

Prüfstelle
Organismo di valutazione
Organn de valutazion

Verifica di alcuni aspetti della gestione del personale e dell'osservanza delle norme su trasparenza e prevenzione della corruzione negli enti dipendenti dalla Provincia
ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lettera e) della legge provinciale n. 10/1992

Auditor: Eva Maria Kofler
 Martin Steinmann
 Gilbert Gasser

PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE

39100 Bozen | Freiheitsstraße 66
39100 Bolzano | Corso Libertà, 66

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114

www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
Traduzione : Ufficio traduzioni del Consiglio Provinciale

dicembre 2019

INDICE

I.	Contesto normativo, motivazione e finalità dell'indagine	4
II.	Approccio metodologico e ambito dell'analisi	7
	2.1 Gestione del personale e governance	7
	2.2 Norme sulla trasparenza e la prevenzione della corruzione	8
III.	Stato di fatto	9
	3.1 Governance del personale degli enti da parte della Provincia	9
	3.2 Gestione del personale negli enti	11
	3.3 Norme sulla trasparenza e la prevenzione della corruzione	12
IV.	Valutazioni e raccomandazioni.....	14

I. Contesto normativo, motivazione e finalità dell'indagine

Ai sensi della legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10, articolo 24, comma 1, lettera e), l'Organismo di valutazione "redige una relazione sulla legittimità, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa della Provincia e degli enti dipendenti".

In conseguenza l'esercizio di questa funzione è stato incluso nel programma di lavoro per il 2019.

Obiettivo della presente verifica è svolgere alcune valutazioni essenziali riguardo a legittimità, regolarità ed economicità dell'azione amministrativa. A questo fine sono stati selezionati i seguenti ambiti:

- 1) **gestione del personale negli enti e governance della Provincia**
- 2) **norme sulla trasparenza e prevenzione della corruzione**

La governance del personale da parte dell'amministrazione provinciale e la gestione del personale negli enti dipendenti dalla Provincia sono ambiti fondamentali. La presente verifica avviene in prosecuzione di altre già svolte sulla stessa tematica¹.

Gli sviluppi sociali e demografici pongono in misura crescente sfide del tutto nuove, anche riguardo alla gestione del personale delle amministrazioni pubbliche e degli enti dipendenti. Queste tendenze sono rafforzate, soprattutto in Alto Adige, dalla piena occupazione che si registra da anni e dal positivo sviluppo economico in quasi tutti i settori. L'attuale *Rapporto sul mercato del lavoro* maggio-ottobre 2019 della Ripartizione lavoro analizza gli ultimi dati in materia². Questi sviluppi portano inevitabilmente a una "concorrenza" nella ricerca di dipendenti, soprattutto considerando che nei prossimi anni usciranno dal mondo del lavoro molte persone della generazione del *baby boom*. Per le nuove generazioni che entrano nella vita lavorativa (generazione Y, Z o alfa), gli attuali modelli di lavoro non sono sufficientemente attraenti. Inoltre si riduce l'attrattiva delle condizioni favorevoli offerte in passato dalla pubblica amministrazione (orario di lavoro flessibile, congedo parentale), perché ormai sempre più spesso le offre anche il settore privato. Poi il settore privato si sforza di offrire ulteriori vantaggi per attrarre giovani collaboratori. Questa perdita di attrattiva dell'amministrazione pubblica si riflette nei concorsi, ai quali ormai si candidano solo poche persone, e ancora di meno sono i vincitori che occupano i posti vacanti³.

Tutti questi sviluppi riguardano in modo particolare gli enti dipendenti, perché essi devono operare in un quadro di diritto pubblico ma al contempo tener conto dei criteri del settore privato. È quindi essenziale che la governance del personale a livello centrale – cioè dell'amministrazione provinciale – e la gestione del personale spettante ai diversi enti vengano coordinate nel quadro di un sistema e di una strategia globali.

¹ Relazioni dell'Organismo di valutazione "Verifica di alcuni aspetti nell'ambito del personale provinciale", giugno 2019, e "Governance delle partecipazioni a società e ad altri organismi", giugno 2018, pubblicate sul sito dell'Organismo stesso e su quello dell'amministrazione provinciale nella sezione "amministrazione trasparente".

² <http://www.provincia.bz.it/lavoro-economia/lavoro/statistiche/rapporti.asp>

³ Vedi nota 2.

Riguardo alle risorse umane, l'articolo 1 della legge provinciale 19 maggio 2015, n. 6, "Ordinamento del personale della Provincia", definisce l'ambito di applicazione della legge medesima: "*Salvo quanto diversamente disposto con legge provinciale o sulla base della stessa, le disposizioni della presente legge trovano applicazione per il personale della Provincia e degli enti pubblici da essa dipendenti o il cui ordinamento rientra nella competenza legislativa propria o delegata della Provincia.*"

Pertanto, l'ordinamento del personale della Provincia non è direttamente applicabile alle società a partecipazione pubblica, regolamentate, tra l'altro, dalla legge provinciale 16 novembre 2007, n. 12. Inoltre, l'articolo 8 della citata legge provinciale n. 6/2015 prevede che la dotazione complessiva dei posti di lavoro per gli enti e le aziende provinciali sia determinata su proposta di questi ultimi con deliberazione della Giunta provinciale⁴. In particolare, questa disposizione prevede che le risorse umane siano assegnate a livello centrale dalla Giunta provinciale. Pertanto i dipendenti degli enti strumentali sono compresi nella dotazione di posti della Provincia, definita con deliberazione della Giunta provinciale⁵. La dotazione complessiva di posti pari a 4.220,90 equivalenti a tempo pieno nell'amministrazione centrale comprende quindi anche i posti degli enti strumentali. Questo fatto non appare insignificante, perché nell'opinione pubblica il numero complessivo è attribuito esclusivamente all'amministrazione centrale.

Un'ulteriore area di verifica è l'osservanza delle disposizioni sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione, al fine di rilevare la situazione attuale riguardo all'attuazione di tali disposizioni. La presente verifica è anche una continuazione delle relazioni degli ultimi anni su questa tematica⁶.

L'adempimento di queste disposizioni statali riguarda l'amministrazione pubblica e gli enti da essa dipendenti.

Già con la legge sul procedimento amministrativo (7 agosto 1990, n. 241) l'amministrazione trasparente – nella forma dell'accesso ai documenti amministrativi – è stata introdotta come principio generale dell'attività amministrativa. Anche il legislatore provinciale ha regolamentato esaurientemente la materia con legge 22 ottobre 1993, n. 17. L'articolo 1 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ne ha esteso l'ambito, consentendo così a ogni cittadino il pieno accesso ai dati e ai documenti della pubblica amministrazione. S'intende così raggiungere più obiettivi contemporaneamente: tutelare i diritti dei cittadini nei confronti dell'amministrazione pubblica, sostenere la partecipazione dei soggetti interessati all'attività amministrativa, favorire il controllo generale sul raggiungimento degli obiettivi nelle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

A tal fine il legislatore ha introdotto delle prescrizioni per la pubblicazione dei dati⁷, indipendentemente dalla forma giuridica dell'ente pubblico in questione. Così ogni sito deve avere un collegamento denominato "amministrazione trasparente", contenente i dati prescritti. Con un semplice clic i cittadini possono ottenere le informazioni ed elaborarle autonomamente, poiché devono essere pubblicate in un formato aperto. Non si tratta di dati nuovi ma di informazioni già disponibili, da raggruppare per intervalli di tempo ordinandole nella relativa area tematica.

⁴ Legge provinciale n. 6/2015, articolo 8, comma 1: "*La dotazione complessiva dei posti del personale della Provincia è definita con legge. La dotazione complessiva dei posti del personale degli altri enti di cui all'articolo 1 e delle aziende provinciali viene definita con deliberazione della Giunta provinciale, su proposta degli stessi.*"

⁵ Delibera della Giunta provinciale n. 1182 del 31/10/2017, *Dotazione organica del personale provinciale: Approvazione dei contingenti dei posti. Stato: ottobre 2017*

⁶ Relazioni dell'Organismo di valutazione: *Legittimità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa in enti dipendenti selezionati*, dicembre 2018, e *Legittimità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa*, febbraio 2018.

⁷ Vedi allegato A del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

L'obbligo di rispettare le norme sulla trasparenza si applica a tutti gli enti pubblici⁸ nonché agli enti economici pubblici e alle società sotto controllo pubblico⁹. Per i soggetti di diritto di queste due ultime categorie, le aree tematiche obbligatorie devono comunque essere allestite e, ove compatibile con l'attività svolta, devono essere forniti i relativi dati.

Per l'applicazione delle disposizioni a prevenzione della corruzione si applica una normativa differenziata ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190:

- a) ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le amministrazioni pubbliche elaborano un piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza;
- b) i soggetti di diritto di cui al decreto legislativo n. 33/2013, articolo 2-bis, comma 2, sono obbligati, ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (cosiddetto modello 231), a prendere misure integrative al modello organizzativo già adottato¹⁰. Le misure integrative dovrebbero essere idonee a prevenire il fenomeno della corruzione e dell'illegalità, in conformità agli obiettivi della legge n. 190/2012. Alternativamente al modello 231 integrato, l'ente può redigere il piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza e il rapporto annuale del responsabile per la prevenzione della corruzione¹¹;
- c) i soggetti di diritto di cui al decreto legislativo n. 33/2013, articolo 2-bis, comma 3, non sono invece obbligati ad adottare, oltre agli obblighi di trasparenza, anche le misure a prevenzione della corruzione.

L'amministrazione provinciale, in qualità di titolare di enti dipendenti, è tenuta, ai sensi del decreto legislativo n. 33/2013, art. 22, comma 3, a pubblicare sul sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", tutti i relativi dati, e a creare collegamenti ai siti ufficiali degli enti vigilati, delle società a partecipazione provinciale e degli enti controllati di diritto privato. L'assegnazione a una delle suddette categorie di enti provinciali può essere verificata nella sezione "Amministrazione trasparente" - enti controllati¹².

Le disposizioni anticorruzione sono integrate annualmente dal piano nazionale anticorruzione con istruzioni alle quali viene attribuita la natura giuridica di "atti di indirizzo".

In questo senso ha una particolare importanza l'amministrazione provinciale nella sua funzione di controllo, di partecipazione o supervisione di tali enti. A tal fine l'amministrazione provinciale deve esaminare attentamente l'entità delle attività di pubblico interesse: queste infatti devono svolgersi nel pieno rispetto delle misure sulla prevenzione della corruzione e la trasparenza. La definizione di attività di interesse pubblico può essere effettuata servendosi di diversi strumenti: promuovere l'adeguamento degli statuti, emanare direttive, ottenere decisioni generali e organizzative dagli organi direttivi, e definire chiaramente i compiti istituzionali nei contratti di servizio¹³.

In questa indagine vengono esaminati gli enti strumentali e le società in house con partecipazione provinciale al 100%. Si tratta degli enti seguenti:

- Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico
- Agenzia demanio provinciale

⁸ Vedi decreto legislativo n. 33/2013, articolo 2-bis, comma 1: "si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

⁹ L'elencazione si limita qui ai soggetti di diritto pertinenti a questa rilevazione (vedi però decreto legislativo n. 33/2013, articolo 2-bis, commi 2 e 3).

¹⁰ Esso regola la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni, anche prive di personalità giuridica, ai sensi della legge 29 settembre 2000, n. 300, articolo 11. Queste sono quindi tenute a redigere un modello organizzativo con misure idonee a prevenire i reati specifici.

¹¹ Vedi la recente delibera dell'ANAC n. 978 del 23 ottobre 2019.

¹² <http://www.provincia.bz.it/it/amministrazione-trasparente/enti-controllati.asp>

¹³ Vedi il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, e le linee guida approvate dall'Autorità anticorruzione ANAC con determinazione n. 1134 dell'8 novembre 2017, "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici".

- Agenzia per la protezione civile
- Centro di sperimentazione Laimburg
- Azienda musei provinciali
- Istituto ladino di cultura Micurà de Rù
- Istituto per la promozione dei lavoratori
- Radiotelevisione Azienda Speciale
- Scuola superiore di sanità Claudiana
- Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture
- Agenzia per la vigilanza sul rispetto delle prescrizioni relative al vincolo sociale dell'edilizia abitativa agevolata
- Agenzia per l'energia Alto Adige - CasaClima
- Business Location Südtirol/Alto Adige spa – dal 1-1-2019 chiamata NOI spa
- Strutture trasporto Alto Adige spa

In questa indagine non si è ulteriormente tenuto conto delle società in house ABD-Airport spa e Alto Adige Finance spa, trovandosi esse in una particolare fase strutturale (vendita o fusione).

Gli enti elencati sono compresi nell'allegato 8 (Elenco dei propri enti ed organismi strumentali) e nell'allegato 9 (Elenco delle partecipazioni possedute con l'indicazione della relativa quota percentuale) del bilancio di previsione 2019-2021¹⁴.

Per le rilevazioni nell'ambito della trasparenza e della prevenzione della corruzione vengono esaminati gli enti non ancora controllati, tenendo conto delle rilevazioni degli scorsi anni¹⁵.

II. Approccio metodologico e ambito dell'analisi

2.1 Gestione del personale e governance

L'ambito di verifica *“gestione del personale e governance”* è stato individuato attraverso una valutazione professionale, basata sulle capacità e conoscenze acquisite nonché sui risultati e l'esperienza di verifiche precedenti sulla legittimità, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

Coerentemente con la prescrizione di legge, si sceglie un approccio integrativo: pertanto la presente valutazione contiene elementi di un'analisi di legittimità, regolarità ed economicità nonché elementi di un'analisi organizzativa e di sistema.

Riguardo al personale è stata effettuata una rilevazione capillare presso i suddetti enti, basata su un questionario, ed è stato inviato un questionario alla Ripartizione provinciale personale e all'ufficio vigilanza finanziaria. Con questo metodo s'intendono rilevare eventuali sovrapposizioni o lacune. Le domande rivolte agli enti riguardano soprattutto gli obiettivi e gli strumenti di pianificazione del fabbisogno, il reclutamento, i contratti collettivi applicati, il ricambio del personale, la definizione degli obiettivi e le misure per la promozione e lo sviluppo del personale. Le domande alla Ripartizione personale e all'ufficio vigilanza finanziaria riguardano la pianificazione strategica del fabbisogno –

¹⁴ Vedi legge provinciale 21 settembre 2018, n. 21.

¹⁵ Verifica 2017: Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico, Agenzia per la protezione civile, Agenzia per la vigilanza sul rispetto delle prestazioni relative al vincolo sociale dell'edilizia abitativa agevolata. Verifica 2018: ABD Airport spa, Istituto per la promozione dei lavoratori (IPL), Scuola provinciale superiore di sanità Claudiana, Radiotelevisione Azienda Speciale, Strutture trasporto Alto Adige spa.

quantitativa e qualitativa – e la relativa governance, l'elaborazione delle relative linee guida, e l'attuazione delle norme di cui alla legge provinciale 16 novembre 2007, n. 12, articolo 1, comma 6, lettera k). Infine, a tutti i soggetti coinvolti è stata data l'opportunità di formulare suggerimenti per migliorare questo ambito.

I chiarimenti riguardo al contenuto del questionario sono avvenuti per telefono o in un breve incontro. Il quadro giuridico è stato sottoposto ad analisi da parte dello stesso Organismo di valutazione.

2.2 Norme sulla trasparenza e la prevenzione della corruzione

Il metodo utilizzato negli ultimi anni per esaminare questa materia si è dimostrato valido ed è stato applicato anche quest'anno. Sono stati controllati i siti istituzionali degli enti selezionati e le relative sezioni "Amministrazione trasparente". I criteri generali sono: pubblicazione dei dati, aggiornamento, completezza e accesso ai dati e alle informazioni¹⁶. Questi criteri costituiscono i parametri per la verifica, così da poter trarre delle conclusioni sul grado di attuazione. Un ulteriore criterio è costituito dalla recente delibera dell'ANAC n. 141 del 27 febbraio 2019, "Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione". Pertanto vengono analizzati i seguenti ambiti:

1. performance (sistema di misurazione e valutazione della performance, piano della performance, relazione sulla performance, ammontare complessivo dei premi, dati relativi ai premi) – decreto legislativo n. 33/2013, articolo 20;
2. provvedimenti (adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti) – decreto legislativo n. 33/2013, articolo 23;
3. bilanci (bilancio preventivo e consuntivo, piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio) – decreto legislativo n. 33/2013, articolo 29;
4. servizi e prestazioni dell'amministrazione (carta dei servizi e standard di qualità) – decreto legislativo n. 33/2013, articolo 32;
5. pagamenti dell'amministrazione (dati sui pagamenti, dati sui pagamenti del servizio sanitario nazionale, indicatore di tempestività nei pagamenti dell'amministrazione, IBAN e pagamenti informatici) – decreto legislativo n. 33/2013, articoli 4-bis, 33, 36 e 41;
6. opere pubbliche (nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, atti di programmazione delle opere pubbliche nonché tempi, costi e indicatori della loro realizzazione) – decreto legislativo n. 33/2013, articolo 38;
7. pianificazione e governo del territorio – decreto legislativo n. 33/2013, articolo 39;
8. informazioni ambientali – decreto legislativo n. 33/2013, articolo 40.

Si noti che i nomi delle singole aree tematiche e delle relative sottosezioni sono tassativi, e che tutte queste pagine devono comunque essere presenti. Nei casi in cui non è possibile pubblicare certi dati (p. es. pianificazione e governo del territorio), occorre darne giustificazione.

Inoltre, la pubblicazione dei documenti programmatici dell'ente (piano triennale, rapporto annuale del responsabile per la prevenzione della corruzione, attestazione dell'osservanza degli obblighi di pubblicazione ai sensi delle norme sulla trasparenza ovvero modello organizzativo 231 integrato) viene verificata riguardo al rispetto delle disposizioni sulla prevenzione della corruzione ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190.

¹⁶ Vedi delibera dell'ANAC n. 1310/2016, "Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016".

III. Stato di fatto

3.1 Governance del personale degli enti da parte della Provincia

La vigilanza sugli enti controllati e partecipati dalla Provincia è esercitata dalla Giunta provinciale attraverso le strutture dirigenziali competenti ai sensi della legge provinciale 29 gennaio 2002, n. 1, "Norme in materia di bilancio e di contabilità della Provincia Autonoma di Bolzano", articolo 63-bis. Tale vigilanza comprende anche tutti gli ambiti connessi alla governance del personale.

Gli enti selezionati sono enti strumentali; NOI spa e STA spa sono società in house interamente partecipate dalla Provincia.

L'indagine ha mostrato che esistono diverse forme di amministrazione del personale. Alcuni enti impiegano solo personale provinciale, altri assumono in proprio ulteriore personale (il cosiddetto personale operativo); altri ancora impiegano solo personale operativo. Il personale provinciale è compreso nella pianta organica generale della Provincia.

Riguardo all'approvazione degli organici da parte della Provincia, l'Agenzia per l'energia Alto Adige - CasaClima ha attualmente una situazione particolare. Ai sensi della legge provinciale 23 dicembre 2010, n. 15, articolo 14-bis, l'Agenzia "è un ente strumentale economico della Provincia con personalità giuridica di diritto pubblico, dotato di autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e patrimoniale". Ai sensi dell'articolo 8 dello statuto dell'Agenzia, approvato con delibera della Giunta provinciale n. 478 del 2 maggio 2017, "Il personale necessario per lo svolgimento dei compiti istituzionali e per la gestione dei beni patrimoniali dell'Agenzia è assunto o incaricato dall'Agenzia in conformità con le disposizioni in materia di diritto del lavoro. L'assunzione avviene in base al contratto collettivo per i servizi e il commercio." Pertanto i collaboratori dell'Agenzia sono assunti o incaricati dall'Agenzia stessa. Inoltre, per lo stesso motivo questi posti non dovrebbero essere inclusi nella pianta organica della Provincia, pur trattandosi di un ente strumentale. In questo punto, dunque, la legge provinciale n. 15/2010 e lo statuto non sono del tutto concordi.

La pianta organica della Radiotelevisione Azienda Speciale (RAS) è definita dal consiglio di amministrazione e presentata alla Giunta provinciale per l'approvazione¹⁷. Dunque in questo caso i posti non sono compresi nella dotazione complessiva della Provincia.

A motivo dei compiti specifici degli enti Agenzia per la protezione civile, Agenzia demanio provinciale e Centro di sperimentazione Laimburg, gli statuti prevedono norme in deroga per assumere personale stagionale, ricercatori e operai. Questo personale operativo è gestito direttamente dagli enti applicando i relativi contratti collettivi. Il lavoro aggiuntivo per tale "doppia" gestione del personale non è normalmente considerato un problema. *L'Agenzia demanio provinciale, in una presa di posizione sulla bozza della presente relazione, ha comunicato che questo compito "costituisce un onere non indifferente", e che è molto difficile realizzare un sistema equilibrato di retribuzione fra personale provinciale e personale operativo, citando ad esempio 13 oppure 14 mensilità, 38 oppure 39 ore settimanali, ferie obbligatorie, congedo straordinario, premi, rimborso pasti, indennità, requisiti di accesso.* Il legislatore provinciale sta già considerando l'armonizzazione del trattamento giuridico ed economico del personale.

In questo contesto va citato l'articolo 49 della legge provinciale n. 6/2015: "Al fine di garantire parità di trattamento del personale degli enti di cui all'articolo 1, per la prestazione di ore di lavoro oltre l'orario

¹⁷ Istituzione della RAS (Radiotelevisione Azienda speciale della provincia di Bolzano) - diffusione e ricezione di programmi radiotelevisivi dall'area culturale tedesca e ladina (regolamento di esecuzione alla legge provinciale 13 febbraio 1975, n. 16, articolo 10).

settimanale previsto dal rispettivo contratto collettivo, spetta il compenso orario per lavoro straordinario previsto dal rispettivo contratto collettivo intercompartimentale. Con contratto collettivo si provvede al graduale allineamento dei maggiori compensi orari sinora previsti.” Un'ulteriore disposizione sull'adeguamento per le imprese dei vari contratti collettivi si trova nella legge provinciale 16 novembre 2007, n. 12, articolo 1, comma 6, lettera k).

La Ripartizione personale e l'ufficio vigilanza finanziaria sono stati interpellati sulla pianificazione strategica delle necessarie risorse di personale (sia quantitative che qualitative), compresi gli eventuali aspetti finanziari.

Riguardo agli enti strumentali, a essi si applicano le disposizioni della legge provinciale 19 maggio 2015, n. 6, “Ordinamento del personale della Provincia”. La Ripartizione personale si assume tutti i compiti in questo ambito. Ai sensi dell'articolo 8 della legge provinciale n. 6/2015, anche la pianificazione triennale del fabbisogno di personale dell'amministrazione provinciale è una condizione necessaria per l'assunzione di personale negli enti strumentali. Pertanto si presume che il personale distaccato sia compreso in questo strumento di pianificazione. Secondo la Ripartizione personale, le eventuali modifiche necessarie nella pianta organica verranno discusse nell'ambito del gruppo di lavoro sviluppo e risorse (AGER)¹⁸ e presentate alla Giunta provinciale. Se necessario la pianta organica sarà adeguata dal legislatore provinciale. La Ripartizione personale non cita altri documenti di pianificazione strategica. *L'Agenzia demanio provinciale, in una presa di posizione sulla bozza della presente relazione, ha osservato che le competenze della Ripartizione personale e dell'AGER non sono sempre chiaramente delimitate.*

Riguardo alle società, la lettera di risposta fa riferimento al testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (decreto legislativo n. 175/2016), ai cui sensi spetta alle amministrazioni pubbliche fissare, con proprie misure, obiettivi annuali e pluriennali specifici riguardo alle spese totali di funzionamento, comprese le spese di personale. In alcuni casi, secondo detta risposta, le società pubbliche impiegano anche personale dell'amministrazione provinciale, che è quindi compreso nella pianta organica provinciale. Si applica la procedura prevista dall'articolo 8 della legge provinciale n. 6/2015.

Secondo informazioni della Ripartizione personale, nelle società la governance del personale avviene in gran parte attraverso i finanziamenti provinciali e le linee guida per il coordinamento della finanza pubblica. Per esempio, con delibera della Giunta provinciale n. 978 del 2 ottobre 2018 sono state emanate misure per contenere la spesa pubblica, fra cui anche le spese per il personale. Inoltre, riguardo alle società, la legge provinciale n. 12/2007, articolo 1, comma 6, lettera k), demanda alle società stesse l'emanazione di proprie linee guida per il reclutamento del personale. Ai sensi della stessa lettera k), “Le società controllate perseguono l'obiettivo del graduale allineamento con i criteri di assunzione del personale e con il trattamento giuridico-economico previsti dalla normativa provinciale.”

Al riguardo l'ufficio vigilanza finanziaria richiama un regolamento tipo per l'assunzione di personale con contratto di diritto privato, elaborato in collaborazione col Consorzio dei Comuni. Dalle risposte pervenute risulta che la NOI spa ha già approvato un regolamento sull'assunzione di personale.

Non sono state adottate misure concrete per adeguarsi gradualmente al trattamento giuridico ed economico previsto dalla normativa provinciale.

Riguardo invece a concrete possibilità di migliorare la governance del personale per gli enti, la Ripartizione personale richiama tutta una serie di misure previste da presentare agli attuali tavoli di contrattazione collettiva (lavoro agile, lavoro a progetto e misure di natura finanziaria).

¹⁸ Il gruppo di lavoro è stato istituito con decreto del direttore generale n. 6009/2019.

3.2 Gestione del personale negli enti

Un aspetto comune a tutti gli enti è che sono tutti consapevoli dell'importanza di avere dipendenti motivati e che cercano, per quanto possibile, di mantenerne e svilupparne ulteriormente la motivazione.

Riguardo alla definizione di obiettivi a breve, medio e lungo termine nell'ambito del personale, la sfida principale è unanimemente quella di disporre, immediatamente e in futuro, delle risorse umane necessarie. Questa circostanza limita la possibilità di affrontare la pianificazione a medio e lungo termine. Gli enti strumentali che dispongono di personale provinciale applicano gli strumenti di pianificazione previsti dall'amministrazione provinciale (piano triennale del personale, piano della performance). Per le società non è previsto alcuno strumento specifico. Per esse la definizione degli obiettivi viene di solito effettuata coi documenti generali di programmazione (bilancio di previsione) oppure in base a progetti specifici, con gli obiettivi che ne derivano. Gli enti che hanno subito importanti processi di ristrutturazione (Agenzia demanio provinciale, NOI spa) attribuiscono particolare importanza alla definizione di obiettivi a breve, medio e lungo termine nel settore delle risorse umane.

Negli enti strumentali l'assunzione del personale provinciale avviene da parte della stessa amministrazione provinciale. Gli enti percepiscono queste procedure come in parte rigide, soprattutto riguardo ai tempi e al proprio coinvolgimento. L'assunzione del cosiddetto personale operativo, invece, consente una gestione più flessibile. I posti vacanti sono resi noti con avviso pubblico. Anche la selezione viene effettuata in più fasi, dopo la valutazione della documentazione presentata e attraverso diversi colloqui. In tal modo s'intende capire meglio la motivazione e ottenere una migliore impressione generale.

Al personale provinciale si applicano i relativi contratti collettivi. Per gli altri dipendenti, invece, vigono i contratti collettivi per le diverse categorie: commercio e servizi, dipendenti agricoli, lavoratori e dipendenti della silvicoltura, settore ricettivo. Tuttavia, per particolari profili professionali, come quello di ricercatore, l'applicazione di questi contratti è soggetta a restrizioni. Tutti gli enti interpellati sottolineano la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili per le assunzioni, in quanto non possono competere con gli stipendi del settore privato.

Inoltre, gli enti con personale provinciale confermano di utilizzare lo strumento dell'accordo sugli obiettivi per la valutazione delle prestazioni secondo il contratto collettivo. Un simile sistema di premi non esiste negli enti con personale operativo né per il personale delle società. Con interessanti misure di aggiornamento si cerca di rafforzare la motivazione e mantenere il legame con l'azienda. Il successo di queste misure si riflette anche nei bassi tassi di rotazione (pensionamento, posto di lavoro più vicino a casa). Mentre le aziende cercano di analizzare il fenomeno delle dimissioni dei propri collaboratori, agli enti strumentali mancano un'analisi e un'elaborazione sistematica dell'abbandono. Si può supporre che ciò sia dovuto al fatto che le aziende hanno una competenza diretta sul personale.

Alla domanda sulle strategie per lo sviluppo del personale e la promozione dei dipendenti, la maggior parte delle risposte citano iniziative di aggiornamento. Si sottolineano necessità e importanza di tali forme di promozione, soprattutto nel campo della ricerca. Allo stesso modo, interessanti opportunità di aggiornamento professionale in campo tecnico hanno grande importanza per i piani di sviluppo individuali. Non sempre gli enti forniscono dati puntualmente suddivisi sulla spesa in questo ambito, perché alcune iniziative di aggiornamento vengono organizzate direttamente dall'amministrazione provinciale. Gli enti vorrebbero avere accesso illimitato alle iniziative di aggiornamento offerte dalla Provincia. Nel complesso, viene riconosciuta l'importanza delle competenze umane (soft skills) nello sviluppo del personale. Fra i suggerimenti di miglioramento riguardo alla gestione del personale, il punto principale è la flessibilità necessaria nell'acquisire le necessarie risorse umane. Ciò dovrebbe

avvenire coinvolgendo il personale già in fase di creazione dei profili richiesti e di selezione dei collaboratori.

3.3 Norme sulla trasparenza e la prevenzione della corruzione

Per completare la verifica, oltre agli enti già esaminati negli ultimi anni sono stati esaminati anche i seguenti:

Agenzia demanio provinciale, Centro di sperimentazione Laimburg, Azienda musei provinciali, Istituto ladino di cultura Micurà de Rù, Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Agenzia per l'energia Alto Adige-CasaClima, NOI spa.

Agenzia demanio provinciale

Sulla pagina iniziale del sito dell'Agenzia demanio provinciale si trova il collegamento alla sezione "Amministrazione trasparente". Questa pagina è, a prima vista, concepita in perfetta conformità all'allegato A del decreto legislativo n. 33/2013, ed è disponibile in entrambe le lingue ufficiali. Mancano tuttavia alcune sottosezioni (p. es. "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici", "Servizi erogati" e "Opere pubbliche"). Nella sezione "Altri contenuti" sono pubblicate informazioni aggiuntive (p. es. i prelievi di selvaggina nelle aree demaniali). Nella sezione "Disposizioni generali" è pubblicato il piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza e integrità (dal 2018). Lo stesso vale per la relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. A conferma dell'osservanza degli obblighi di pubblicazione, sul sito si trova un collegamento alla normativa dell'amministrazione provinciale. Nella sezione "Performance" sono pubblicati i relativi dati ovvero si trova un collegamento ipertestuale ai dati dell'amministrazione provinciale. Manca però la sottosezione "Sistema di misurazione e valutazione della performance". Una sottosezione aggiunta riporta i dati sul "Benessere organizzativo". Nella sezione "Provvedimenti" sono pubblicati quelli dei dirigenti in una tabella Excel. I dati nella sezione "Bilanci" comprendono i bilanci di previsione e consuntivi. Il materiale sugli indicatori e risultati attesi di bilancio è ancora in fase di elaborazione. Anche nella seguente sezione "Pagamenti" si legge che i dati sono ancora in elaborazione.

Centro di sperimentazione Laimburg

Sulla pagina iniziale del sito si trova il collegamento alla sezione "Amministrazione trasparente". Questa pagina è conforme alle norme, ed è consultabile in entrambe le lingue ufficiali. Vi sono pubblicati i piani triennali di prevenzione della corruzione e per la trasparenza, e anche le relative relazioni annuali del responsabile per la prevenzione della corruzione. Manca l'aggiornamento per il triennio 2019-21. Nella sezione "Performance" i dati previsti sono in parte pubblicati; mancano però quelli sull'ammontare complessivo e sui premi. Non ci sono informazioni sui "Provvedimenti organi indirizzo politico", e riguardo ai "Provvedimenti dirigenti" si trova un elenco per gli anni 2013-14. Sono pubblicati i documenti riguardanti i "Bilanci"; mancano le informazioni sul "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio". Nella sezione "Carta dei servizi e standard di qualità" sono pubblicati documenti che però non contengono i dati previsti. Nella sezione "Pagamenti dell'amministrazione" si trovano le varie sottosezioni, ma senza i relativi dati.

Azienda musei provinciali

Il sito dell'ente ha la sezione "Amministrazione trasparente". Questa pagina è identica a quella dell'amministrazione provinciale, e rispetta dunque gli obblighi di pubblicazione. Vi è pubblicato un piano triennale di prevenzione della corruzione per gli anni 2016-18; mancano le relazioni annuali del responsabile per la prevenzione della corruzione. È pubblicato il decreto di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione e del responsabile per la trasparenza. La maggior parte delle sezioni rimanda automaticamente alle corrispondenti sezioni dell'amministrazione provinciale, e pertanto non contiene dati propri.

A conferma dell'osservanza degli obblighi di trasparenza, sul sito si trova un collegamento alle attestazioni dell'Organismo di valutazione riguardanti l'amministrazione provinciale. Le versioni nelle due lingue sono di contenuto identico.

Istituto ladino di cultura Micurà de Rù

Sulla pagina iniziale del sito si trova il collegamento alla sezione "Amministrazione trasparente". I titoli delle sezioni non rispettano del tutto le prescrizioni sulla pubblicazione, e alcune sezioni mancano (p. es. "Bandi di concorso", "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici"). Non si trovano informazioni sulla prevenzione della corruzione e la trasparenza. Alle sezioni "Performance", "Provvedimenti", "Servizi erogati" e "Pagamenti" si legge che sono in fase di elaborazione. Riguardo ai "Bilanci", mancano i dati relativi alla rendicontazione e al piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio.

Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

Sulla pagina iniziale del sito si trova il collegamento alla sezione "Amministrazione trasparente". Questa pagina è identica a quella dell'amministrazione provinciale. Negli "Atti generali" vengono pubblicati, dal 2014, i piani triennali di prevenzione della corruzione e per la trasparenza, e anche le relazioni annuali del responsabile per la prevenzione della corruzione. Mancano in questa sezione le attestazioni dell'osservanza degli obblighi di pubblicazione, che si trovano invece nella sezione "Controlli e rilievi sull'amministrazione / Organismi di valutazione"¹⁹. Nella sezione "Performance" sono pubblicate tutte le informazioni necessarie, ma non tutte sono aggiornate. *Nella presa di posizione sulla bozza della presente relazione si fa notare che l'Agenzia non può pubblicare i dati in tempo perché non ne è in possesso (p. es. l'amministrazione provinciale ha trasmesso i dati sui premi del 2018 il 16 ottobre 2019).* La sezione "Provvedimenti" è completa e aggiornata; gli elenchi sono disponibili in formato aperto ma non sono modificabili. Nella sezione "Bilanci" si trovano i dati previsti. Riguardo al "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio", si dichiara che questo obbligo "non si applica all'Agenzia" (delibera della Giunta provinciale n. 130/2017). *Nella presa di posizione sulla bozza della presente relazione, viene aggiunto al riguardo che il MEF non ha ancora definito il piano degli indicatori per gli enti strumentali degli enti territoriali che tengono solo la contabilità economico-patrimoniale.* Anche alla sezione "Servizi erogati" si dichiara che l'obbligo non si applica, richiamando la direttiva del 27 gennaio 1994 della presidenza del Consiglio dei ministri. La sezione "Pagamenti dell'amministrazione" è aggiornata e completa. Gli elenchi sono disponibili in formato Excel aperto.

¹⁹ L'ente non dispone di un proprio organo di valutazione.

Agenzia per l'Energia Alto Adige - CasaClima

Sulla pagina iniziale del sito si trova il collegamento alla sezione "Amministrazione trasparente". I titoli non sono sempre quelli standard, e mancano alcune sezioni (p. es. "Pagamenti dell'amministrazione", "Altri contenuti", "Beni immobili e gestione patrimonio"). A volte le sezioni non si possono aprire, e mancano diverse sottosezioni previste. Complessivamente la pagina è strutturata in modo tale che nemmeno l'ordine delle sezioni corrisponde a quanto prescritto. Il piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza è stato pubblicato a inizio 2018. La relativa relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018 è pubblicata. È pubblicato un codice etico e di comportamento, approvato dal direttore generale dell'Agenzia il 31 gennaio 2018. Mancano ulteriori informazioni e documenti in questo ambito. Nella sezione "Performance" è stato pubblicato il piano 2018-20 nonché le relative relazioni dal 2017. Per gli anni precedenti sono stati pubblicati i rapporti sull'attività. Mancano le informazioni sul "Sistema di misurazione e valutazione", e inoltre su "Ammontare complessivo dei premi" e "Dati relativi ai premi"²⁰. Nella sezione "Provvedimenti" non è pubblicato alcun documento.

NOI spa

La pagina "Amministrazione trasparente" è strutturata in parte secondo lo standard. Diversamente dagli enti precedenti, la NOI spa è una società per azioni a partecipazione esclusivamente provinciale. I titoli e l'ordine delle sezioni rispettano solo in parte le prescrizioni sulla pubblicazione (manca p. es. la sezione "Provvedimenti", e la sezione che in tedesco dovrebbe chiamarsi "Bilanzen" è invece intitolata "Jahresabschluss"). Il piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2019-2021, e la relazione annuale 2018 del responsabile della prevenzione della corruzione sono pubblicati.

Su alcuni ambiti manca qualsiasi informazione ("Performance", "Pagamenti dell'amministrazione"). Le versioni nelle due lingue ufficiali divergono in alcuni punti.

IV. Valutazioni e raccomandazioni

Gli sviluppi sociali e demografici pongono grandi sfide riguardo alla gestione del personale delle amministrazioni pubbliche, compresi gli enti dipendenti. Si prevede che questi fenomeni si intensificheranno nei prossimi anni, per cui l'amministrazione pubblica dovrà sforzarsi di rimanere un datore di lavoro attrattivo, anche in concorrenza con gli altri datori di lavoro. Tutti coloro che hanno partecipato alla verifica si sono dichiarati consapevoli dell'importanza di validi collaboratori come fattore del successo a lungo termine di qualsiasi organizzazione.

Negli enti strumentali il personale per le attività istituzionali viene assunto e gestito direttamente dall'amministrazione provinciale. A questo personale si applica la legge provinciale n. 6/2015, "Ordinamento del personale della Provincia". È pertanto indispensabile una stretta collaborazione tra amministrazione provinciale, ripartizioni competenti ed enti strumentali. Si raccomandano accordi tempestivi sugli obiettivi a breve, medio e lungo termine nell'ambito delle risorse umane. Uno strumento utile a questo fine può essere il piano triennale del fabbisogno di personale. Inoltre potrebbe essere opportuno indicare separatamente la dotazione organica complessiva degli enti strumentali nella

²⁰ Dalla rilevazione sulla gestione del personale risulta che tali parametri non si applicano. Se è così, la relativa sottosezione deve riportare questa informazione.

pianta organica provinciale. Ciò faciliterebbe la gestione di questo settore e ne documenterebbe lo sviluppo in modo trasparente.

Fra gli enti strumentali, ha una regolamentazione particolare l'Agenzia per l'Energia Alto Adige-CasaClima. In conformità al proprio statuto, quest'ultima può assumere anche personale proprio per le attività istituzionali, applicando il contratto collettivo per il commercio e i servizi. Si raccomanda di riesaminare le disposizioni di detto statuto in rapporto alle disposizioni istitutive dell'Agenzia (legge provinciale n. 15/2010) e all'ordinamento del personale della Provincia.

Negli enti strumentali oltre ai dipendenti provinciali lavora anche personale operativo. Quest'ultimo è assunto secondo i relativi contratti collettivi di diritto privato, con inevitabili differenze rispetto al personale provinciale. Una sfida particolare sarà quella di trovare strumenti adeguati e opportuni per compensare eventuali differenze fra questi gruppi nel diritto del lavoro. Al riguardo, il legislatore provinciale prevede già che attraverso il contratto collettivo le retribuzioni orarie vengano gradualmente portate allo stesso livello. *Nelle prese di posizione sulla bozza della presente relazione, gli enti strumentali lamentano il limitato accesso ai dati sugli effettivi costi del personale della Provincia.*

La contrattazione collettiva attualmente in corso dovrebbe offrire l'opportunità di porre rimedio, tanto più considerando che non c'è una regolamentazione generale unitaria.

In positivo, va evidenziata l'elaborazione di un regolamento tipo per l'assunzione di personale nelle società controllate. Spetta ora alle società adottare questo regolamento con proprie misure. Riguardo al graduale allineamento, previsto dal legislatore, al trattamento giuridico-economico del personale provinciale, non si ha ancora notizia di misure concrete da parte delle società. In questo quadro si potrebbero disciplinare anche i diversi effetti della ristrutturazione o liquidazione di una società. Una stretta collaborazione tra la Ripartizione personale e le ripartizioni competenti appare opportuna anche riguardo alla governance del personale delle società.

Allo stesso modo è opportuno, da parte dell'amministrazione provinciale e degli enti da essa dipendenti, un approccio coordinato e uniforme per applicare e attuare le norme sulla trasparenza e la prevenzione della corruzione. *Dalle prese di posizione sulla bozza della presente relazione risulta che proposte in tal senso sono già state indirizzate all'amministrazione centrale, anche per evitare maggiori spese.*

L'indagine ha dimostrato che i diversi enti hanno diversi livelli di conformità a queste disposizioni. Ciò è in parte dovuto all'esistenza di quadri giuridici diversi, che possono portare a incertezza nell'applicazione della legge da parte degli enti stessi. Si raccomanda che l'amministrazione provinciale rafforzi a tal fine la governance. Per farlo essa ha a disposizione diversi strumenti: adeguare gli statuti, emanare linee guida, definire chiaramente i compiti istituzionali nei contratti di servizio.

Il grado di attuazione degli obblighi di pubblicazione varia finora, e al riguardo gli enti lamentano la mancanza di risorse umane interne. Si raccomanda un'attuazione uniforme sullo standard dell'amministrazione provinciale. In tal modo si potrebbero ottimizzare i costi. L'accesso illimitato alle iniziative di aggiornamento della Provincia potrebbe aprire un ulteriore potenziale di ottimizzazione. Si devono attuare gli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge per la pagina "Amministrazione trasparente" (titoli di sezioni e sottosezioni e loro ordine). Lo scopo di queste norme tassative è garantire al cittadino un accesso uniforme ai dati. Tuttavia, in mancanza di attività in determinati ambiti o se tali ambiti non sono pertinenti, ciò dev'essere comunque spiegato e giustificato alla pagina "Amministrazione trasparente". Si raccomanda agli enti di riesaminare la propria pagina "Amministrazione trasparente" e rimediare alle carenze individuate. *Nelle prese di posizione sulla bozza della presente relazione, è stato comunicato che si sta procedendo a tali adeguamenti.*

Cogliamo l'occasione per ringraziare la Ripartizione personale, l'ufficio vigilanza finanziaria e tutti gli enti per la loro costruttiva collaborazione.

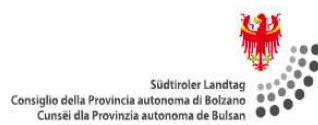
Nel 2021 verrà effettuato un follow-up sulle raccomandazioni espresse.

29/01/2020

f.to
Eva Maria Kofler

f.to
Martin Steinmann

f.to
Gilbert Gasser



Prüfstelle Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
39100 Bozen | Freiheitsstraße pruefstelle@landtag-bz.org | organismo di valutazione@consiglio-bz.org
Organismo di valutazione PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
39100 Bolzano | Corso Libertà www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp