

Prüfstelle
Organismo di valutazione
Organn de valutazion

Verifica della Relazione annuale 2018 del
Responsabile della prevenzione della corruzione
della Provincia
ai sensi dell'art. 1, comma 8-bis, della Legge 6 novembre 2012,
n.190

AUDITOR

Wolfgang Bauer

Elena Eccher

**PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE**

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

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismodivalutazione@consiglio-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

marzo 2019

SOMMARIO

Introduzione	5
1. Il quadro normativo	5
2. La documentazione di riferimento	6
3. Approccio metodologico	6
4. Risultanze dell'analisi	6
5. Considerazioni conclusive	10

Indice delle abbreviazioni

PNA	Piano Nazionale Anticorruzione
PTPC	Piano triennale per la prevenzione della corruzione
PTPCT	Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza
RPCT	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
RPC	Responsabile della prevenzione della corruzione
OIV	Organismi indipendenti di valutazione
OdV	Organismo di Valutazione
ANAC	Autorità nazionale anticorruzione

Introduzione

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) si delinea come un programma di attività derivante da una preliminare fase di analisi che, in sintesi, consiste nell'esaminare l'organizzazione, le regole e le prassi di funzionamento in termini di possibile esposizione al fenomeno corruttivo, indicando le aree di rischio e i rischi specifici, le misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, i responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e i tempi.

In questo quadro gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) sono chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici.

1. Il quadro normativo

Ai sensi dell'art. 1, comma 14, della Legge n.190/2012 il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) redige una relazione annuale sui risultati dell'attività per la prevenzione della corruzione, la pubblica sul sito istituzionale e la trasmette all'organo di indirizzo politico e anche all'OIV.

Ai sensi della Legge n. 190/2012, art.1, comma 8-bis, introdotto dal D.lgs. 97/2016, l'OIV verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPC e quelli indicati nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. Nell'ambito di tale verifica l'OIV¹ ha la possibilità di chiedere al RPCT le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti. L'OIV riferisce all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Con comunicato del Presidente dell'ANAC del 21 novembre 2018 è stato stabilito quale termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione della Relazione annuale la data del 31 gennaio 2019.

Nell'ambito dei poteri di vigilanza e controllo attribuiti all'ANAC, l'Autorità si riserva di chiedere informazioni tanto all'OIV quanto al RPCT in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza, anche tenuto conto che l'OIV riceve dal RPCT le segnalazioni riguardanti eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione dei PTPC.

¹ Sul ruolo degli OIV nel settore della prevenzione della corruzione vedasi l'Aggiornamento 2017 al Piano nazionale anticorruzione, pag. 10.

2. La documentazione di riferimento

Il Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) della Provincia autonoma di Bolzano – Alto Adige per il 2018 - 2020 è stato approvato dalla Giunta provinciale con delibera n. 393 del 8 maggio 2018 e pubblicato nel supplemento n. 2 del B.U.R. n. 20/I-II del 17/05/2018.

Sull'attuazione del PTPCT il Responsabile per la prevenzione della corruzione (RPC) riferisce nell'ambito della Relazione annuale 2018 pubblicata sul sito web nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione "Altri contenuti", da dove l'Organismo di Valutazione (OdV), ha provveduto a scaricarla.

3. Approccio metodologico

La procedura di verifica della Relazione si articola nell'esame dei seguenti elementi:

- I. la conformità (*compliance*) ossia la verifica che la Relazione
 - contenga tutte le informazioni richieste dalla normativa di riferimento usando la griglia predisposta dall'ANAC,
 - sia stata pubblicata nel termine prescritto sul sito *web* istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente";
- II. la coerenza dei contenuti della Relazione in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza indicati nel PTPCT 2018-2020 e quelli indicati nei documenti di programmazione strategico-gestionale. Inoltre si verifica se la valutazione della performance tiene conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.²

La procedura di verifica si conclude con la formulazione del giudizio di sintesi, basato sulle evidenze e conclusioni che emergono dall'esame della Relazione.

4. Risultanze dell'analisi

I. La conformità (*compliance*)

Dall'esame della documentazione di riferimento emerge che la Relazione annuale 2018 del RPC, elaborata sulla base della griglia predisposta dall'ANAC, contiene le informazioni richieste dalla normativa vigente.

Dagli accertamenti effettuati risulta, inoltre, che la citata Relazione è stata pubblicata entro il termine prescritto sul sito *web* istituzionale.

² Sul punto vedasi anche il parere annuale dell'OdV in merito alla Relazione sulla performance, reso ai sensi dell'art. 24, comma 1, lett. b) della L.P. n. 10/1992.

II. La coerenza dei contenuti

Dalla scheda anagrafica risulta che permane la dualità delle due figure RPC e Responsabile della trasparenza anche dopo l'emanazione del nuovo PTPCT 2018-2020³. Tuttavia, non essendo coperta la posizione del Direttore generale, al Segretario generale sono state temporaneamente conferite le funzioni di Responsabile della trasparenza con delibera della Giunta provinciale n. 906 del 11 settembre 2018.

La parte introduttiva della Relazione è dedicata alle **considerazioni generali** sullo stato di attuazione del PTPCT e sul ruolo del RPC.

Al riguardo, il RPC evidenzia che l'attuazione del PTPCT 2018-2020 è ancora in corso, specie per quanto riguarda l'applicazione delle misure di natura generale. Ha trovato attuazione parte delle misure, e nello specifico:

- la definizione della procedura per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite;
- la rielaborazione del Regolamento inerente le inconfiribilità ed incompatibilità di incarichi;
- l'aggiornamento del Codice di comportamento.

Per quanto concerne gli **aspetti critici dell'attuazione**, egli indica i seguenti fattori:

- il collegamento fra PTPCT e piano della performance, che deve essere ancora attuato;
- il non ancora realizzato supporto informatico, in fase di esecuzione, che permetta anche una reportistica periodica automatica fra RPC e Referenti;
- l'acquisizione corretta delle tecniche di risk management attraverso corsi, i quali, pur avendo riguardato un numero abbastanza significativo di dipendenti, non permettono un costante affiancamento alle strutture nell'analisi e trattamento del rischio (che avviene in sede di compilazione dei file excel);
- la mancata creazione di un team di supporto al RPC, da poco in fase di realizzazione;
- la presenza di normativa provinciale che prevede la partecipazione in organi collegiali provinciali anche deliberanti di soggetti esterni portatori di interessi dei beneficiari.

Rispetto all'attuazione del PTPCT, per quanto attiene alle misure di prevenzione diverse dalla trasparenza, un **ruolo di impulso e coordinamento** viene svolto, per conto del RPC, dall'Ufficio affari istituzionali soprattutto attraverso mail dirette ai Referenti. Nella prassi avviene inoltre un supporto informale, nei limiti degli spazi consentiti dagli ulteriori compiti in carico alla struttura.

Illustrando i fattori che hanno ostacolato la propria azione di impulso e coordinamento rispetto all'attuazione del PTPCT, il RPC evidenzia anche per il 2018 le limitate risorse a disposizione dell'attuazione della normativa dell'anticorruzione in senso stretto nonché il fatto che il collegamento fra l'Ufficio Affari istituzionali ed i Referenti viene attuato tendenzialmente via e-mail, tenuto anche conto delle dimensioni (in termini di personale e distribuzione territoriale) e competenze dell'ente.

La parte successiva della Relazione è dedicata, in forma di griglia di domande precise con varie opzioni di risposta da selezionare e una casella per l'apposizione di eventuali ulteriori informazioni sintetiche, alle tematiche **gestione del rischio, misure ulteriori (specifiche), trasparenza, formazione e rotazione del personale, inconfiribilità per incarichi dirigenziali, incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali, conferimento e autorizzazione incarichi ai dipendenti, tutela**

³ Con deliberazione della Giunta provinciale n. 1247 del 4 novembre 2014 sono state separate le figure di Responsabile per la prevenzione della corruzione e Responsabile per la trasparenza. L'OdV nel proprio parere sulla bozza di PTPCT 2017-2019, di ottobre 2017, già aveva sottolineato che in conformità alle modifiche della Legge n. 190/2012 introdotte dal D. lgs. n. 97/2016 "è altamente auspicabile che ... le due figure del RPC e RT 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."

del dipendente pubblico che segnala gli illeciti (*whistleblowing*), codice di comportamento, procedimenti disciplinari e penali e altre misure.

Per quanto riguarda la **gestione del rischio** e, in particolare, il monitoraggio per verificare la sostenibilità di tutte le misure, obbligatorie (generali) e ulteriori (specifiche) individuate nel PTPCT, il RPC rileva che il monitoraggio è stato attuato con riferimento alle misure specifiche, ma non a quelle generali. Il monitoraggio circa applicazione ed efficacia delle misure specifiche è stato demandato alle strutture, che hanno il compito di restituire i file excel di monitoraggio, sui quali l'Ufficio affari istituzionali svolge un controllo circa la completezza dei dati forniti.

Sul punto relativo all'**integrazione** tra il sistema di monitoraggio delle misure di anticorruzione e i sistemi di controllo interno, il RPC rileva che essa non è ancora realizzata. Nel Piano della Performance è stato inserito a livello di obiettivi trasversali, da attuarsi da parte di tutte le unità organizzative, l'assolvimento degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza ai fini della valutazione annuale del personale dirigenziale.

In merito alla **mappatura** di tutti i processi, il RPC evidenzia che nella scheda excel di rilevazione dei processi predisposta dall'Ufficio affari istituzionali sono indicati i processi da mappare - le aree mappate sono tutte quelle generali indicate dall'Aggiornamento 2015 al PNA (comprese le 4 obbligatorie ex art. 1, co. 16, della Legge n. 190/2012), più altre valutate nel 2014 a rischio dal RPC [pianificazione territoriale, urbanistica e pianificazione paesaggistica, alcune autorizzazioni ambientali (valutazione di impatto ambientale e procedura di approvazione cumulativa)] - e alla fine dell'elenco è riportata la voce "altro", con ciò intendendosi che vanno mappate le varie attività di tutte le strutture.

Nel formulare un giudizio sul **modello di gestione del rischio**, il RPC fa presente che si sono apportate alcune modifiche al file excel di mappatura dei processi consegnato dall'Ufficio affari istituzionali ancora nel 2013 sulla falsariga delle indicazioni del PNA 2013, per allinearli innanzitutto all'aggiornamento 2015 del PNA.

L'amministrazione provinciale si trova alla vigilia dell'adozione di un sistema informatico di gestione che riceverà le informazioni dei file excel.

Contrariamente a quanto indicato dal RPC nella parte dedicata alle **misure ulteriori**, non risulta che sia stata attivata una procedura per la raccolta di segnalazioni da parte della società civile riguardo a eventuali fatti corruttivi che coinvolgono i dipendenti nonché i soggetti che intrattengono rapporti con l'amministrazione. Inoltre, il RPC conferma nuovamente che è stata attuata come misura specifica anche l'accessibilità on-line della documentazione di gara, che comunque è già prevista dalla legge provinciale sugli appalti pubblici (L.P. n. 16/2015).

Per quanto concerne la **trasparenza**, il RPC elenca le principali sotto-sezioni alimentate da flussi informatizzati di dati, che in 5 casi (disposizioni generali, attività e procedimenti, bilanci, servizi erogati, altri contenuti) sono parziali. Rispetto all'anno scorso risulta completa l'automatizzazione del flusso per la sotto-sezione dei provvedimenti. Risulta ancora attivo un gruppo di lavoro istituito per arrivare all'adeguamento delle banche dati già esistenti, al fine di ottenere l'informatizzazione dei diversi flussi di dati nella sezione Amministrazione trasparente nel rispetto della normativa vigente.

Emerge inoltre dalla Relazione che è pervenuta una richiesta di accesso civico "semplice", oltre a 9 richieste di accesso civico "generalizzato", per le quali sono indicati i settori interessati. Il registro degli accessi è aggiornato e riporta l'esito delle istanze.

Il RPC rileva che sono stati effettuati diversi controlli da parte dell'Ufficio Organizzazione e dell'OdV. Assieme al PTPCT è stata approvata una nuova mappa degli obblighi di pubblicazione vigenti, contenente l'indicazione dei responsabili per l'adempimento. Il RPC afferma che si è ritenuto opportuno

rinviate di alcuni mesi il monitoraggio sull'adempimento previsto nella sezione dedicata agli obblighi in materia di trasparenza all'interno del PTPCT. Egli formula un giudizio positivo sul livello di adempimento degli obblighi di trasparenza, anche se in alcuni settori è ancora necessario eseguire degli adeguamenti tecnici alle banche dati attualmente esistenti.

Il RPC evidenzia che è stata erogata una **formazione** in modalità e-learning di stampo generale a 3.700 dipendenti, a cui si è aggiunta a fine anno una formazione in tema di risk management rivolta, in particolare, alle strutture di supporto del RPC, del Responsabile della trasparenza e dell'OdV.

La **rotazione del personale** non era prevista dal PTPCT per l'anno 2018, tuttavia il RPC specifica che, in ragione delle oggettive difficoltà connesse all'attuazione della rotazione ordinaria, sono state adottate le seguenti misure alternative alla rotazione, previste dal piano nazionale anticorruzione: a) la condivisione dello stesso processo o fase fra più dipendenti, b) la separazione delle funzioni.

Il RPC evidenzia che le verifiche sulla veridicità delle dichiarazioni, rese dagli interessati sull'insussistenza di cause di **inconferibilità per incarichi dirigenziali** nonché sulla presenza di situazioni di **incompatibilità**, non erano previste dal PTPCT con riferimento all'anno 2018. Tuttavia, egli fa presente che il nuovo regolamento in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi, approvato con D.P.P. del 27 aprile 2018, n. 12, che recepisce le indicazioni della determinazione ANAC n. 833 del 3 agosto 2016, prevede l'effettuazione di tali verifiche.

Il RPC conferma l'adozione di una procedura prestabilita per il rilascio delle **autorizzazioni ai dipendenti per lo svolgimento** d'incarichi e indica che sono pervenute 9 segnalazioni sullo svolgimento di incarichi extra-istituzionali non autorizzati, non precisando poi il numero di violazioni accertate.

La procedura per la raccolta di segnalazioni d'illeciti da parte dei dipendenti (**whistleblowing**) è ora disciplinata dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 94 del 6 febbraio 2018. Il RPC dichiara che sono pervenute 13 segnalazioni, in parte anonime, in parte di soggetti non dipendenti, sia tramite l'utilizzo della procedura formalizzata che per il tramite di segnalazioni effettuate senza utilizzare modulistica e procedimento previsti.

Il RPC fa presente che, con delibera n. 839 del 28 agosto 2018, la Giunta Provinciale ha approvato il nuovo **codice di comportamento** per il personale della Provincia autonoma di Bolzano.⁴ In vista dell'adozione di codici di comportamento settoriali, che dovranno specificare i doveri del codice generale in relazione alle caratteristiche delle varie attività dell'ente, è stata effettuata la ricognizione di quelle misure di prevenzione specifica che si sostanziano in regole comportamentali destinate a durare nel tempo. Nel 2018 sono state segnalate 34 violazioni del codice, di cui 24 accertate. Di seguito il RPC fornisce informazioni sulle segnalazioni pervenute che prefigurano responsabilità disciplinari o penali, sui **procedimenti disciplinari** avviati per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti e sui procedimenti disciplinari avviati per violazione del codice di comportamento.

⁴ Su questo documento l'Organismo di valutazione ha espresso un parere ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del D. lgs. n. 165/2001 nel mese di agosto 2018.

5. Considerazioni conclusive

A seguito della verifica della Relazione annuale 2018 del RPC e sulla base delle risultanze dell'analisi svolta, l'Organismo di valutazione:

- innanzitutto esprime apprezzamento per le iniziative messe in campo dal RPC insieme al suo staff nell'ambito della prevenzione della corruzione nel corso del 2018. Queste riguardano, in particolare, la definizione della procedura per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite (*whistleblowing*), la rielaborazione del regolamento inerente le inconferibilità ed incompatibilità di incarichi, l'aggiornamento del Codice di comportamento e la realizzazione della formazione sia in modalità *e-learning* sia attinente al *risk management*;
- raccomanda di assicurare il monitoraggio delle misure obbligatorie (generali) individuate nel PTPCT;
- invita a promuovere l'integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure di anticorruzione e i sistemi di controllo interno⁵, anche avvalendosi del sistema informatico in fase di implementazione;
- prende atto dell'attuazione delle misure alternative alla rotazione del personale, pur ribadendo la necessità di effettuare la rotazione del personale come misura di prevenzione del rischio, in conformità all'orientamento espresso dall'ANAC nei PNA e dall'articolo 14-bis della L.P. n. 10/1992 in tema di mobilità del personale dirigenziale;
- raccomanda di monitorare l'osservanza dell'articolo 30 della L.P. n. 17/1993 e della circolare del Segretario generale n. 4 del 7 ottobre 2016, al fine di evitare possibili conflitti d'interesse per la partecipazione in organi collegiali anche deliberanti di soggetti esterni portatori di interessi dei beneficiari;
- rinnova la raccomandazione di provvedere entro il 31 gennaio di ciascun anno all'adozione di un nuovo completo Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza in conformità al comunicato del Presidente dell'ANAC di data 16 marzo 2018.

L'Organismo di valutazione procede alla pubblicazione della presente relazione sul sito *web* "Amministrazione trasparente" della Provincia autonoma di Bolzano – Alto Adige nonché sul proprio sito.

Wolfgang Bauer

Elena Eccher

⁵ Cfr. in proposito l'Aggiornamento 2015 al PNA, pag. 15.



Prüfstelle
39100 Bozen | Freiheitsstraße
Organismo di valutazione
39100 Bolzano | Corso Libertà

Tel. 0471 402 212 | Fax 0471 260 114
pruefstelle@landtag-bz.org | organismovalutazione@consiglio-bz.org
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp