

LE AZIONI DI SISTEMA E DI RETE

La strategia di protezione del valore pubblico perseguito dall'Amministrazione si attua anche mediante le seguenti azioni di sistema:

L'obiettivo Provincia di Lucca "Casa dei Comuni"

La Provincia di Lucca, con il Piano di Riassetto Organizzativo approvato nel dicembre 2019, ha inteso valorizzare il proprio ruolo all'interno del territorio. In tale ottica si è pensato di mettersi a servizio dei Comuni fornendo agli stessi supporto e di guida su vari ambiti. L'esercizio associato delle funzioni o, comunque, forme di convenzionamento tra Enti possono essere leve importanti per il miglior funzionamento degli Enti stessi e, al tempo stesso, per realizzare nel concreto quell'intervento di più soggetti nelle attività e nei procedimenti che è basilare per l'attività di prevenzione della corruzione e che risulta più efficace e maggiormente attuabile rispetto alla rotazione periodica del personale che opera nelle aree di rischio più elevato.

Viceversa, il lasciare sempre agli stessi soggetti un procedimento, operando magari in costante solitudine, può favorire comportamenti non corretti anche per il più facile avvicinamento da parte della criminalità del soggetto da corrompere e per l'esiguo numero degli stessi. Gestire in maniera associata o con altre forme di convenzionamento porta, poi, alla standardizzazione delle procedure e delle regole su un territorio e questa azione svolge anch'essa un'importante azione di prevenzione, anche per il rilevante portato in termini di trasparenza e semplificazione.

Nell'ambito delle varie azioni che la Provincia svolge a supporto dei Comuni e che sono previste nel citato Piano di Riassetto Organizzativo oltre che nel Documento Unico di Programmazione (assistenza per il PNRR, sviluppo di progettualità attraverso lo Sportello Europa, formazione del personale, ecc) due ambiti soprattutto possono favorire azioni di supporto per una buona amministrazione, per migliorare i servizi resi ai cittadini e per contribuire alla prevenzione della corruzione: la digitalizzazione e la Stazione Unica Appaltante.

L'obiettivo della digitalizzazione nella performance dell'ente

La Provincia di Lucca con decreto deliberativo assunto dal Presidente in data 17 marzo 2021, ha approvato l'Agenda Digitale della Provincia denominata "Smartland", che si aggiorna come segue, snodando le iniziative lungo due direttrici:

- La riqualificazione dei propri strumenti digitali sulla base delle direttrici enucleate dal Piano Triennale per l'Informatica 2021-2023, di cui al Piano Provinciale in corso di formazione;
- La costituzione della Provincia di Lucca quale soggetto promotore della cultura digitale sul territorio, mediante una rosa di iniziative (seminari, azioni di comunicazione, attività di sportello) rivolte a target diversi di destinatari (pubbliche amministrazioni, cittadini).

Le azioni previste sono le seguenti:

- Istanze on line: popolare progressivamente la piattaforma, accessibile mediante SPID, CNS e CIE, con l'obiettivo di rendere fruibili il maggior numero di servizi on line entro il triennio.
- Gestionali Canone Unico Patrimoniale e Sanzioni amministrative: rinnovare i software obsoleti e rendere possibile il riversamento sulla piattaforma PagoPA delle posizioni debitorie, il pagamento on line e/o con l'app IO delle somme, la successiva riconciliazione dei pagamenti avvenuti.
- Pratiche digitali e appuntamenti on line: accessibilità alle pratiche digitali e appuntamenti on line con agenda digitale.
- Contribuire alla diffusione di SPID attraverso il rilascio da parte della Provincia di Lucca delle identità digitali.

La digitalizzazione può supportare efficacemente la prevenzione della corruzione con azioni come la standardizzazione dei procedimenti e la creazione di iter assistiti che indirizzano e vincolano i redattori e/o i sottoscrittori. La circostanza che ogni attività operata entro il procedimento sia registrata e chiaramente imputabile all'autore, da un lato consente di ricostruire a posteriori la paternità di decisioni scorrette o arbitrarie; dall'altro lato, la stessa consapevolezza di tale ricostruibilità a posteriori, è fatto dissuasivo all'assunzione di comportamenti illeciti.

Cruciale nel sistema è quindi la piena identificabilità di ciascun operatore che interviene nel procedimento, a qualsiasi livello – dalla mera redazione fino alla sottoscrizione. A tal fine, la Provincia ha implementato sin dagli anni 2000 un sistema di dominio che rilascia credenziali nominative a ciascuna persona fisica abilitata ad operare sui sistemi informativi dell'Ente, in particolare sul sistema di gestione documentale e sul quello di gestione contabile.

Nel corso di un ventennio, si è lavorato su due fronti, il primo è la digitalizzazione di tutti gli iter amministrativi; a partire da un sistema di protocollo adottato nei primi anni 2000, la Provincia di Lucca ha adottato iter digitali per le determinazioni dirigenziali (2011), i decreti presidenziali (2010), le ordinanze (2010), gli atti di liquidazione, le delibere consiliari (2021), delibere assemblea dei sindaci (2022), disposizioni dirigenziali (2022), provvedimenti PNRR (2022-23).

Parallelamente, e continuativamente, anche sulla base delle istanze degli utenti, gli iter procedurali sono stati resi sempre più fluidi e fruibili; ciò ha anche una funzione anticorruptiva, poiché fa venir meno "alibi" a compiere operazioni istruttorie al di fuori dal sistema (es. nei primi anni 2000 era normale che una determinazione dirigenziale venisse istruita con modalità tradizionale, e caricata sul sistema gestionale pochi minuti prima che la stessa venisse sottoscritta dal dirigente competente e subito dopo dal Ragioniere capo; oggi l'istruttoria avviene sul gestionale, che registra eventuali correzioni del capo ufficio e/o del dirigente sottoscrittore e/o richieste di integrazione e correzione del Ragioniere capo).

Infine, tra il 2020 ed il 2021 il sistema è stato implementato per consentire anche firme multiple di ogni atto, ampliando così le fasi documentali per cui sono registrati i log: questo a consentito di ricondurre all'interno del sistema (e quindi rendere tracciabili) i

livelli di firma sub-dirigenziali; ad esempi oggi gli agenti di polizia, firmano digitalmente (e quindi sono loggati) i verbali che vengono redatti in ufficio. Un nuovo software, acquistato nel 2021, consente la sottoscrizione “loggata” anche dei verbali adottati in mobilità.

Stessa logica (standardizzazione del processo e registrazione dei log) è seguita entro il procedimento più a rischio di ogni altro sotto il profilo del rischio corruttivo, ossia quello delle gare di appalto: la Provincia di Lucca ha aderito al sistema regionale Start sin dal 2012, quindi prima l'utilizzo di piattaforme informatiche divenisse obbligatorio per legge, stimolandone l'utilizzo anche per gli affidamenti di minore entità.

Ruolo cruciale è quello dell'amministratore di sistema, ossia il tecnico informatico che rilascia le credenziali di accesso nominative agli operatori. Due gli strumenti adottati per garantire l'imparzialità di questo ruolo. Sin dal 2016 è stata prevista una figura di amministratore di sistema ulteriore rispetto a quella del Responsabile dell'Ufficio Sistemi Informativi: l'accesso al sistema delle credenziali ed alle registrazioni dei log da parte di due persone fisiche diverse crea infatti un sistema di controllo incrociato.

A partire dal 2018 sono inoltre state adottate le Linee Guida Policy (poi aggiornate periodicamente) con le quali il dirigente competente vincola l'amministratore di sistema al rispetto di regole predefinite, sia per il rilascio delle credenziali che per la registrazione e tenuta dei log. Trattandosi di un documento tecnico, lo stesso viene proposto dal Responsabile del Sistema Informativo, ma l'efficacia anticorruttiva è effetto indiretto del meccanismo di confronto e contraddittorio che ha luogo in fase di istruttoria tra i diversi soggetti coinvolti (Responsabile Sistemi Informativi, secondo amministratore di sistema, dirigente) e dell'“oggettivizzazione” delle regole mediante la scrittura delle stesse.

Infine, particolare importanza come strumento di prevenzione di comportamenti illeciti è ottenuto diffondendo la consapevolezza tra gli operatori della rilevazione dei log e del tracciamento, non sempre nota a tutti. Nel 2021 è stata attivata una prima azione formativa a favore dei titolari di posizione organizzativa proprio sulle Linee Guida Policy, che sarà ripetuta nel triennio sul personale di livello subordinato. Si tratta di un sistema di regole che non hanno diffusione omogenea tra gli enti del territorio; la maggior parte dei piccoli Comuni sono sensibilmente indietro su diversi di tali aspetti. Poiché in grande misura sono azioni che hanno un ruolo anche nel campo della privacy, il ruolo di DPO svolto per un certo periodo a favore dei Comuni della Garfagnana è stato anche uno strumento per veicolare entro tali Enti alcuni strumenti: il sistema univoco di credenziali, la nomina ed il controllo dell'amministratore di sistema, l'adozione di Linee Guida Policy, la formazione dei dipendenti.

In buona sostanza, quindi, l'informatizzazione delle procedure consente di migliorare la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, fornendo al contempo un fondamentale supporto all'attività di prevenzione della corruzione attraverso la standardizzazione dei processi e delle procedure.

L'obiettivo della stazione Unica Appaltante

La Provincia di Lucca con delibera Consiglio Provinciale n. 35 del 14 luglio 2016 si è costituita come stazione unica appaltante, ai sensi di quanto previsto dall'art. 1 c. 88 della Legge Del Rio, ad ausilio e sostegno delle attività di gara dei Comuni del territorio. Con la citata deliberazione, successivamente integrata con delibera n.7 del 26 aprile 2017, il

Consiglio provinciale ha approvato lo schema di convenzione tra Provincia di Lucca e Comuni. La costituzione in stazione unica appaltante permette alla Provincia di espletare tutte le fasi di gara sia per lavori che per forniture di beni e servizi di valore superiore a € 40.000,00 e smi in nome e per conto dei Comuni convenzionati. In particolare la Provincia segue in prima persona tutte le fasi dalla pubblicazione del bando di gara, alla proposta di aggiudicazione mentre ai Comuni rimane la competenza della progettazione/programmazione e della fase di esecuzione del contratto.

Il ruolo della SUA è strategico, così come quello della digitalizzazione, per l'attività di prevenzione della corruzione. Consente, infatti di:

a) standardizzare i documenti di gara (bandi, contratti, ecc) e le relative procedure.

b) Assicurare che nei procedimenti di gara intervengano più soggetti (dirigenti dei Comuni e della Provincia) e non un unica persona che segue da solo l'intero iter dall'avvio alla conclusione dello stesso.

c) Attivare percorsi formativi da parte della Provincia verso i Comuni, rafforzando i vantaggi di cui ai precedenti punti a) e b).

d) procedure fondi PNRR dei Comuni

L'obiettivo del supporto ai Comuni per la predisposizione e il monitoraggio del PIAO

La Provincia di Lucca, in attuazione dell'ultimo comma dell'art.6 del DL n.80/2021 si è proposta ai Comuni del territorio per il supporto e il monitoraggio del PIAO, avendo sviluppato già un modello che sottoporrà loro affinché possa esserci una uniformità di metodo e di contenuti. Molti Comuni si sono mostrati interessati. Questa iniziativa può contribuire al miglioramento della performance del territorio provinciale e, quindi, favorire la buona amministrazione quale maggior nemico della corruzione. Sotto questo ultimo punto di vista, l'azione si dispiega sia verso percorsi formativi ad hoc, sia verso l'individuazione di un pacchetto di misure minime per la prevenzione della corruzione da condividere sull'intero territorio provinciale e da recepire nei PIAO di ciascun Comune.

Riguardo alla prima misura, il Corso di formazione prevede specifici focus group per pianificare e uniformare la prevenzione della corruzione sul territorio lucchese: un percorso didattico basato su case studies e su un approccio multidisciplinare, teso ad implementare i sistemi di controllo organizzativo/gestionali idonei a ridurre l'incidenza dei fenomeni devianti, contribuendo a diffondere la cultura della trasparenza e d'integrità secondo una corretta applicazione del decentramento territoriale.

Riguardo alle misure minime, alla fine del corso verrà redatto un Corpo di Linee Guida uniformi in materia di anticorruzione, antiriciclaggio e trasparenza amministrativa, da condividere con gli enti, a rafforzamento della cornice di legalità e trasparenza dell'azione amministrativa in provincia di Lucca, in quanto struttura di base idonea a saldare le conoscenze imprescindibili sugli strumenti/best practices di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità territoriale.