



Competenze per la Legalità

Rafforzamento Competenze per contrastare
Riciclaggio e Corruzione nella P.A

POR FSE 2014-2020 REGIONE LOMBARDIA / ASSE IV - Azione 11.3.3

**Andare oltre un adempimento formalistico della legge 190/12 in attuazione della
semplificazione per i PIAO**

Di Valeria Vergine: avvocato e funzionario pubblico¹

¹ Le opinioni espresse in questo articolo sono esclusivamente riconducibili all'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale dell'Ente di appartenenza

I PROMOTORI





Con sempre maggiore insistenza, e una certa apprensione, all'approssimarsi dell'appuntamento con il PNRR, la società civile (o perlomeno la rappresentazione di essa fornita dai mass media) chiede alla Pubblica Amministrazione di non farsi trovare impreparata e di incrementare la propria efficienza e trasparenza.

La normativa si è fin da subito focalizzata sulla cruciale fase della pianificazione e della programmazione, tramite il cd. Piano Integrato di attività e organizzazione (PIAO), uno strumento nuovo, che in ogni PA dovrebbe assorbire “vecchi” piani obbligatori attualmente in vigore (in settori e materie differenti) grazie ad una *reductio ad unum* atta a favorire coordinamento e coerenza nelle strategie amministrative dell'ente.

Detti nuovi Piani, in base al l'articolo 6 del DL 80/2021, devono essere adottati e presentati dalle PPAA entro il 31 gennaio 2022 ma, nonostante la vicinanza del termine, ad oggi non sono state diffuse le linee guida ministeriali necessarie per la loro attuazione.

La novità in questi Piani attualmente pare consistere, in buona sostanza, nell'accorpamento del piano della performance, del lavoro agile, della parità di genere, dell'anticorruzione, ecc... in quest'unico documento, oltre che nel suo intento di accelerare il processo di semplificazione e digitalizzazione nella PA, grazie ad una reingegnerizzazione dei processi, in tutti i settori.

Nel rispetto dei principi di diritto nonché dei capisaldi normativi (es d.lgs. 150/2009 e legge 190/2012) detta evoluzione dovrebbe catalizzare (e a sua volta incrementare) la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa, ovviamente nell'interesse pubblico ossia per fornire servizi migliori a cittadini e imprese.

Il tema del rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni non è nuovo poiché da anni si studiano o sviluppano meccanismi per migliorare l'elaborazione di buone politiche nonché la loro attuazione, monitoraggio e valutazione per il consolidamento delle capacità istituzionali a livello nazionale, regionale e locale. Molti programmi di assistenza tecnica, nonché valutazioni, studi e attività di informazione e comunicazione sono stati già realizzati con risorse finanziarie anche rilevanti ma non sempre hanno portato risultati stabili.

Per questo non è difficile ipotizzare che detto strumento, il PIAO, per dare risultati visibili e tempestivi, debba in molte realtà contestualmente essere affiancato da un processo di *change management*, ossia da un'onesta analisi ed eventuale revisione dei processi organizzativi (se non tutti, perlomeno di quelli più interessati dall'attuazione del PNRR).

I PROMOTORI





Diversamente, ossia se non sarà colta l'opportunità di una riorganizzazione in linea con le evidenze del risk management, esso potrebbe ridursi ad un puro esercizio di collegamento tra documenti, all'ennesimo adempimento formale, o, se mi si consentono termini ancora più forti, ad un fallimento (degli obiettivi e della ratio della norma ma anche, in alcuni casi, di processi attuativi del PNRR).

Accollandomi il rischio, a livello personale, di venire smentita a breve dalle linee guida, da nuove disposizioni o da interpretazioni autentiche, potrei condividere una decennale esperienza in materia di *compliance* per tentare di tracciare un possibile percorso preparatorio e di supporto ad un'efficace attuazione del P.I.A.O, al mero scopo di stimolare la riflessione sul tema, con una sorta di *road map* a tappe.

Possibili attività preparatorie, nella direzione di quella “**semplificazione**” e “**sostenibilità**” che tutti invociamo ma fornendo raramente soluzioni univoche o concrete, potrebbero essere le seguenti (raggruppate in due livelli, per ogni singola PA):

A) a livello centrale

1. definire obiettivi minimi comuni in vista del PNRR, favorendo una maggiore condivisione tra Settori/Aree grazie all'introduzione di un linguaggio comune;
2. alfabetizzare o aggiornare ogni dipendente/collaboratore dell'Ente per renderlo più competente sia in campo informatico/tecnologico, sia per la gestione/comprendimento della normativa e dei fondi comunitari

B) a livello decentrato (es. singoli uffici)

3. combattere le resistenze interne al cambiamento (la logica del “si fa così perché si è sempre fatto così”). Prima di digitalizzare i procedimenti amministrativi sarebbe utile “semplificarli” nel senso di ripensarli per verificare se è possibile eliminare alcuni passaggi. In caso contrario il processo digitalizzato, che per sua natura è rigido, potrebbe contenere aggravati procedurali;
4. stimolare la creatività del dipendente pubblico, che, assieme alla competenza ed esperienza, può generare visioni e soluzioni nuove per la semplificazione. Se le opere di ingegno e le invenzioni sono frutto di menti visionarie o di lavoratori incentivati a non limitarsi alle prassi consolidate, anche nella PA è possibile sviluppare nuove soluzioni o procedure che migliorano il servizio e la stessa qualità della vita del lavoratore stesso. Sebbene spesso non esercitata, detta creatività, se opportunamente canalizzata e valorizzata, può portare risultati stabili. Puntare sulla valorizzazione/meritocrazia delle risorse umane anziché privilegiare esternalizzazioni e consulenze se a breve termine può sembrare più faticoso e inefficace, sul medio e lungo termine può rivelarsi una scelta vincente, poiché più sostenibile dal punto di

I PROMOTORI





vista economico, dell'affidabilità della struttura e quindi della capacità dell'Ente di rispondere ai bisogni del cittadino;

5. combattere la tentazione di sovrastimare i rischi (operativi e/o corruttivi) solo per eccesso di prudenza/paura di assumersi responsabilità (*melius abundare...*). Semplificare in questo caso può significare definire criteri di priorità, ponderare e accettare alcuni rischi. In altri termini riconoscere che non sempre è possibile fare tutto, subito e bene (ad es. limitare i controlli su contributi da 50 euro erogati una tantum, o su procedimenti già estremamente normati, digitalizzati e con limitati margini di discrezionalità poco discrezionali);
6. limitare passaggi "interni" inutili, definendo meglio le deleghe/specializzazioni all'interno degli uffici (in modo espresso, circoscritto e chiaro) e non segregando troppo se i rischi sono bassi o inesistenti;
7. valorizzare e coinvolgere maggiormente il cd "middle management" negli enti più strutturati (evitare cioè l'effetto "collo di bottiglia"). In questo modo sarà possibile dare "sostanza" alle responsabilità organizzative assegnate e dare dignità al ruolo dei funzionari pubblici.

I passaggi sopra elencati se realizzati favoriscono il benessere organizzativo interno; a sua volta l'incremento di collaborazione e fiducia interno porta ad un miglioramento nei rapporti con l'esterno ossia con il cittadino utente. Il dialogo senza pregiudizi a sua volta favorisce una miglior comprensione dei bisogni, più flessibilità e un servizio qualitativamente migliore e, infine, una allocazione delle risorse pubbliche più mirata e trasparente.

Si potrebbe cogliere l'occasione dei PIAO, per rivedere gli strumenti esistenti che il Piano stesso intende accorpate, ottimizzandoli in modo nuovo o per obiettivi nuovi, ad esempio:

- valorizzare la mappatura dei processi del PTPCT come "banca dati" condivisa per indentificare/valutare e gestire i rischi a livello complessivo e non solo a livello di corruzione, come ad esempio in materia antiriciclaggio o di sicurezza informatica;
- spingere su alcuni dei fattori critici di successo dell'anticorruzione, quali la mappatura delle competenze specifiche del personale (si pensi ad esempi alle funzioni che dovranno occuparsi della messa a terra del PNRR e/o all'accelerazione del processo di digitalizzazione dei procedimenti amministrativi piuttosto che l'interoperabilità dei Data Base fra uffici e/o PPAA);
- accelerare il processo di sviluppo dei cd "soft skill" come "problem solving" o capacità di lavorare in gruppo e/o in condizioni di stress piuttosto che di sviluppo di figure come "process/project/program manager" (risorse indispensabili per affrontare la crescente complessità dei problemi che caratterizzano l'attuale contesto della PA anche in ottica di implementazione del Recovery Fund);

I PROMOTORI



**UNIONE EUROPEA**
Fondo sociale europeoRegione
Lombardia

POR FSE 2014-2020 / OPPORTUNITÀ E INCLUSIONE

- “forzare” sempre di più le organizzazioni ad operare per obiettivi e quindi in ottica di misurazione dei risultati/performance per un nuovo modello di leadership nella PA che sappia creare un rapporto basato sulla fiducia e sulla condivisione;
- “costringere” l’Ente a sviluppare modalità di audit e/o di controllo di secondo livello/monitoraggio da remoto grazie a strumenti tecnologici nuovi.

In questo modo ci sarebbe la possibilità di avviare quel progetto di “change management” cui si accennava e che trova la sintesi a livelli di obiettivi e di programmazione nel PIAO, per orientare sempre di più le organizzazioni (pubbliche ma anche quelle private che collaborano con la PA) al servizio dei cittadini, con obiettivi di performance misurabili e concreti.

Gli insuccessi nel cambiamento talvolta derivano proprio dal fatto che si cerca di indurre detto cambiamento utilizzando schemi mentali vecchi, che si sono già rivelati, in comportamenti individuali ed organizzativi, una delle cause di quella cattiva gestione che si vuole cambiare.

Anche il PIAO rischia di diventare, alla prova dei fatti, solo un cambiamento di facciata, se si nutre l’illusione che una struttura organizzativa inefficace e/o inefficiente possa diventare, in modo immediato, performante solo grazie un nuovo strumento pianificatorio. L’auspicio del legislatore e della società civile, oltre che il mio, è invece quello che il Piano possa concorrere a dare concretezza a quell’evoluzione che dal 2012 la legge anticorruzione richiede e che ciò avvenga soprattutto in quelle realtà in cui, a causa di un approccio solo formalistico/adempitivo, non si è finora realizzato un miglioramento concreto dei sistemi di gestione in ottica di una buona Amministrazione.

I PROMOTORI

