

Approvato con la deliberazione del Comitato esecutivo n. 04 del 26.01.2016  
IL SEGRETARIO dott. Copat Paulo N.

# **PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE ( 2016 – 2018 )**

**in applicazione della L. 06.11.2012 n. 190**

**Approvato con deliberazione del  
Comitato esecutivo della Comunità  
n. 04 di data 26.01.2016**

## PREMESSA

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

Viene confermata la rilevanza dei temi **della trasparenza e della integrità dei comportamenti** nella Pubblica Amministrazione (personale dipendente ed Amministratori), che appaiono sempre più rilevanti nel panorama nazionale e di pubblico interesse, anche in relazione alle richieste della comunità internazionale.

La legge 06.11.2012 n. 190 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione”* impone anche alle Comunità di cui alla L.P. 16.06.2003 n. 6 si dotino del “Piano di prevenzione della corruzione”, quale strumento atto a dimostrare come l'ente si sia organizzato per prevenire gli eventuali comportamenti non corretti possibili, per quanto riguarda il proprio personale dipendente e senza dovere considerare altri soggetti.

In tale modo il legislatore ha voluto sottolineare l'attenzione per i temi dell'integrità e della trasparenza dell'azione amministrativa a tutti i livelli, come presupposto per un corretto utilizzo delle pubbliche risorse e del corretto rapportarsi con il cittadino – utente, senza sperequazioni.

Con riferimento alla specificità dell'ordinamento dei Comuni nella Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, la legge 06.11.2012 n. 190 ha previsto, all'art. 1, comma 60, che in sede di Conferenza unificata fossero raggiunte le intese necessarie per gli adempimenti che devono essere posti a carico degli enti, con l'indicazione dei relativi termini, nonché degli altri soggetti sottoposti al loro controllo, volti complessivamente alla piena attuazione delle disposizioni dalla stessa legge previste ed in particolare con riguardo:

- alla definizione, da parte di ciascuna Amministrazione, del “Piano triennale di prevenzione della corruzione” e alla sua trasmissione alla Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e al Dipartimento della Funzione Pubblica;
- all'adozione, da parte di ciascuna Amministrazione, di norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici;
- all'adozione, da parte di ciascuna Amministrazione, del codice di comportamento in linea con i principi sanciti dal D.P.R. 16.04.2013 n. 62.

La Conferenza Unificata Stato regioni del 24.07.2013 ha sancito la prevista intesa, indicando il termine del 31 gennaio 2014 per l'adozione da parte delle Amministrazioni del Piano Anticorruzione.

Nel corso del 2013 sono stati inoltre emanati i decreti attuativi della Legge n. 190/2012 ed in particolare:

- il D.Lgs. 14.03.2013 n. 33 riguardante il riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni;
- il D.Lgs. 8.04.2013 n. 39 in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni;
- il D.P.R. 16.04.2013 n. 62 recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

In data 11 settembre 2013 è stato approvato il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) con delibera n. 72 della CIVIT, poi rinominata Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) in forza dell'art. 5 della L. n. 125/2013.

Nella nostra realtà occorre tener conto di quanto già stabilito dalle leggi regionali in materia (art. 23 DPReg. 01.02.2005 n. 2/L e s.m. come modificato dal DPReg. 11.05.2010 n. 8/L e dal DPReg. 11.07.2012 n. 8/L), che dettano principi e criteri ai quali i regolamenti organici dei comuni e delle comunità devono attenersi.

Secondo quanto previsto dalla L. 06.11.2012 n.190 art. 1, comma 5, tutte le pubbliche amministrazioni devono definire, approvare e trasmettere al Dipartimento della Funzione Pubblica:

- 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 ritenuti idonei per prevenire il medesimo rischio;
- procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori che risultassero particolarmente esposti alla corruzione.

Successivamente, con la L.R. 29.10.2014 n. 10, recante “Disposizioni in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della Regione e degli Enti ad Ordinamento regionale (...)” è stato effettuato l’adeguamento della legislazione regionale sugli enti locali agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle P.A. individuati dalla Legge 190/2012 in materia di anticorruzione.

Il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica sulla base delle Linee di indirizzo del Comitato interministeriale per il contrasto alla corruzione rappresenta il documento fondamentale per sviluppare la strategia, valida per tutto il territorio nazionale, per la prevenzione della corruzione e costituisce il presupposto per l’elaborazione e l’adozione da parte di ciascuna Amministrazione del proprio documento triennale, calibrato sulle relative specifiche necessità/effettivo livello del rischio. In relazione ai documenti ed alle prescrizioni sopra richiamate, il presente documento contiene 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 esclusivamente nei confronti del personale dipendente.

## 1. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DELLA COMUNITÀ'

La L.P. 16.06.2006 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, per l’esercizio in forma associata con i Comuni che ne costituiscono il territorio 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 Autonoma di Trento ha adottato, ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 8, comma 13, della L.P. 16.06.2006 n. 3 e ss. mm., il decreto n. 231 di data 30.12.2010 con il quale sono stati disposti il trasferimento alla **Comunità Alto Garda e Ledro** le funzioni già esercitate dal Comprensorio Alto Garda e Ledro a titolo di delega dalla Provincia, con la contestuale soppressione del Comprensorio stesso, con decorrenza dal 01.07.2010.

In particolare, con il menzionato decreto, sono state trasferite dalla Provincia alla nostra Comunità, le diverse funzioni relative tra l’altro alle seguenti materie:

- 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. 07.08.2006 n. 5 (“*Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino*”);
- 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. 16.06.2006 n. 3 e ss. mm.;
- le funzioni amministrative relative alla edilizia abitativa nel rispetto degli atti di indirizzo, dei criteri e delle modalità in vigore alla data del trasferimento;
- le competenze in materia urbanistica previste dalla L.P. 04.03.2008 n. 1.

Attività di particolare rilevanza attualmente svolte attengono la gestione degli RSU ed il Servizio di Polizia Locale Intercomunale Alto Garda e Ledro.

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.

L'attuale assetto organizzativo dell'Ente, come risultante sulla base degli atti di programmazione adottati, bilancio previsionale e piano esecutivo di gestione prevede una articolazione della struttura amministrativa in Funzioni generali e Servizi/Uffici, come da ultimo individuati sulla base del "Modello organizzativo per la Gestione Finanziaria della Comunità, allegato A) alla deliberazione della Giunta della Comunità n. 24 di data 03/03/2015.

Tale documento viene allegato al presente piano a migliore chiarimento, nella sua versione integrale.

## **2. IL SUPPORTO DEL CONSORZIO DEI COMUNI TRENTINI**

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 Trentini – Area Formazione, anche partecipando all'apposito percorso di formazione.

## **3. 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 titolari della P.O. (Posizione Organizzativa) ed il Dirigente/Comandante del Corpo di Polizia Locale Intercomunale A. G. e L., quali referenti per l'integrità del Servizio di relativa competenza. Gli stessi coadiuvano il Responsabile dell'anticorruzione, al quale fanno peraltro capo le responsabilità tipiche e non delegabili previste dalla norma di legge.

Allo stesso modo e con le stesse motivazioni potranno essere individuati i Referenti per i controlli interni e per la trasparenza.

I Referenti dovranno improntare la propria azione alla reciproca e sinergica integrazione, nel perseguitamento 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 della Comunità nella sua veste di Responsabile anticorruzione.

## **4. PRINCIPIO DI DELEGA – OBBLIGO DI COLLABORAZIONE – CORRESPONSABILITÀ**

Il presente Piano prevede il coinvolgimento in itinere dei funzionari con responsabilità organizzativa sulle varie strutture dell'ente. In questa logica sussiste in capo alle figure apicali la necessità di una collaborazione attiva 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 e ad assegnare, ai Responsabili di tutti i Servizi dell'ente – titolari della Posizione Organizzativa (attualmente come dalla deliberazione del Comitato esecutivo della Comunità n. 160 del 06.10.2015 e future ss. mm.), le seguenti funzioni:

- collaborazione per la verifica dell'analisi organizzativa e delle eventuali criticità;
- collaborazione per l'adeguamento in futuro della mappatura dei rischi all'interno delle singole strutture organizzative e dei processi gestiti, mediante l'individuazione, la valutazione, la definizione e l'aggiornamento degli indicatori di rischio possibili, gradualmente ed in approfondimento delle modalità gestionali necessarie;
- la progettazione e formalizzazione delle ulteriori azioni e degli interventi necessari e sufficienti a prevenire ipotetici comportamenti non integri in occasioni di lavoro, aneh in correlazione con la formazione necessaria.

## 5. L'APPROCCIO ADOTTATO PER LA COSTRUZIONE DEL PIANO

Obiettivo del Piano è garantire nel tempo, mediante un sistema di verifiche anche preventive e di misure organizzative, il processo di monitoraggio sull'integrità delle azioni, degli adempimenti che vengono svolti e dei provvedimenti che vengono adottati.

Ciò consente da un lato di svolgere una positiva azione preventiva, dall'altro di rendere il complesso delle azioni efficace ed anche a presidio della corretta gestione, come della stessa immagine dell'ente.

In coerenza con tali finalità, possono essere valutate in itinere e secondo le effettive necessità che saranno riscontrate le ulteriori procedure, check-list e gli ulteriori eventuali strumenti gestionali in grado di garantire migliore omogeneità, oltre che trasparenza ed equità.

L'approccio mutuato dal D.lgs. 08.06.2001 n. 231 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'Amministrazione della Comunità 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 ad un Responsabile della prevenzione dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo e/o ad altro personale incaricato della collaborazione;
- c) se non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte del Responsabile della prevenzione.

## 6. IL PERCORSO DI COSTRUZIONE DEL PIANO

Nel percorso di costruzione del Piano in origine sono stati tenuti in considerazione diversi aspetti espressamente citati dalle Linee di indirizzo del Comitato interministeriale del marzo 2013 (D.P.C.M. 16.01.2013):

- il primo passo necessario è quello di far consolidare e crescere all'interno della Comunità la consapevolezza della importanza dell'integrità dei comportamenti. Il coinvolgimento dei Responsabili operanti nelle aree a più elevata possibilità di rischio viene ulteriormente perseguito nell'attività di analisi e valutazione, di proposta e definizione delle misure e di monitoraggio per l'implementazione del piano;
- la rilevazione delle misure di contrasto, già adottate o che si prevede di adottare in futuro.
- in tale contesto è valutato importante il processo di formazione e l'organizzazione di appositi corsi che coinvolgano il personale interessato;
- di conseguenza la previsione e l'attuazione di specifiche attività di formazione del personale da effettuare secondo le effettive necessità e dei livelli di rischio effettivo che saranno riscontrati, in particolare per il Responsabile anticorruzione dell'Amministrazione e ai Responsabili degli uffici/servizi competenti per le attività maggiormente esposte a rischio;
- il contenuto del nuovo codice di comportamento del pubblico dipendente.

Il concetto di "corruzione" ricomprende 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

Il primo passo necessario nella direzione auspicata è quello di far crescere all'interno della Comunità, la consapevolezza sul problema dell'integrità dei comportamenti (il Segretario generale

è individuato quale Responsabile della prevenzione della corruzione di cui all'art. 1, comma 7, della L. 6.11.2012 n. 190).

I Responsabili di Ufficio/Servizio saranno ulteriormente sensibilizzati ed informati anche nel corso del 2016, con riferimento alle necessità connesse ai procedimenti previsti dall'art. 1, comma 16, della L. n. 190/2012 ed ai provvedimenti connessi di eventuale competenza degli Organi (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), ed ulteriormente per tutte le attività della Comunità che possano presentare rischi.

## 7.2. Individuazione dei rischi

In via preliminare sono stati già selezionati i processi che, in funzione della situazione/competenze specifiche della Comunità, che possano presentare possibili rischi per l'integrità, classificando tali rischi in relazione al grado di "pericolosità" ai fini delle norme anti-corruzione.

I fattori di rischio sono stati analizzati secondo due parametri:

- 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;
- l'**impatto dell'accadimento**, cioè la stima dell'entità del danno - materiale o di immagine – potenzialmente connesso.

L'indice di rischio si ottiene moltiplicando tra loro questa due variabili (per ognuna delle quali si è stabilita convenzionalmente una scala quantitativa).

Pertanto, più è alto l'indice numerico che ne deriva, più è critico il processo rispetto all'ipotesi di azioni o comportamenti non linea con i principi.

Indice di rischio:

1 - 3	= trascurabile
4 - 6	= basso
7 - 9	= medio
10 - 12	= alto

## 7.3. Azioni e controlli da mettere in atto

Per ognuno dei processi della mappa identificato come "critico" in relazione al proprio indice di rischio, è possibile definire un piano di azioni che contempli almeno una azione per ogni rischio stimato come prevedibile (cioè con indice di rischio "alto" o "medio", ed eventualmente anche "basso" ma ritenuto comunque 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. 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 del piano

Particolare attenzione deve essere posta nel garantire la effettiva fattibilità delle azioni previste, sia in termini operativi che finanziari.

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

Al fine di massimizzare l'impatto del Piano, verrà attuata ulteriormente nei primi mesi del 2016 un'attività di verifica, informazione/formazione, rivolta ai dipendenti, sui contenuti del presente piano, anche con apposita attività formativa in sede o on line.

Oltre che sui contenuti del piano, gli incontri formativi potranno porre l'accento ulteriormente sulle tematiche della eticità e legalità dei comportamenti nell'interesse generale, nonché sulle novità in tema di risposta penale e disciplinare alle eventuali condotte non integre dei pubblici dipendenti.

## **8. LE MISURE ORGANIZZATIVE DI CARATTERE GENERALE**

Si riportano di seguito le misure organizzative di carattere generale che la Comunità intende mettere in atto, in coerenza con quanto previsto dalla norma 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 mediante i funzionari apicali Responsabili di risultato, data la loro specifica preparazione tecnica e competenze necessarie nelle diverse materie e competenze specialistiche assegnate, che attualmente non risulta fungibile. L'amministrazione potrà peraltro a valutare nel medio periodo per quali altre posizioni sia eventualmente opportuno e possibile prevedere percorsi di polifunzionalità che consentano le eventuali rotazioni nel caso opportune.

Inoltre l'Amministrazione si impegna a valutare nel medio periodo la possibilità di ulteriori specifici interventi formativi ed in ogni caso cercherà di sopperire in alternativa tramite l'attività di supervisione e controllo.

L'Amministrazione si impegna altresì – partendo da quanto indicato nell'art. 1, comma 9, della L. 06.11.2012 n. 190, a valutare e migliorare ulteriormente nel 2016:

- 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. 06.11.2012 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 fattibili che garantiscano il rispetto delle norme del codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni di cui al D.P.R. 16.04.2013 n. 62, non solo da parte dei propri dipendenti, ma anche, laddove valutate 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 fornitrice 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;
- d) l'adozione di misure volte alla vigilanza sull'attuazione delle disposizioni in materia di inconfondibilità e incompatibilità degli incarichi (L. 06.11.2012 n. 190, D. Lgs. 14.03.2013 n. 39 );
- e) l'adozione di misure di verifica dell'attuazione delle disposizioni di legge in materia di autorizzazione di incarichi esterni, così come modificate (L. 06.11.2012 n. 190);
- f) il rispetto e la l'adozione di misure di verifica dei regolamenti interni adottati dall'Ente;
- g) la previsione di forme di informazione/presa d'atto del piano da parte dei dipendenti, sia al momento dell'assunzione sia per quelli in servizio, con cadenza periodica;
- h) l'integrazione con il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità;
- i) 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.

Infine, per quanto concerne l'aspetto formativo, essenziale per il mantenimento e lo sviluppo del piano nel tempo, si ribadisce come la L. n. 190/2012 attribuisce particolare importanza alla formazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio, per cui saranno previsti interventi di formazione/sensibilizzazione con riferimento anche alle tematiche della trasparenza e della integrità, sia dal punto di vista della conoscenza della normativa che degli strumenti previsti nel piano, in modo da condividere e conservare sempre più il senso etico.

## **9. IL SISTEMA DEI CONTROLLI E DELLE AZIONI PREVENTIVE PREVISTE**

Vengono riportate nel piano 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”, possa essere comunque ritenuto opportuno o utile predisporre e inserire nel Piano azioni ulteriori di verifica.

Per ognuno dei processi inseriti nel piano è prevista almeno una azione programmata o già in atto.

Per ogni azione è stato inserito il soggetto responsabile della attuazione, e laddove l'azione sia unificata nella sua realizzazione, sono indicati i tempi stimati per il suo completamento, con le eventuali 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**

I contenuti del Piano, così come le priorità d'intervento e la mappatura e pesatura dei rischi per l'integrità, saranno oggetto di aggiornamento con scadenza annuale , anche in relazione ad eventuali adeguamenti a disposizioni normative e/o alla avvenuta riorganizzazione di processi e/o funzioni. -