.

10.2. Cadenza temporale di aggiornamento

I contenuti del Piano triennale di prevenzione della corruzione, così come le priorità d'intervento e la mappatura e pesatura dei rischi per l'integrità, saranno oggetto di aggiornamento annuale o, se necessario, in corso d'anno, anche in relazione ad eventuali adeguamenti a disposizioni normative e/o a riorganizzazione di processi e/o funzioni.

APPENDICE NORMATIVA

Si riportano di seguito le principali fonti normative sul tema della trasparenza e dell'integrità.

- L. 07.12.2012 n. 213 *“Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”*.
- L. 06.11.2012 n. 190 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*.
- L. 28.06.2012 n. 110 e L. 28.06.2012 n. 112, di ratifica di due convenzioni del Consiglio d'Europa siglate a Strasburgo nel 1999.
- L. 11.11.2011 n. 180 *“Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese”*.
- L. 12.07.2011 n.106 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 2011 n. 70, concernente Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia”*.
- L. 03.08.2009 n.116 *“Ratifica della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 31 ottobre 2003”*.
- L. 18.06.2009 n. 69 *“Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”*.
- L. R. (Regione Autonoma Trentino - Alto Adige) 13.12.2012 n. 8, successivamente modificata con L. R. TAA. 05.02.2013 n. 1 e L. R. 02.05.2013 n.3, in tema di trasparenza ed integrità (si veda circolare n. 3/EL/2013/BZ/di data 15.05.2013).
- D. Lgs. 14.03.2013 n. 39 *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.
- D. Lgs. 14.03.2013 n. 33 *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”*.

- D. Lgs. 27.10.2009 n. 150 *“Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”*.
- D. Lgs. 12.04.2006 n. 163 e ss. mm. *“Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”*.
- D. Lgs. 07.03.2005 n. 82 e ss. mm. *“Codice dell’amministrazione digitale”*.
- D.P.R. 23.04.2004 n. 108 *“Regolamento recante disciplina per l’istituzione, l’organizzazione ed il funzionamento del ruolo dei dirigenti presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo”*.
- D. Lgs. 30.06.2003 n. 196 *“Codice in materia di protezione dei dati personali”*.
- D. Lgs. 30.03.2001 n. 165 *“Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*.
- D.P.R. 16.04.2013 n. 62 *“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*.
- D.P.R. 07.04.2000 n. 118 *“Regolamento recante norme per la semplificazione del procedimento per la disciplina degli albi dei beneficiari di provvidenze di natura economica, a norma dell’articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59”*.
- Codice etico funzione pubblica di data 28.11.2000.
- Codice etico per gli amministratori locali – *“Carta di Pisa”*.
- Per la Provincia Autonoma di Trento allegato n/1 al contratto collettivo provinciale di lavoro 2002-2005 del personale del comparto autonomie locali sottoscritto in data 20.10.2003 – *“Codice di comportamento dei dipendenti”*.
- Convenzione dell’O.N.U. contro la corruzione, adottata dall’Assemblea Generale dell’Organizzazione in data 31.10.2003 con la risoluzione n. 58/4, sottoscritta dallo Stato italiano in data 09.12.2003 e ratificata con la L. 03.08.2009 n. 116.
- Intesa di data 24.07.2013 in sede di Conferenza Unificata tra Governo ed Enti Locali, attuativa della L. 06.11.2012 n. 190 (art. 1, commi 60 e 61).
- Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ai sensi della L. 06.11.2012 n. 190, e approvato dalla CIVIT in data 11.09.2013.
- Circolari n. 1 di data 25.01.2013 e n. 2 di data 29.07.2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica.

- Linee di indirizzo del Comitato interministeriale (D.P.C.M. 16.01.2013) per la predisposizione, da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, del Piano nazionale anticorruzione di cui alla L. 06.11.2012 n. 190.
- D.P.C.M. 18.04.2013 attinente le modalità per l'istituzione e l'aggiornamento degli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, di cui all'art. 1, comma 52, della L. 06.11.2012 n. 190.
- Delibera CIVIT n. 72/2013 con cui è stato approvato il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica.
- Delibera CIVIT n. 15/2013 in tema di organo competente a nominare il Responsabile della prevenzione della corruzione nei comuni.
- Delibera CIVIT n. 2/2012 *“Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell’aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità”*.
- Delibera CIVIT n. 105/2010 *“Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità (art. 13, comma 6, lettera e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)”*.