



PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE

Parere sulla bozza di Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza per il 2017-2019.

auditors

Elena Eccher e Eva Maria Kofler

Ottobre 2017

Anschrift / Indirizzo

Prüfstelle / Organismo di valutazione

39100 Bozen, Freiheitsstraße 66 – Bolzano, Corso Libertà 66

Tel.: 0471 402212

Fax: 0471 260114

E-mail: pruefstelle@landtag-bz.org

Mail: organismodivalutazione@consiglio-bz.org

PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

Internet: www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp

Internet: www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp



INDICE

Introduzione	5
Coerenza con la normativa statale e con i PNA.....	5
Finalità del PTPCT	5
Ambiti del PTPCT.....	6
Raccomandazioni	10

Indice delle abbreviazioni

PTPCT	Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza
PNA	Piano Nazionale Anticorruzione
RPC	Responsabile della prevenzione della corruzione
RPCT	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
OIV	Organismi indipendenti di valutazione
ANAC	Autorità nazionale anticorruzione
l.	legge
d.lgs	decreto legislativo

Introduzione

Con nota pervenuta in data 28 luglio, seguita dall'invio della bozza definitiva in data 5 ottobre, il Segretario generale della Provincia ha chiesto all'Organismo di valutazione, in qualità di organismo analogo agli OIV disciplinati dalla normativa statale, di esprimere un parere in via preventiva sulla bozza di Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) per il 2017-2019.

Pur non essendo l'espressione del parere prevista dalla disciplina normativa in materia, si è ritenuto comunque di dare seguito alla richiesta in via collaborativa, anche in considerazione del ruolo assegnato agli OIV in sede di verifica successiva sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Coerenza con la normativa statale e con i PNA

Preliminarmente si evidenzia che, ai sensi dell'art. 1, co. 8 della l. 190/2012, i Piani triennali per la prevenzione della corruzione sono adottati dall'organo di indirizzo su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza entro il 31 gennaio di ogni anno. A tal proposito non si può non rilevare che l'adozione del PTPCT in esame avviene con significativo ritardo, tanto più che l'approvazione del piano precedente risale a novembre 2014 e non sono intervenuti successivi aggiornamenti di tale piano.

Finalità del PTPCT

Rispetto alle esigenze cui il piano è chiamato a rispondere in conformità all'art. 1, co. 9 della l. 190/2012, si nota quanto segue:

- a. il PTPCT o, più precisamente, le parti integranti dello stesso costituite dalle tabelle per la mappatura delle attività a rischio articolate per singola struttura organizzativa, individuano le attività, anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano nazionale anticorruzione (PNA), nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione. Le tabelle indicano altresì, come previsto, le relative misure di contrasto;
- b. il PTPCT e le tabelle costituenti parte integrante prevedono, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c. il PTPCT prevede, con particolare riguardo alle attività a rischio individuate, specifici obblighi di informazione nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) a carico delle strutture competenti per l'attuazione delle varie misure di prevenzione;

- d. il PTPCT non definisce le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e. il PTPCT definisce le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- f. il PTPCT individua all'allegato 3 gli specifici obblighi in tema di trasparenza, che ricalcano quelli previsti dalle deliberazioni dell'ANAC in materia e non ne comprendono dunque di ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge. Per ciascun obbligo sono evidenziati la struttura organizzativa responsabile e i termini per la pubblicazione.

Ambiti del PTPCT

Per valutare la coerenza della bozza di PTPCT con i PNA, che costituiscono atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art.1, co. 2 bis della l. 190/2012, è necessario procedere ad una disamina con riferimento ai seguenti aspetti:

I. Nuovi contenuti del PTPCT.

Il d.lgs. 97/2016, nel modificare la l. 190/2012, ha statuito che i Piani triennali assumono un valore programmatico ancora più incisivo, dovendo necessariamente prevedere gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo. La bozza di PTPCT in esame non contiene uno specifico paragrafo dedicato alla definizione degli obiettivi strategici.

Altro contenuto indefettibile dei Piani triennali riguarda la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza. In proposito è da osservare come la bozza di PTPCT si limiti ad individuare la struttura responsabile del monitoraggio e ad aggiornare la tabella contenente l'elenco riepilogativo degli obblighi di pubblicazione già approvata con delibera della Giunta provinciale n. 1365/2016. Questa tabella indica, per ciascun obbligo di pubblicazione, la periodicità dell'aggiornamento dei dati e la struttura organizzativa responsabile.

II. Soggetti coinvolti nel processo di predisposizione e adozione del PTPCT.

L'elaborazione dei Piani triennali presuppone, in base agli indirizzi del PNA 2016, il diretto coinvolgimento del vertice delle p.a. in ordine alla determinazione delle finalità da perseguire per la prevenzione della corruzione, nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione. Il processo di predisposizione

della bozza di PTPCT non ha però visto il coinvolgimento dell'organo di indirizzo, bensì solo del vertice amministrativo e della dirigenza.

La predisposizione del PTPCT ha assicurato la partecipazione attiva e il coinvolgimento in prima persona di tutti i dirigenti e di coloro che a vario titolo sono responsabili dell'attività dell'ente. In questo modo si è operato in maniera coerente con lo scopo dell'art.1, co. 8 della l. 190/2012, che consiste nel "considerare la predisposizione dei piani triennali come un'attività svolta da chi opera esclusivamente all'interno dell'amministrazione, sia perché presuppone una profonda conoscenza della struttura organizzativa, di come si configurano i processi decisionali (siano o meno procedimenti amministrativi) e della possibilità di conoscere quali profili di rischio siano coinvolti; sia perché comporta l'individuazione delle misure di prevenzione che più si attagliano alla fisionomia dell'ente e dei singoli uffici." (v. PNA 2016, p. 16)

Per quanto riguarda la partecipazione di soggetti esterni, il PNA 2016 raccomanda alle amministrazioni di curare la partecipazione degli *stakeholder* nella elaborazione e nell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, anche attraverso comunicati mirati, in una logica di sensibilizzazione dei cittadini alla cultura della legalità. Nell'adozione della bozza di PTPCT in esame non si è dato seguito a questa previsione.

III. Gestione del rischio di corruzione.

Il processo di gestione del rischio, in base alle indicazioni contenute nel PNA 2013 e nell'Aggiornamento 2015 al PNA, dovrebbe articolarsi in 3 fasi successive:

1. **Analisi del contesto.** Con riferimento al contesto esterno, l'analisi mira a ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali. Per l'analisi del contesto interno si ha riguardo, invece, agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano l'esposizione al rischio. La bozza di PTPCT in esame non riporta nessuna analisi del contesto esterno. Per quanto attiene al contesto interno, manca l'analisi riferita al sistema delle responsabilità e al livello di complessità dell'ente, mentre è stata eseguita con un elevato livello di approfondimento la mappatura dei processi. Le aree individuate dal RPC come particolarmente a rischio sono quelle definite come obbligatorie e generali, rispettivamente, dal PNA 2013 e dall'Aggiornamento 2015, con l'aggiunta di alcune aree specifiche inerenti alla pianificazione territoriale e urbanistica, alla pianificazione paesaggistica, alla valutazione dell'impatto ambientale e procedura di valutazione cumulativa, alla programmazione e gestione dei fondi europei.

2. Valutazione del rischio. Questa fase è essenziale al fine di comprendere le cause del verificarsi di eventi corruttivi e, conseguentemente, individuare le migliori modalità per prevenirli, nonché di definire quali siano gli eventi rischiosi più rilevanti e il livello di esposizione al rischio dei processi. L'Organismo di valutazione ha proceduto ad un'analisi a campione delle schede di mappatura allegata alla bozza di PTPCT. I questionari sono stati elaborati applicando puntualmente la metodologia illustrata nell'allegato 5 al PNA. In termini generali, si rileva una certa genericità nell'analisi, dimostrata dall'approccio uniforme a processi diversi. Inoltre, l'individuazione di un livello di rischio "basso" o tutt'al più "medio" per la totalità dei processi porta a pensare che la ponderazione eseguita non si sia ispirata al principio di prudenza.
3. Trattamento del rischio. Si tratta della fase tesa a individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi. In tale fase, le amministrazioni devono opportunamente progettare le misure e scadenzarle a seconda delle priorità rilevate e delle risorse a disposizione.

L'Aggiornamento al PNA 2015 ha introdotto la distinzione fra "misure generali" che si caratterizzano per il fatto di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo in materia trasversale sull'intera amministrazione e "misure specifiche" che si caratterizzano per il fatto di incidere su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio. La bozza di PTPCT fa propria questa distinzione, specificando i contenuti delle misure generali nel corpo del piano e quelli delle misure specifiche nelle tabelle allegata allo stesso. Coerentemente con gli indirizzi nazionali di personalizzare la strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione, la bozza di PTPCT identifica un numero significativo di misure specifiche, aderenti alle caratteristiche organizzative della Provincia.

Il PNA 2016 ribadisce quanto già precisato dai documenti di indirizzo precedenti a proposito delle caratteristiche delle misure di prevenzione della corruzione che devono essere adeguatamente progettate, sostenibili e verificabili. Sotto tale profilo, le indicazioni dei documenti di indirizzo appaiono formalmente rispettate nella bozza di PTPCT, in quanto per ogni misura sono indicati tempi, responsabili, parametri per valutarne l'efficacia. Dal punto di vista sostanziale, tuttavia, si può notare una ricorrente incoerenza con l'analisi del rischio precedentemente effettuata, dimostrata dalla mancanza di consequenzialità logica tra rischi individuati e misure di contrasto da adottare¹. Frequentemente è riscontrabile anche un'assenza di concretezza nella

¹ A titolo esemplificativo, numerosi sono i casi in cui si dichiara l'esistenza di meccanismi di controllo in grado di neutralizzare i rischi corruttivi esposti e poi si prevedono misure finalizzate a ridurre i medesimi rischi.

pianificazione delle misure specifiche, che dovrebbero individuare in maniera dettagliata i singoli provvedimenti di attuazione con i rispettivi termini. In parecchi casi, poi, i termini indicati sono già superati.

IV. Misure generali per la prevenzione.

La bozza di PTPCT esaminata contiene quasi tutte le misure definite come “obbligatorie” dal PNA 2013, fatta eccezione per le azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile. In linea generale le misure sono pianificate in maniera dettagliata e concreta, facendo emergere la componente di programmazione propria dello strumento.

Forti perplessità desta però il contenuto della misura della rotazione ordinaria del personale. Dalla descrizione si evince, infatti, la volontà di non attuare in realtà la rotazione, applicando prevalentemente le misure alternative suggerite dal PNA 2016. Vero è che quest'ultimo raccomanda di impiegare la misura con cautela in modo da non determinare inefficienze o malfunzionamenti dell'amministrazione, ma altrettanto vero è che la considera come strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane, consentendo l'adozione di misure alternative solo in caso di impossibilità di realizzazione della rotazione per motivazioni adeguate. Quelle adottate nella bozza di PTPCT non appaiono convincenti sia perché talmente generiche da poter valere per qualsiasi altro ente sia perché poco pregnanti.

Apprezzabile è l'elaborazione di moduli standard, allegati al piano, per dichiarazioni e segnalazioni attinenti profili di incompatibilità per i diversi soggetti che entrano in rapporto con l'amministrazione.

Per quanto riguarda il ruolo del RPC nella fase di attuazione di tali misure, la bozza di PTPCT ne ha ben esplicitato i poteri di interlocuzione e di controllo nei confronti delle strutture responsabili.

V. Coordinamento con il ciclo della performance.

L'art. 1, co. 8 della l. 190/2012 richiede che gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza costituiscano contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale. Nella bozza di PTPCT è presente solo un accenno generico alla necessità di coordinamento tra i vari documenti, senza alcuna specificazione delle modalità di realizzazione.

VI. Monitoraggio del PTPCT

Il PNA 2016 pone l'accento sull'importanza di un adeguato sistema di monitoraggio sull'implementazione delle misure, che viene considerato una variabile particolarmente critica per assicurare l'efficacia del sistema di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni. La proposta di deliberazione della Giunta provinciale che approva il PTPCT in esame prevede l'affiancamento delle strutture per supportarle nelle attività di monitoraggio, partendo dalle indicazioni già contenute nelle schede di mappatura in merito ai relativi tempi e responsabili.

I direttori di ripartizione, individuati nel PTPCT come "referenti" del RPC, potranno svolgere attività informativa nei confronti del responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri per il monitoraggio del piano e sull'attuazione delle misure.

È sicuramente da valutare in senso positivo la prevista realizzazione di una piattaforma digitale in cui riversare i dati finora raccolti nelle rilevazioni e che potrà supportare l'attività sia delle strutture sia del RPC anche nella fase di monitoraggio.

Raccomandazioni

In considerazione della rilevanza del tema, si raccomanda di inserire nel PTPCT una sezione dedicata all'analisi del contesto. L'analisi del contesto esterno persegue, infatti, l'importante finalità di comprendere le dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui l'attività è sottoposta e consente di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio.

D'altro canto, l'analisi del contesto interno è utile a evidenziare, da un lato, il sistema delle responsabilità e, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione. Seguendo le indicazioni dell'Aggiornamento 2015 del PNA, si consiglia di considerare i seguenti dati: organi di indirizzo, struttura organizzativa, ruoli e responsabilità; politiche, obiettivi, e strategie; risorse, conoscenze, sistemi e tecnologie; qualità e quantità del personale; cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica; sistemi e flussi informativi, processi decisionali (sia formali sia informali); relazioni interne ed esterne. In aderenza agli indirizzi del PNA, si esorta ad assicurare, nell'elaborazione della sezione, il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti dell'Amministrazione, compresa la Giunta provinciale, e degli *stakeholder* esterni.

Mutatis mutandis, la stessa raccomandazione si può esprimere con riferimento all'introduzione nel PTPCT di uno specifico paragrafo dedicato alla definizione degli obiettivi strategici, nonché di uno dedicato alle modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti.

La sezione dedicata alla trasparenza dovrebbe essere opportunamente integrata, per assumere la veste di atto organizzativo per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza. A tal fine sarebbe utile trasporre nel PTPCT i contenuti della circolare del Direttore generale n. 9 del 5 giugno 2015, inserendo la distinzione tra responsabili della trasmissione e responsabili della pubblicazione dei dati, nonché specificando i termini per l'effettuazione del monitoraggio degli obblighi di pubblicazione.

Sempre in materia di trasparenza, si invita l'Amministrazione ad approvare celermente il regolamento sulle modalità di ricezione e trattazione del diritto di accesso civico generalizzato.

Le recenti modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016 hanno previsto l'unificazione in capo ad un unico soggetto delle funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, anche in coerenza alla ormai completa integrazione della definizione organizzativa dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati di cui al d.lgs. 33/2013 all'interno del PTPC e della eliminazione della predisposizione di un autonomo Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

È, quindi, altamente auspicabile che anche nell'amministrazione provinciale le due figure del Responsabile della prevenzione della corruzione e di Responsabile della trasparenza vengano unificate, favorendo in questo modo la creazione di un'unica struttura organizzativa di supporto, adeguata, per quantità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere.

Il PTPCT dovrebbe assicurare l'integrazione con altri processi di programmazione e gestione, in particolare con il ciclo di gestione della performance. A tal fine dovrebbe indirizzare le politiche sulla performance alla costruzione di un clima organizzativo favorevole alla prevenzione della corruzione. Inoltre, il PTPCT dovrebbe prevedere espressamente che le misure di prevenzione individuate si traducano in obiettivi organizzativi e individuali della dirigenza all'interno del Piano della performance.

Qualche perplessità suscita la scelta di non inserire tra le misure generali azioni di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità. In proposito, il PNA 2013 raccomanda particolarmente l'utilizzo di canali di ascolto in chiave propositiva da parte dei portatori di interesse e dei rappresentanti delle categorie di utenti e di cittadini rispetto all'azione dell'amministrazione e dell'ente, anche al fine di migliorare ed implementare la strategia di prevenzione.

Per quanto riguarda la rotazione ordinaria del personale, si ribadisce che si tratta di una misura di prevenzione fondamentale e che, pertanto, correttamente l'amministrazione nel PTPCT dovrebbe chiarire i criteri, individuare le fonti di disciplina e sviluppare un'adeguata programmazione della rotazione.

Si raccomanda, poi, all'Amministrazione di dare seguito a quanto previsto dalla bozza di PTPCT in materia di formazione. La formazione fin qui svolta ha risentito, infatti, di un approccio per lo più

generalista al tema della corruzione, mentre ora occorre una formazione più mirata, in primo luogo, relativamente alla individuazione delle categorie di destinatari, e, in secondo luogo, in relazione ai contenuti.

Sotto il profilo dei contenuti, sarà quindi necessario che i percorsi formativi si connotino, come già avvenuto in occasione di alcune iniziative formative svolte a fine 2015 e 2016, per una sempre maggiore specificità in relazione alle peculiarità del settore in cui i dipendenti sono occupati e per l'approccio operativo (p. e. diffusione e implementazione dell'esperienza e delle buone pratiche).

La formazione dovrebbe riguardare, anche in modo specialistico, tutte le diverse fasi di costruzione dei PTPCT e delle connesse relazioni annuali. In considerazione del fatto che finora ci si è concentrati sulla mappatura dei processi e la valutazione del rischio, si potrebbe ora pensare, anche in un'ottica di miglioramento della qualità della fase dedicata al trattamento del rischio, di approfondire i temi dell'analisi di contesto, esterno e interno, l'identificazione delle misure e le modalità di verifica, monitoraggio e controllo delle stesse.

In considerazione della centralità del ruolo rivestito dal monitoraggio del PTPCT ai fini della *governance* generale del sistema di prevenzione, è opportuno che delle risultanze dello stesso si dia conto all'interno dei prossimi aggiornamenti, nonché in sede di Relazione annuale del RPC.

Elena Eccher

Eva Maria Kofler