L'Ufficio per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (UPCT)

Intervento Giornata della Trasparenza 2016

Dario Bevilacqua

- Il mio intervento ha il fine di suggerire l'istituzione di un nuovo **ufficio unico per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (UPCT)**, all'interno del Ministero.

- L'UPCT – che erediterebbe le competenze attualmente attribuite al Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza – risponde a tre finalità:

1. semplificare e razionalizzare le funzioni di prevenzione della corruzione e di incentivo alla trasparenza;
2. migliorare efficienza, speditezza ed efficacia delle procedure riguardanti tali aspetti;
3. sviluppare competenze e conoscenze specifiche nel settore in parola, sfruttando il personale a disposizione, senza ricorrere a nuove assunzioni.

- L’UPCT andrebbe a ottimizzare le risorse impiegate per lo svolgimento di varie funzioni, al momento attribuite al RPCT e al Gruppo di supporto. Questi sarebbero sostituiti da un ufficio collegiale con queste caratteristiche:
  1. funzioni specifiche ed esclusive;
  2. diretto da una figura dirigenziale, con poteri analoghi a quelli attualmente conferiti al Responsabile;
  3. composto da personale appositamente formato, preposto alla cura di tali mansioni.

- La disciplina normativa che regola il settore consente la creazione di un tale ufficio e non esclude che esso sia diretto anche da un dirigente di seconda fascia.

- La relazione si divide in tre parti:

1. La prima parte si occupa di descrivere e analizzare **l'attuale struttura organizzativa** preposta allo svolgimento delle funzioni in esame, evidenziandone le maggiori criticità.
2. La seconda parte è dedicata alla **proposta di creazione dell'UPCT** e alla descrizione dell'organizzazione e del funzionamento di tale ufficio.
3. In sede di conclusioni si tireranno le somme del progetto, **evidenziandone pregi e difetti e ipotizzandone la realizzazione in concreto**.

Analisi organizzativa

- L’attuale divisione del lavoro per lo svolgimento delle mansioni in parola è così articolata.

Il Responsabile, coadiuvato dal Gruppo di Supporto (composto da dipendenti del Ministero) e in relazione con i referenti (uno per direzione generale), elabora la proposta del Piano triennale, vigila sull’osservanza dello stesso, definisce e perfeziona l’analisi dei rischi, approva e verifica l’attuazione delle misure di gestione di tali rischi.

Inoltre, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza segnala all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Quindi il Responsabile è chiamato a fare un’indagine interna, con cui sottoporre l’amministrazione a una valutazione e quindi, eventualmente, sottoporre ad azione disciplinare i dipendenti che non hanno attuato le misure previste.

Stabilisce misure preventive, ma ha anche il potere di farle rispettare.

- È **l'organo di indirizzo** che definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza (quindi è il Ministro che detta la linea e lo fa quando adotta la propria direttiva di indirizzo del Ministero). Quindi lo stesso adotta il Piano triennale per la prevenzione della corruzione su proposta del Responsabile e ne cura la trasmissione all'Autorità nazionale anticorruzione.
- Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, entro il 31 gennaio di ogni anno, definisce procedure appropriate per **selezionare e formare i dipendenti** destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Quindi ha anche **compiti relativi alla formazione**, con riferimento alle questioni di competenza (corruzione e trasparenza).

- Per svolgere tali funzioni il Responsabile ha bisogno del Gruppo di Supporto e dell'attività fondamentale dei referenti.
- Questo **sistema è molto complesso**, risultando articolato su vari soggetti:

1. prevede la creazione – peraltro assolutamente discrezionale, con un atto di nomina unilaterale – di una serie di figure organizzative (il gruppo di supporto e i referenti);
2. Affida nuove mansioni a una serie di soggetti già impegnati a svolgere altre attività amministrative: i dirigenti dei vari uffici; i referenti; i membri del gruppo di supporto;
3. crea una forte interdipendenza tra i diversi uffici interessati;
4. impegna una quantità significativa di dipendenti, tutti svolgenti altre mansioni oltre a quelle qui in discussione;
5. pesa sulle spalle di un dirigente di prima fascia, che svolgendo un ruolo delicato e impegnativo, si trova a dover selezionare il tempo da dedicare allo svolgimento di tali funzioni.

- Come si vede, la mole di lavoro affidata ai soggetti menzionati è molto elevata e particolarmente delicata. A riguardo, presenta quattro tratti caratteristici, che importano altrettanti elementi critici.

1. **In primo luogo**, prevede **un'attività quantitativamente significativa** in capo ai soggetti coinvolti. E, per far questo, coinvolge anche molti dipendenti (14 per il Gruppo di supporto e 18 per i referenti, contando anche i sostituti).

2. **In secondo luogo**, l'organizzazione di tale attività è opaca, perché non stabilisce in modo rigoroso e predefinito i compiti del gruppo di supporto e dei referenti. Solo le mansioni del Responsabile hanno una previsione normativa, mentre l'istituzione di un ufficio apposito sarebbe accompagnata da **indicazioni precise relative a mansioni, obblighi, risorse e responsabilità**.

3. **In terzo luogo**, lo sdoppiamento delle mansioni affidate ai vari dipendenti coinvolti ne mina l'operatività: impegnare un numero inferiore di funzionari, ma dedicati solo alle questioni dell'anticorruzione e della trasparenza avrebbe un effetto positivo in termini di speditezza, efficienza, efficacia e anche imparzialità dello stesso ufficio. Inoltre, il personale cui sono affidate le mansioni dell'anticorruzione e per la trasparenza, non sempre è stato **precedentemente formato** per gestire questi compiti o ha avuto un percorso professionale spesso distante dai temi considerati. Al contempo, in altre divisioni, personale con qualifiche professionali che sarebbero idonee a tali mansioni svolge attività totalmente diversa.

4. **Infine**, alcune problematiche possono insorgere dal fatto che il ruolo di RPCT è solitamente e tradizionalmente affidato a un **Capo Dipartimento**.

Tale scelta è coerente con l'idea che la carica sia ricoperta da una figura che possa adeguatamente svolgere il proprio ruolo sfruttando anche la gerarchia interna per ottenere i dati e le informazioni necessarie a svolgere i compiti a esso assegnati; inoltre un dirigente di prima fascia ha maggiore dimestichezza a interloquire con il vertice politico e, al contempo, con l'amministrazione di riferimento. Tuttavia rende meno agile ricoprire tale carica.

Innanzitutto l'art. 1, comma 7 della l. n. 190/2012, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, **non impone** che il Responsabile sia un dirigente di prima fascia.

La norma stabilisce che l'organo di indirizzo individui tale figura ***"di norma"*** **tra i dirigenti in servizio presso l'amministrazione**.

Come Responsabile potrebbe essere nominato anche un soggetto esterno e questo potrebbe anche non avere qualifica dirigenziale.

Ma al di là del disposto normativo, preme sottolineare come **la scelta di un dirigente di seconda fascia (o ancor più di un esterno o di un funzionario) consentirebbe di dedicare a tali finalità una figura in grado di occuparsene via esclusiva**: ciò libererebbe i Capi Dipartimento da un ulteriore mansione che appesantisce un'agenda già molto fitta, predisponendo una figura dedicata e specializzata che, pur priva dell'autorevolezza di un dirigente di prima fascia, potrebbe dedicarsi interamente all'efficienza e all'efficacia dell'ufficio di contrasto alla corruzione e per la trasparenza.

Pianificazione strategica

- **Per la costruzione del nuovo UPCT occorre elaborare una pianificazione strategica delle attività da porre in essere. Questa si basa su:**
  - un'articolazione organizzativa orizzontale, che pone l'UPCT al di fuori dell'organigramma di line, composto da Dipartimenti e Direzioni generali;
  - sull'ottimizzazione e sulla razionalizzazione delle risorse con riduzione di discrepanze, asimmetrie, ripetizioni;
  - sul miglioramento dell'efficienza e sulla specializzazione del personale impiegato.
- **Per dare vita all'ufficio in parola occorre assicurare lo svolgimento di una serie di passaggi:**
  - Individuare e definire gli obiettivi e selezionare le priorità strategiche;
  - Chiarire le linee di indirizzo, visione, missione e valori;
  - Esaminare i modelli organizzativi di riferimento;
  - Chiarire gli ambiti di miglioramento.

- Gli **obiettivi** che dovrebbero guidare la creazione del nuovo ufficio sono:

1. **Incrementare l'efficienza** nello svolgimento di determinate funzioni svolte dal Ministero, **mantenendo invariati i c**osti, con una parallela diminuzione delle sovrapposizioni di attività tra uffici diversi (con l'incremento delle attività nei settori considerati e la riduzione del numero dei ritardi negli adempimenti, oltre a un incremento della speditezza dei procedimenti di competenza del nuovo ufficio).
2. **Migliorare la condizione lavorativa e professionale** di alcuni dipendenti del Ministero, impiegandoli presso un ufficio più adatto alle loro qualifiche e competenze.
3. **Favorire il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa nello svolgimento di funzioni particolarmente delicate**, devolute a un ufficio apposito, esterno ai Dipartimenti e alla loro attività di regolazione del settore, connesso a questi ultimi tramite collegamenti di natura orizzontale e dipendente dal Ministro.

Progettazione organizzativa e organizzazione dell'ufficio

- L'UPCT deve essere agile, indipendente, con poco personale dedicato a mansioni specifiche secondo una divisione del lavoro razionale.

- Le unità di personale sono configurate come di seguito:

  - Un dirigente, di prima fascia o di seconda fascia
  - Due funzionari amministrativi con compiti di coordinamento
  - Sei tra funzionari e assistenti amministrativi con competenze giuridiche e tecniche.

Vantaggi.

- Per ciò che concerne gli aspetti positivi si segnala, **in primo luogo**, un **utilizzo più efficiente delle risorse disponibili**. Se si guarda al personale impiegato, che a oggi, risulta essere maggiore, si nota immediatamente il vantaggio ottenibile, in termini di migliore allocazione delle unità di personale.

- **In secondo luogo**, il nuovo ufficio comporterebbe una **maggiore efficienza nello svolgimento di determinate attività, necessarie al funzionamento del Ministero**.

Al contrario del modello attuale – ove, accanto al personale specializzato, sono impiegati molti dipendenti non specializzati, adattati allo svolgimento di queste funzioni e ai quali sono assegnate anche altre mansioni –, i funzionari preposti all'UPCT sarebbero professionalmente preparati e interamente dedicati a svolgere i compiti previsti per questo ufficio, con una velocizzazione dell'attività.

- **In terzo luogo**, un ulteriore vantaggio consiste in una **maggiore efficacia delle politiche pubbliche poste in essere dal Ministero**. La presenza di un ufficio di supporto, con funzioni strumentali e finalizzate al funzionamento della macchina organizzativa, "libererebbe" gli altri dipendenti da tali compiti, lasciando a questi le sole mansioni tecniche, rivolte al comparto agro-alimentare.

- **In quarto luogo**, l'**indipendenza**.

La presenza di un ufficio slegato dalla normale catena di *line*, ma collegato al solo Ministro, ne favorisce l'attività, rendendo maggiormente efficaci i controlli interni e gli eventuali procedimenti disciplinari e scongiurando, o riducendo, casi di inefficienza dovuti all'eccessiva vicinanza professionale dei dipendenti dell'amministrazione che può, in taluni, casi annacquare le attività di controllo e vigilanza interne al Ministero.

Criticità

- Per ciò che riguarda gli aspetti negativi di questa riforma, si segnala il rischio di un'eccessiva specializzazione di alcune funzioni dell'UPCT, che potrebbero isolare eccessivamente i funzionari preposti al nuovo ufficio. Al fine di ovviare a tale difetto si possono, o anzi si debbono stabilire periodi di rotazione del personale, prima internamente all'ufficio, tra anticorruzione e trasparenza, poi anche esternamente con cambiamento del personale preposto all'ufficio.

- In secondo luogo, si può ipotizzare che un dirigente di seconda fascia, un esterno, o un funzionario nominato tramite procedura ex comma 6 possa non avere la medesima autorevolezza, nonché la medesima capacità, di un dirigente di prima fascia. A riguardo, si deve notare che avrebbe comunque i poteri per farsi ascoltare nell'amministrazione e che l'esperienza verrà facendo.

- In conclusione, la creazione dell'UPCT, presenta una serie di vantaggi che potrebbero tradursi in un'attività di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza più efficace di quella attuale.

- La creazione di tale ufficio, inoltre, non comporterebbe particolari spese aggiuntive, giacché verrebbe realizzato impiegando il personale a disposizione. Le uniche spese sarebbero costituite dalla voce stipendiale del dirigente preposto alla direzione del nuovo ufficio, sempre che si decida di non attribuire tale carica a chi già è Responsabile; mentre il personale non dirigenziale sarebbe assegnato ricollocando dipendenti attualmente in servizio in diversi uffici.