

UNIONE DEI COMUNI DELLA VALSAVIORE
COMUNI DI
CEDEGOLO – BERZO DEMO – CEVO – SAVIORE DELL'ADAMELLLO - SELLERO

Provincia di Brescia

**PIANO TRIENNALE DI
PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE
2014/2016**

PREMESSE

Inquadramento generale e contesto normativo

Al fine di fornire un adeguato inquadramento del contesto normativo e dei temi connessi alla elaborazione del Piano Triennale per la prevenzione della corruzione (P.T.C.P), si ritiene opportuno riportare di seguito ampi stralci della relazione contenuta nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) e approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e trasparenza delle Amministrazioni Pubbliche (ANAC).

Con la recente legge 6 novembre 2012, n. 190, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2012, sono state approvate le "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". La legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012.

Operando nella direzione più volte sollecitata dagli organismi internazionali di cui l'Italia fa parte, con tale provvedimento normativo è stato introdotto anche nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione, il cui aspetto caratterizzante consiste nell'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione su due livelli.

Ad un primo livello, quello "nazionale", il D.F.P. predispone, sulla base di linee di indirizzo adottate da un Comitato interministeriale, il P.N.A.. Il P.N.A. è poi approvato dalla C.I.V.I.T., individuata dalla legge quale Autorità nazionale anticorruzione.

Al secondo livello, quello "decentrato", ogni Amministrazione Pubblica definisce un P.T.P.C., che, sulla base delle indicazioni presenti nel P.N.A., effettua l'analisi e valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli.

Questa articolazione risponde alla necessità di conciliare l'esigenza di garantire una coerenza complessiva del sistema a livello nazionale e di lasciare autonomia alle singole Amministrazioni per l'efficacia e l'efficienza delle soluzioni.

La funzione principale del P.N.A. è quella di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione, elaborate a livello nazionale e internazionale. Il sistema deve garantire che le strategie nazionali si sviluppino e si modifichino a seconda delle esigenze e del feedback ricevuto dalle amministrazioni, in modo da mettere via via a punto degli strumenti di prevenzione mirati e sempre più incisivi. In questa logica, l'adozione del P.N.A. non si configura come un'attività una tantum, bensì come un processo ciclico in cui le strategie e gli strumenti vengono via via affinati, modificati o sostituiti in relazione al feedback ottenuto dalla loro applicazione.

Inoltre, l'adozione del P.N.A. tiene conto dell'esigenza di uno sviluppo graduale e progressivo del sistema di prevenzione, nella consapevolezza che il successo degli interventi dipende in larga misura dal consenso sulle politiche di prevenzione, dalla loro accettazione e dalla concreta promozione delle stesse da parte di tutti gli attori coinvolti.

Definizione di corruzione

Poiché il P.N.A. è uno strumento finalizzato alla prevenzione, il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli 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 l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Obiettivi strategici ed azioni - Gli strumenti

Complessivamente, le indicazioni provenienti dalle organizzazioni sovranazionali evidenziano l'esigenza di perseguire i tre seguenti obiettivi principali nell'ambito delle strategie di prevenzione:

- ☐ *ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;*
- ☐ *aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;*
- ☐ *creare un contesto sfavorevole alla corruzione.*

Questi obiettivi sono perseguiti attraverso la previsione di varie misure di prevenzione, che nell'ambito del nostro ordinamento sono state disciplinate mediante la L. n. 190 del 2012.

I principali strumenti previsti dalla normativa, oltre all'elaborazione del P.N.A., sono:

- ☐ *adozione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione (P.T.P.C.)*
- ☐ *adempimenti di trasparenza*
- ☐ *codici di comportamento*
- ☐ *rotazione del personale*
- ☐ *obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse*
- ☐ *disciplina specifica in materia di svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali*
- ☐ *disciplina specifica in materia di conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti*
- ☐ *incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali*
- ☐ *disciplina specifica in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione*
- ☐ *disciplina specifica in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito*
- ☐ *formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche attinenti alla prevenzione della corruzione.*

L'elaborazione e l'attuazione della strategia tiene conto dei seguenti elementi/vincoli:

- ☐ *il vincolo derivante dal carattere imperativo della normazione, che ha disciplinato appositi istituti che debbono essere implementati obbligatoriamente;*
- ☐ *il vincolo connesso al prevalente carattere innovativo della disciplina, che richiede interventi di tipo interpretativo per l'applicazione;*
- ☐ *il vincolo derivante dal carattere non omogeneo delle amministrazioni ed enti coinvolti, che richiede adattamenti e forme di flessibilità;*
- ☐ *il vincolo derivante dall'invarianza finanziaria, stante la mancanza di un finanziamento ad hoc nella legge e nei decreti attuativi.*

L'assetto normativo

L'assetto normativo in materia di prevenzione della corruzione è poi completato con il contenuto dei decreti attuativi:

- ☐ *Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190, approvato con il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235;*
- ☐ *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n. 190 del 2012, Decreto Legislativo 14 marzo 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, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39;*
- ☐ *Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 in attuazione dell'art. 54 del D.Lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dalla L. n. 190.*

I contenuti della normativa nazionale evidenziano una forte coerenza in termini di impianto con quelle che sono le strategie indicate dalle istituzioni internazionali.

Il quadro di riferimento si è poi completato con la formalizzazione dell'intesa in sede di Conferenza Unificata, n.79/CU del 24/7/2013, con la quale sono stati specificati gli adempimenti di competenza di Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane.

La strategia di prevenzione a livello decentrato

La prevenzione si realizza mediante un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione. In quest'ottica, è auspicabile che gli organismi associativi e gli enti rappresentativi delle diverse categorie di amministrazioni rafforzino il raccordo attraverso la diffusione di informazioni e buone pratiche.

Azioni e misure per la prevenzione

Le amministrazioni pubbliche e gli altri enti destinatari debbono porre in essere le azioni e introdurre ed implementare le misure che si configurano come obbligatorie, in quanto disciplinate direttamente dalla legge, nonché sviluppare misure ulteriori anche in riferimento al particolare contesto di riferimento.

Gli strumenti già previsti o già in uso presso ciascuna amministrazione per finalità di prevenzione dell'illegalità, come le ispezioni, tutti i controlli di varia natura, l'esercizio della vigilanza, debbono essere valorizzati, coordinati e sistematizzati rispetto alle nuove misure previste dalla legge, dal P.N.A. o dai P.T.P.C.

I Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione - P.T.P.C. - e i modelli di organizzazione e gestione del D.Lgs. n. 231 del 2001

Le Pubbliche Amministrazioni debbono adottare il P.T.P.C. ai sensi dell'art. 1, commi 5 e 60, della L. n. 190 del 2012.

Il P.T.P.C. rappresenta il documento fondamentale dell'amministrazione per la definizione della strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione. Il Piano è un documento di natura programmatica che ingloba tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinando gli interventi.

Le Amministrazioni definiscono la struttura ed i contenuti specifici dei P.T.P.C. tenendo conto delle funzioni svolte e delle specifiche realtà amministrative. Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, i P.T.P.C. debbono essere coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione e, innanzi tutto, con il Piano della Performance, e debbono essere strutturati come documenti di programmazione, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse.

Di seguito sono indicati, in linea con quanto stabilito dalla L. n. 190 del 2012 e dal P.N.A., gli ambiti ed i settori che devono essere presenti all'interno del P.T.P.C. per una sua adeguata articolazione.

QUADRO RIEPILOGATIVO

SOGGETTI: vengono indicati i soggetti coinvolti nella prevenzione con i relativi compiti e le responsabilità (responsabile della prevenzione, responsabili di servizio, dipendenti che operano nelle aree di rischio);

AREE DI RISCHIO: frutto della valutazione del rischio, tenendo conto anche delle aree di rischio obbligatorie (art. 1, comma 16, L. n. 190 del 2012);

MISURE OBBLIGATORIE ED ULTERIORI: sono indicate le misure previste obbligatoriamente dalla L. n. 190 del 2012, dalle altre prescrizioni di legge e dal P.N.A., e quelle ulteriori ossia facoltative, con indicazione della tempistica e collegamento con l'ambito "soggetti" in relazione all'imputazione di compiti e di responsabilità;

TEMPI E MODALITÀ DEL RIASSETTO: sono indicati i tempi e le modalità di valutazione e controllo dell'efficacia del P.T.P.C. adottato e gli interventi di implementazione e miglioramento del suo contenuto;

P.T.T.I.: il P.T.T.I. (- Piano triennale per la trasparenza e integrità- sia nella forma “autonoma” sia nella forma di sezione del P.T.P.C.) deve essere delineato coordinando gli adempimenti relativi agli obblighi di trasparenza previsti nel D.Lgs. n. 33 del 2013 con le aree di rischio, in modo da capitalizzare gli adempimenti posti in essere dall'Amministrazione;

COORDINAMENTO CON IL CICLO DELLE PERFORMANCES: gli adempimenti, i compiti e le responsabilità inseriti nel P.T.P.C. devono essere inseriti nell'ambito del c.d. ciclo delle performances.

IL PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Parte generale

1. Obiettivi e contenuti generali del Piano di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità.

Il Piano è finalizzato alla prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione e illegalità e si propone i seguenti obiettivi:

- evidenziare e analizzare le attività e i processi dell'Ente maggiormente esposti al rischio corruzione;
- individuare e analizzare la natura e i livelli dei rischi, in relazione alla probabilità e impatto degli eventi dannosi (rischi/ minacce);
- indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- attivare le procedure appropriate per selezionare e formare i Dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, data l'impossibilità di prevedere, negli stessi Settori, la rotazione di Dirigenti, di Funzionari e di Figure di Responsabilità.

Il Piano, attraverso un'analisi delle attività sensibili alla corruzione, sviluppa i seguenti contenuti:

- mappatura del rischio;
- gestione del rischio.

La mappatura del rischio comprende:

- a) l'identificazione delle aree di rischio;
- b) la collocazione nell'ambito di ciascuna area di rischio dei processi e delle attività dell'Ente;
- c) l'individuazione degli eventi dannosi (rischi/minacce) correlati a ciascuna area di rischio e processo;
- d) la valutazione del rischio, in relazione alla probabilità e impatto dell'evento dannoso.

La gestione del rischio comprende:

- a) ☐ ☐ l'individuazione delle azioni e misure di contrasto dei rischi (contromisure);
- b) ☐ ☐ l'associazione delle contromisure riferite alle aree di rischio e ai processi;
- c) ☐ ☐ l'indicazione dei responsabili dell'organizzazione e adozione delle contromisure;
- d) ☐ ☐ l'indicazione dei responsabili della verifica dell'attuazione delle contromisure;
- e) ☐ ☐ la definizione delle linee di aggiornamento del piano.

Come già illustrato nelle premesse, la redazione del piano anticorruzione, costituisce un'attività “in progress”, che non può dirsi compiuta e completata una volta per tutte; sotto i profili sia dell'analisi che dell'attuazione - come del resto testimonia anche il suo collegamento al piano della performance - sarà necessario valutare l'appropriatezza ed esaustività delle attività compiute e, sulla base dell'esperienza propria e di altri Enti, studiare l'evoluzione necessaria del piano ai fini della sua più ampia efficacia.

2. Soggetti responsabili.

Sulla base della configurazione organizzativa, le funzioni previste dalla normativa e dal piano anticorruzione sono state assegnate avendo come obiettivo di conseguire il più efficace assetto in rapporto alla distribuzione di funzioni e responsabilità all'interno dell'Ente.

2.1 Il Responsabile della Prevenzione e della Corruzione e dell'Illegalità

Il Responsabile previsto dalla Legge n. 190/2012, è individuato con disposizione del Sindaco nella figura del Segretario Generale e provvede a:

- redigere la proposta del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità;
- sottoporre il Piano all'approvazione della Giunta Comunale;
- definire procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- vigilare sul funzionamento e sull'attuazione del Piano;
- proporre, di concerto con i responsabili di servizio, modifiche al piano in relazione a cambiamenti normativi e/o organizzativi;
- proporre forme di integrazione e coordinamento con il Piano della Trasparenza e il Piano della Performance e con il Programma dei controlli.

Nel Comune di CEDEGOLO con atto sindacale n. 14 del 03/04/2013, il Segretario Generale è stato nominato Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

2.2 Gli Organi di indirizzo

Su proposta del predetto Responsabile, le Giunte Comunali e la Giunta dell'Unione approvano, entro il 31 gennaio di ogni anno e qualora vi sia la necessità di apportare modifiche e/o integrazioni per ragioni giuridiche e/o organizzative, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità, che è finalizzato a dare attuazione e a garantire gli obiettivi e le finalità di cui alla Legge n. 190/2012.

In prima applicazione, il termine di approvazione del piano è fissato, dalla Legge, al 31.01.2014.

L'organo di indirizzo, dopo l'approvazione, cura la trasmissione del Piano al Dipartimento della Funzione Pubblica.

2.3 Le strutture organizzative "trasversali".

Molte delle azioni più significative (ed obbligatorie) già previste dall'ordinamento nonché molte di quelle specificamente previste dal piano devono essere organizzate, impostate e presidiate da strutture organizzative di natura trasversale (ad es. codice di comportamento, misure relative al sistema informatico, formazione, ecc).

Pertanto i Responsabili delle strutture organizzative deputate a tali attività (Ced, Organizzazione e Gestione del Personale, Uffici Appalti e Contratti, ecc.) sono chiamati ad esercitare le funzioni ad essi assegnate dal presente piano in collaborazione con il Responsabile della Prevenzione e ad assicurarne lo svolgimento nel quadro del coordinamento operativo assicurato da detto Responsabile, al fine di garantire la più efficace attuazione del piano.

2.4 Referenti

I responsabili di servizio sono i referenti per l'attuazione del piano relativamente a ciascuna struttura attribuita alla loro responsabilità e svolgono un ruolo di raccordo fra il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e i servizi loro assegnati. Nello specifico sono chiamati a:

- collaborare all'individuazione, tra le attività del proprio servizio, di quelle più esposte al rischio corruzione e delle relative contromisure;
- verificare la corretta applicazione delle misure di contrasto e relazionare al Responsabile, secondo la periodicità e le modalità stabilite nel piano;
- individuare il personale da inserire nei programmi di formazione;
- attivare tempestivamente le azioni correttive laddove vengano riscontrate mancanze/difformità nell'applicazione del Piano e dei suoi contenuti.

Sono di loro competenza inoltre:

- l'applicazione delle contromisure previste dal Piano anticorruzione e la vigilanza sulla corretta attuazione da parte del personale dipendente delle relative prescrizioni;
- la tempestiva segnalazione al Segretario/Direttore Generale delle anomalie registrate;

- la proposta al Segretario/Direttore Generale di individuazione di ulteriori rischi e misure di contrasto al fine dell'aggiornamento e miglioramento del piano.

I responsabili di servizio, con riferimento alle precipe rispettive competenze previste dalla legge e dai regolamenti vigenti, attestano di essere a conoscenza del piano di prevenzione della corruzione approvato e ne provvedono all'esecuzione. In particolare devono astenersi, ai sensi dell'art. 6 bis della legge 241/90, in caso di conflitto di interessi, segnalando tempestivamente ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

I responsabili comunicano entro il 30 aprile di ogni anno, il nominativo dei dipendenti del proprio settore da inserire nei programmi di formazione con riferimento alle materie inerenti le attività a rischio di corruzione.

I responsabili svolgono attività di monitoraggio delle singole attività all'interno del settore di propria competenza;

2.5 Il personale dipendente

I soggetti incaricati di operare nell'ambito di settori e/o attività particolarmente sensibili, in relazione alle proprie competenze, sono tenuti alla conoscenza del Piano Triennale di Prevenzione e devono darvi esecuzione. Ogni dipendente che esercita competenze su attività sensibili informa il proprio responsabile in merito al rispetto dei tempi procedurali e a qualsiasi anomalia accertata, segnalando in particolare l'eventuale mancato rispetto dei termini o l'impossibilità di eseguire i controlli nella misura e tempi prestabiliti, spiegando le ragioni del ritardo.

I dipendenti, nell'ambito del doveroso rispetto del codice di comportamento nel suo complesso, in caso di conflitto di interessi e/o incompatibilità anche potenziale sono tenuti ad astenersi, segnalando tempestivamente al responsabile la situazione di conflitto.

2.6 Il Segretario/Direttore Generale

Il Segretario/Direttore Generale verifica, anche ai fini della valutazione della Performance individuale dei responsabili, la corretta applicazione del Piano.

3. Approccio metodologico

Nel quadro delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione e anche alla luce della letteratura e del dibattito sul tema della natura e funzioni dei piani anticorruzione che in questi mesi, dall'approvazione della legge 190/2012, si è avuto modo di approfondire, nel dar corso alla elaborazione del piano ci si è sforzati di dare al documento prodotto un contenuto concreto e operativo.

Inoltre è forte il convincimento che l'efficacia dell'elaborazione del piano e – soprattutto - della sua attuazione poggia su un attivo coinvolgimento dell'intera struttura organizzativa (a partire dai vertici, ma non solo) e su una diffusa consapevolezza dei contenuti e dei criteri ispiratori della legge.

Sotto il profilo operativo, al fine di assicurare un approccio coerente e coordinato tra le diverse articolazioni organizzative in particolare, con riferimento alle attività di analisi e valutazione dei singoli processi, si è ritenuto opportuno elaborare a livello "centrale", a cura cioè del Responsabile della Prevenzione, un quadro di riferimento costituito dalla previa individuazione di:

- □ □ elenco delle aree di rischio;
- □ □ registro dei rischi;
- □ □ registro delle contromisure.

Si è ritenuto, infatti, che in una realtà complessa e articolata quale quella dell'Unione e dei Comuni membri fosse necessario assicurare, fin da subito e nei confronti e delle diverse strutture organizzative coinvolte, unitarietà di criteri e metodologie, proprio attraverso un preliminare elaborazione delle predette categorie di inquadramento degli elementi più significati del piano di prevenzione e contrasto della corruzione.

Operazione che ha avuto luogo tenendo conto dei dati normativi (cfr. aree di rischio già definite dalla legge 190/2012), delle elaborazioni dottrinarie, dal confronto con le esperienze di altri Comuni

e dall'analisi della situazione organizzativa, delle funzioni esercitate e della storia delle Amministrazioni Comunali dei Comuni di Cedegolo, Berzo Demo, Cevo, Saviore dell'Adamello, Sello e dell'Unione dei Comuni della Valsavioere.

3.1 L'elenco delle aree di rischio.

L'individuazione delle aree di rischio è stata effettuata sulla base di un'analisi delle attività degli Enti, delle esperienze rilevate nei singoli settori delle Amministrazioni, dal confronto con realtà amministrative analoghe, degli esiti dei controlli interni e in generale tenendo conto di una serie di indici di maggior esposizione ai rischi di deviazione corruttiva (ad es. impatto economico delle attività, ampiezza della discrezionalità, rilevanza esterna, ecc).

Ovviamente nell'elenco sono comprese le aree obbligatoriamente previste dal comma 16 dell'art. 1 della legge 190/2012.

3.2 Il registro dei rischi

Applicando sostanzialmente la medesima metodologia e criteri di analisi indicati al punto precedente, si è proceduto all'individuazione di un registro dei rischi (anche chiamati minacce) intesi quali eventi dannosi che con maggior probabilità possono verificarsi. Si è optato per la soluzione di tentare di catalogare in un elenco le innumerevoli e varie ipotesi che possono in concreto verificarsi nell'ambito delle singole attività e processi, al fine di assicurare, come si è sopra più volte evidenziato, unitarietà di impostazione e approccio.

3.3 Rilevazione dei processi

L'operazione di rilevazione dei processi e delle attività, nell'ambito dell'articolazione organizzativa dell'Ente, è stata condotta a partire dall'elenco dei procedimenti già formato e pubblicato sul sito internet. Ben presente era, per altro la consapevolezza, che tale elenco non poteva che costituire una base di partenza, essendo rilevante per le finalità del piano un'analisi dei processi e delle attività svincolata dalla mera qualificazione giuridica; pertanto si è proceduto ad un più approfondito lavoro di analisi, e, secondo i casi a:

- raggruppare una serie di procedimenti sotto un'unica voce, quando le attività siano caratterizzate, sotto il profilo di interesse del piano anticorruzione, da una sostanziale unitarietà e analogia e ciò al fine di evitare un inutile, dispendioso e dispersivo dettaglio;
- distinguere alcuni procedimenti in più "tronconi" quando i rischi (e conseguentemente le "contromisure" da adottare) che caratterizzano le diverse fasi siano di natura diversa;
- individuare attività o processi che, pur non essendo "procedimenti" in senso tecnico, comportino rischi e pertanto debbano essere oggetto di attenzione e di misure di contrasto.

3.4 Registro delle contromisure

Anche in questo caso si è optato per la catalogazione in un elenco delle contromisure, ovvero delle azioni di contrasto del fenomeno corruttivo, al fine di ricondurre la molteplicità e varietà delle singole specifiche azioni in un quadro preordinato.

Per altro molte delle azioni sono già prefigurate in specifici strumenti normativi e pertanto obbligatorie.

Il legislatore ha infatti inserito la disciplina delle azioni di prevenzione e contrasto del fenomeno corruttivo in quadro più ampio che prevede una rete, composita e a maglie sempre più strette, di attività, vincoli e obblighi preordinati a creare un ambiente sfavorevole ai fenomeni di deviazione.

Questo quadro normativo impone una serie di iniziative che l'Ente deve obbligatoriamente mettere in atto e che, in parte sfociano in contenuti propri del piano per la prevenzione (codice di comportamento, piano triennale per la trasparenza) e in parte costituiscono azioni generalizzate a livello di Ente, tese a creare una organica e sistematica strategia di contrasto e prevenzione.

Accanto a queste è per altro necessario individuare per i singoli processi misure specifiche e appropriate la cui organizzazione non può che essere demandata a livello "periferico".

Per utilità operativa si è ritenuto, pertanto opportuno, operare una sorta di distinzione tra contromisure cosiddette “centralizzate” e contromisure “decentrate”; cioè tra quelle la cui impostazione e disciplina ha carattere trasversale e altre che devono essere organizzate e gestite al livello dei singoli titolari dei processi/attività; pur nella consapevolezza che tale distinzione non esaurisce gli elementi identificativi dell'impostazione e gestione delle misure di contrasto, che devono, a diverso titolo, vedere protagonisti tutti i soggetti coinvolti dalla elaborazione e attuazione del piano, si è ritenuto che la stessa potesse rappresentare un'utile elemento della strategia operativa messa in atto.

3.5 La predisposizione del piano

Sotto il profilo operativo e sulla base delle classificazioni illustrate si è quindi proceduto, per ciascuna area di rischio, ad associare i rischi pertinenti e le idonee contromisure.

Successivamente, e ciò inteso più in senso espositivo che logico-cronologico, in quanto le azioni sono state compiute con un lavoro quasi di natura “circolare”, si è proceduto ad un più dettagliato livello di analisi e all'individuazione per ciascun processo o attività:

- 1) dell'area di rischio pertinente
- 2) dei rischi connessi
- 3) del grado di probabilità e impatto del rischio (valutazione del rischio)
- 4) dell'associazione delle contromisure adottate o da adottare.
- 5) dei soggetti responsabili dell'adozione, attuazione e verifica.

Accanto a questo quadro articolato e ad integrazione di quanto esposto nel registro delle contromisure, il piano comprende anche un'illustrazione di molte delle azioni di contrasto, nella quale vengono esposti lo stato di attuazione al momento della predisposizione del piano nonché gli sviluppi previsti.

3.6 Il processo di attuazione ed adeguamento

I contenuti del Piano triennale della prevenzione dovranno trovare puntuale attuazione nell'ambito del Piano della Performance. Il rispetto delle misure già vigenti, il loro miglioramento e l'attuazione di quelle ulteriori previste costituiranno obiettivi trasversali o puntuali a seconda della loro natura.

In tale sede le azioni verranno articolate e declinate con maggiore dettaglio, individuando indicatori, misure, tempistiche e risorse.

Il processo di valutazione dei responsabili e del personale dipendente dovrà rendere evidente il grado di applicazione del piano.

Come più volte affermato, il Piano triennale è un documento continuamente suscettibile di adeguamenti, miglioramenti e aggiornamenti. Affinché tali operazioni possano efficacemente esercitate sarà necessario un monitoraggio costante della sua attuazione.

PARTE SECONDA I CONTENUTI DEL PIANO

1. Le aree di rischio- I rischi- Le contromisure

Sulla base dell'approccio metodologico e delle attività compiute dal responsabile della prevenzione, il Piano individua come rilevanti rispetto agli obiettivi proposti di prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione ed illegalità le aree di rischio, i rischi e le contromisure esposti nelle tabelle di seguito allegate:

1) Le aree di rischio;

AREE DI RISCHIO

- 1 Erogazione sovvenzioni, contributi e sussidi
- 2 Autorizzazioni
- 3 Concessioni
- 4 Attività di controllo repressione e sanzionatoria

- 5 Procedure di scelta dei contraenti
- 6 Esecuzione dei contratti
- 7 Procedure di affidamento di incarico
- 8 Prestazione Servizi
- 9 Procedure di selezione e valutazione del personale
- 10 Procedure di controllo
- 11 Atti autoritativi
- 12 Indennizzi, risarcimenti e rimborsi
- 13 Registrazioni e rilascio certificazioni
- 14 Atti di pianificazione e regolazione

2) Registro dei rischi;

REGISTRO DEI RISCHI

- 1. Negligenza od omissione nella verifica dei presupposti e requisiti per l'adozione di atti o provvedimenti;
- 2. Inosservanza di regole procedurali a garanzia della trasparenza e imparzialità della selezione al fine di favorire soggetti particolari;
- 3. Motivazione generica e tautologica in ordine alla sussistenza dei presupposti di legge per l'adozione di scelte discrezionali;
- 4. Uso distorto e manipolato della discrezionalità, anche con riferimento a scelta di tipologie procedimentali al fine di condizionare o favorire determinati risultati;
- 5. Irregolare o inadeguata composizione di commissioni di gara, concorso, ecc.;
- 6. Previsione di requisiti "personalizzati" allo scopo di favorire candidati o soggetti particolari;
- 7. Illegittima gestione dei dati in possesso dell'amministrazione – cessione indebita ai privati – violazione segreto d'ufficio;
- 8. Omissione dei controlli di merito o a campione;
- 9. Abuso di procedimenti proroga – rinnovo – revoca – variante;
- 10. Quantificazione dolosamente errata degli oneri economici o prestazionali a carico dei privati;
- 11. Quantificazione dolosamente errata delle somme dovute dall'Amministrazione;
- 12. Alterazione e manipolazione di dati, informazioni e documenti;
- 13. Mancata e ingiustificata applicazione di multe o penalità;
- 14. Mancata segnalazione accordi collusivi.

3) Registro delle contromisure

CONTROMISURE CENTRALIZZATE

- 1 Rendere pubblici tutti i contributi erogati con identificazione del beneficiario, nel rispetto delle regole della tutela della riservatezza.
- 2 Adozione del Codice di Comportamento di Ente e misure di diffusione e implementazione.
- 3 Adozione di misure per l'attuazione delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi.
- 4 Adozione di attività formative per il personale con attenzione prioritaria per coloro che operano nelle aree maggiormente a rischio.
- 5 Sviluppare un sistema informatico che non consenta modifiche non giustificate in materia di procedimenti e provvedimenti dirigenziali.
- 6 Adeguamento norme regolamentari con introduzione di misure a tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.
- 7 Controllo di regolarità e monitoraggio sul rispetto dei regolamenti e procedure.
- 8 Rendere pubblici tutti gli incarichi conferiti internamente o esternamente affidati dall'Ente
- 9 Pubblicazione di tutte le Determinazioni dei Responsabili di Servizio.

CONTROMISURE DECENTRATE

- 1 Dichiarazione di inesistenza cause di incompatibilità per la partecipazione a commissioni di gara per l'affidamento di lavori, forniture e servizi e a commissioni di concorso pubblico.
- 2 Predisposizione di linee guida operative, protocolli comportamentali e adozione di procedure standardizzate
- 3 Adozione misure di adeguata pubblicizzazione della possibilità di accesso alle opportunità pubbliche e dei relativi criteri di scelta.
- 4 Attuazione Piano della Trasparenza.
- 5 Adozione di forme aggiuntive di pubblicazione delle principali informazioni in materia di appalti di lavoro, servizi e forniture.
- 6 Misure di verifica del rispetto dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi.
- 7 Predisporre atti adeguatamente motivati e di chiara, puntuale e sintetica formulazione.
- 8 Monitoraggio e controllo dei tempi dei procedimenti su istanza di parte e del rispetto del criterio cronologico.
- 9 Rendere pubbliche le informazioni sui costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e/o dei servizi erogati.
- 10 Adozione di adeguati criteri di scelta del contraente negli affidamenti di lavori, servizi, forniture, privilegiando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.
- 11 Predisposizione di programmi e protocolli delle attività di controllo in relazione a:
 - ☐ ☐ esecuzione contratti;
 - ☐ ☐ attività soggette ad autorizzazioni e verifiche;
 - ☐ ☐ dichiarazioni e autocertificazioni;
 - ☐ ☐ in generale, tutte le attività di controllo di competenza dei diversi settori dell'Ente;
- 12 Predisposizione di convenzioni tipo e disciplinari per l'attivazione di interventi urbanistico/edilizi e opere a carico di privati.
- 13 Determinazione in via generale dei criteri per la determinazione dei vantaggi di natura edilizia/urbanistica a favore di privati.
- 14 Ampliamento dei livelli di pubblicità e trasparenza attraverso strumenti di partecipazione preventiva.

2. Il piano di primo livello

Come illustrato in precedenza, si è ritenuto che il piano dovesse contenere un quadro generale di riferimento per l'intero complesso delle attività dell'ente.

Si è pertanto individuato per ciascuna area di rischio quali sono i rischi pertinenti e le azioni di contrasto (contromisure) previste. In questa fase non si è ritenuto utile procedere ad una valutazione del rischio, in quanto le azioni di contrasto indicate sono da intendersi comunque dovute (anche se talvolta non normativamente obbligatorie) per assicurare il necessario livello di correttezza e regolarità dell'azione amministrativa.

Con tale quadro si fornisce un riferimento interpretativo e un insieme di azioni obbligatorie validi in generale per tutti i processi e le attività, di facile lettura sia per la struttura organizzativa che per gli stakeholders e i cittadini.

L'individuazione delle contromisure indicate per ciascuna area di rischio potrà essere, ove necessario, modificata in relazione ai singoli processi, analiticamente dettagliati negli elaborati di "secondo livello".

Ovviamente l'indicazione della contromisura rispetto al rischio ha la funzione di evidenziare l'azione di contrasto da implementare, caratterizzata da una maggiore efficacia e pertinenza, fermo restando che tutte le altre azioni (controlli, formazione, trasparenza, ecc.) oltre ad essere in gran parte obbligatorie, costituiscono il quadro indispensabile di un'efficace strategia anticorruzione.

La tabella è riportata nell'allegato A).

3. Il piano di secondo livello

Negli elaborati contenuti nell'allegato B) sono elencati i processi e le attività analizzati; tali elaborati contengono un dettaglio che consente di meglio individuare, ove ritenuto necessario, per ciascun processo monitorato la natura dei rischi e delle specifiche contromisure, ad integrazione di quanto già esposto nel quadro precedente; essi inoltre comprendono anche l'indicazione dei soggetti responsabili dell'attuazione. Non è stato evidenziato il dato temporale in quanto tutte le azioni, non già applicate, hanno come riferimento l'annualità 2014.

Quanto all'esposizione di indicatori e fasi di attuazione, troverà collocazione nel Piano della Performance dell'Unione e nei P.E.G. dell'Unione e dei Comuni membri per gli anni 2014/16.

Entrata in vigore.

Il presente Piano entra in vigore con la pubblicazione all'Albo pretorio online della deliberazione di Giunta di approvazione.

Il presente Piano verrà trasmesso, a cura del responsabile della prevenzione della corruzione, al Dipartimento della Funzione Pubblica, al Prefetto della provincia di Brescia, al Revisore dei conti, ed alle RSU per quanto di rispettiva competenza.

Si dà atto che le funzioni del Nucleo di valutazione dell'Unione dei Comuni della Valsaviore e dei Comuni membri sono svolte in forma monocratica dal segretario comunale, nel rispetto del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.