

## Associazione Più Democrazia in Trentino

Via della Saluga 3/B - Trento  
www.piudemocraziaintrentino.org

Al Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza  
Segretario Generale **dott. Cecilia Ambrosi**  
**Comune di Trento**

Oggetto: **osservazioni al Piano Triennale per la Prevenzione della  
Corruzione del Comune di Trento**

### [Premessa](#)

[Osservazione n° 1 - Qualità delle informazioni](#)

[Osservazione n° 2 - Stakeholders esterni](#)

[Osservazione n°3 - Stakeholders interni \(circostrizioni\)](#)

[Osservazione n°4 - Stakeholders interni \(trasparenza sugli atti del consiglio\)](#)

[Osservazione n.5 - Cittadinanza \(trasparenza sugli atti di iniziativa popolare\)](#)

[Osservazione n°6 - Enti controllati](#)

[Osservazione n°7 – Consulenti e collaboratori](#)

[Osservazione n°8 – Conflitto norme locali e nazionali](#)

## Premessa

Si esprime nel complesso un giudizio molto positivo sull'operato dell'amministrazione comunale nella redazione del PTPC 2017-2019. Si apprezza in particolare l'utilizzo dei collegamenti ipertestuali a leggi, delibere e allegati poiché facilitano la consultazione dello stesso.

Si evidenzia inoltre che, nella stesura del PTPC, l'amministrazione dimostra, non il mero ottemperamento di un obbligo, ma la volontà di redarre un documento programmatico al servizio del cittadino.

Fermo restando quanto affermato in premessa e proprio per la chiara volontà dell'amministrazione di offrire un servizio utile, ci preme fare delle osservazioni per migliorare ulteriormente il piano, uno dei pochi esempi virtuosi nella Provincia di Trento.



## Osservazione n° 1 - Qualità delle informazioni

Si consiglia l'utilizzo dei collegamenti ipertestuali ogni volta che viene citato un documento. Non si ritiene che ciò possa determinare oneri aggiuntivi a carico dell'amministrazione. Ad esempio il collegamento ipertestuale al Piano Operativo della Trasparenza è utilizzato solo a pagina 64 e non alle pagine precedenti.

Si consiglia anche l'utilizzo dei collegamenti ipertestuali delle delibere dei Dirigenti e di alcune delibere di giunta. Alcune infatti ne sono prive.

## Osservazione n° 2 - Stakeholders esterni

Si porta all'attenzione dei redattori del piano e soprattutto degli organi di indirizzo politico, la necessità di pubblicizzare maggiormente il PTPC e di organizzare più giornate della trasparenza per diffonderne la conoscenza.

Si ritiene che la pubblicazione del PTPC sul sito internet non sia sufficiente per informare gli "stakeholders" esterni. A riguardo si attesta infatti che la maggioranza dei cittadini non conosce l'esistenza del piano. Ciò anche perché un consistente numero di cittadini non ha un costante e regolare accesso a internet. Per colmare questa mancanza di conoscenza del piano all'esterno della pubblica amministrazione si potrebbero attivare iniziative per pubblicizzare la natura e la funzione del piano nelle circoscrizioni, sui quotidiani e nelle biblioteche comunali. Conseguentemente verrebbe pubblicizzato anche il diritto a presentare osservazioni.

L'esposizione di manifesti esplicativi e di copie cartacee nelle biblioteche e il supporto dei dipendenti della biblioteca potrebbe essere un mezzo per informare con più efficacia la cittadinanza e coinvolgere un numero maggiore di persone.

Sempre nell'ottica della divulgazione dei principi e delle disposizioni del d.lgs 33/2013, sul modello della lodevole iniziativa dei vostri uffici in occasione dell'evento Trento Smart City, si potrebbero organizzare "Giornate della trasparenza" responsabilizzando i componenti della giunta, i consiglieri comunali e circoscrizionali e coinvolgendo le associazioni qualificate per serate, aiuto a stand divulgativi e dibattiti.

Nei primi 6 mesi dell'anno, sfruttando tutte le occasioni di aggregazione possibili, i consiglieri circoscrizionali e i consiglieri comunali potrebbero informare sul Piano per la Trasparenza e raccogliere le considerazioni e suggerimenti per poi restituirli alla cittadinanza in una giornata della trasparenza finale. Una diffusione capillare dell'informazione, aiuterebbe l'amministrazione comunale sia nella stesura del PTPC che nell'incremento della funzionalità connesse al già apprezzabile servizio offerto dall'amministrazione per garantire la massima trasparenza.

Si propone altresì il coinvolgimento e l'attivazione di istituti scolastici e università nella realizzazione di un video tutorial per divulgare ai cittadini i diritti sanciti dall'art.1 del D.lgs 33/2013.

I funzionari stanno dimostrando una indubbia sensibilità ai temi della trasparenza e della prevenzione della corruzione; tuttavia, per fare in modo che il lavoro svolto dai dipendenti dell'amministrazione possa essere apprezzato e valorizzato, è necessario istruire, sensibilizzare e attivare i rappresentanti istituzionali affinché si promuovano attività informative allo scopo di avvicinare il cittadino e farlo diventare parte integrante del processo.

### Osservazione n°3 - Stakeholders interni (circoscrizioni)

Nell'ottica del coinvolgimento degli "stakeholder interni" non ci risulta che gli organi di indirizzo politico nelle circoscrizioni siano stati informati delle procedure di approvazione dei PTPC e siano stati informati sull'opportunità di partecipare alla consultazione.

Si segnala inoltre che, pur non essendo strettamente connesso agli obblighi di pubblicazione previsti dal Dlgs 33/2013 e ss.mm., esiste un problema di mancata pubblicazione dei verbali delle sedute dei consigli circoscrizionali come già peraltro evidenziato nell'interrogazione a risposta orale [int.148/2016](#). In tal senso, trattandosi di documenti ostensibili, non riservati e che in ogni caso, ai sensi del regolamento sul decentramento, devono essere redatti entro 60 giorni dalla seduta, l'associazione ne raccomanda la pubblicazione sistematica. L'associazione non reputa infatti sufficiente la mera possibilità di accedere ai verbali attraverso istanza di accesso agli atti o tramite il nuovo istituto dell'accesso civico.

Si raccomanda anche la pubblicazione degli atti di sindacato ispettivo e di indirizzo presentati dai consiglieri circoscrizionali (interrogazioni, proposte, etc.) nella sezione del sito riservata alle circoscrizioni o in un unico database che renda possibile la selezione degli stessi per differenti chiavi di ricerca (es. circoscrizione, proponente, lista di appartenenza, data, tematica, firmatari, conclusione dell'iter, etc.) . L'associazione non reputa infatti sufficiente la mera pubblicazione delle delibere approvate.

In generale, la mancata pubblicazione dei documenti presentati in seno ai propri organi politici e dei verbali delle sedute dei consigli, seppur questi ultimi siano redatti in forma sintetica, preclude l'attuazione del principio della trasparenza definito dall'articolo 1 del Dlgs 33/2013 e ss.mm. e aggrava il cosiddetto fenomeno del deficit di democrazia cognitiva nonché l'apatia e il disinteresse di una parte rilevante della cittadinanza rispetto alla gestione degli affari collettivi.

Sebbene la problematica della mancata pubblicazione dei citati documenti sembrerebbe determinata da scelte degli organi di indirizzo politico del Comune, si ritiene opportuno menzionare tali mancanze nel documento programmatico quale è il PTPC e nel POT (piano operativo per la trasparenza ).

### Osservazione n°4 - Stakeholders interni (trasparenza sugli atti del consiglio)

Riprendendo le osservazioni degli ultimi due paragrafi dell'osservazione precedente (n.3), si coglie l'opportunità di evidenziare alcune criticità che non permettono la massima trasparenza

sullo svolgimento dell'attività consiliare ed in particolare sulla sugli atti di sindacato ispettivo e di indirizzo presentati dai consiglieri comunali.

Oggi giorno le modalità di accesso a internet sono mutate drasticamente. Sembrerebbe che più del 50% degli accessi al web sia infatti tramite dispositivi mobili o tablet mentre la restante parte tramite i classici calcolatori.

L'attuale versione del database degli atti consiliari prevede il caricamento dei documenti di un file pdf in formato immagine (scannerizzazione di documenti cartacei) non permettendo così l'indicizzazione delle parole e quindi una proficua attività di ricerca da parte degli utenti e degli stessi consiglieri comunali. Gli atti possono essere ricercati quindi solo attraverso la titolazione dell'atto e non per il contenuto testuale dei medesimi.

Si riscontra inoltre un modesto livello di trasparenza in riferimento alle risposte alle interrogazioni, e relativi allegati, e agli esiti della trattazione degli atti di indirizzo:

- per le interrogazioni a risposta orale non è indicato il collegamento ipertestuale alla registrazione audiovisuale della seduta nella quale è stata data lettura della risposta o al verbale di seduta corrispondente. Non è nemmeno disponibile il testo letto in aula dall'assessore competente;
- per le interrogazioni a risposta scritta, ma questo vale evidentemente anche per le interrogazioni a risposta orale, non sono disponibili nella relativa scheda della sezione dedicata gli allegati alla risposta comunicata ai consiglieri. Accade frequentemente che unitamente alle risposte siano consegnati ai consiglieri proponenti delle interrogazioni dei documenti esplicativi per sostanziare il contenuto della risposta (es. tavole, tabelle, bilanci, etc.) ma questi non sono rintracciabili nella scheda degli atti consiliari;
- per le mozioni e gli ordini del giorno, al pari delle interrogazioni a risposta orale, non è disponibile il collegamento ipertestuale alla registrazione o al verbale della seduta in cui sono state discusse. Si rileva altresì la mancata pubblicazione del testo del documento eventualmente approvato, il quale, in virtù degli emendamenti abrogativi, modificativo o integrativi alle premesse o al dispositivo che possono essere concordati nel corso della seduta, molto spesso non corrisponde al documento originariamente presentato. Non risulta nemmeno il collegamento ipertestuale all'eventuale delibera di approvazione della proposta di mozione o ordine del giorno.

Rilevate le criticità illustrate sopra invitiamo l'Amministrazione ad adoperarsi affinché anche questi dati siano resi pubblici.

Non abbiamo informazioni di dettaglio sul sistema di gestione dei contenuti (CMS) in uso presso il Comune, né conosciamo le procedure definite per selezionare, validare e pubblicare i contenuti. L'esperienza ci induce a pensare esistano sia un responsabile (Content Manager/Administrator), sia dei redattori. Potrebbe perciò essere sufficiente ridefinire/integrare le procedure esistenti prevedendo un iter adeguato per la gestione e la pubblicazione degli atti consiliari. Questa piccola riorganizzazione del lavoro potrebbe creare qualche scompenso in una prima fase, ma produrrebbe notevoli vantaggi già nel breve periodo.

Altro elemento che concorrerebbe a semplificare la gestione (e favorire un accesso semplificato agli atti) sarebbe la disponibilità di un sistema che permetta un caricamento rapido via web degli atti in formato html. Questo accorgimento solleverebbe il content manager e/o i redattori dalle

operazioni di acquisizione degli atti in formato pdf e renderebbe più agevole la consultazione da parte dei cittadini. Anche la responsività sarebbe migliorata e gli utenti potrebbero accedere più facilmente anche usando dispositivi mobili.

Un esempio del modello di database/gestore di contenuti e di visualizzazione degli atti in versione html è offerto da [Parlamento Europeo](#), [Senato della Repubblica](#), [Camera dei Deputati](#), [Corte Costituzionale](#) e [Giustizia Amministrativa](#). Dai medesimi siti è comunque possibile scaricare la documentazione in formato file, in versione pdf o videoscrittura.

Consigliamo in ogni caso, soprattutto in assenza di web services adeguati, di pubblicare i documenti pdf in versione testuale, possibilmente in formato pdf/A, standard per l'archiviazione nel lungo periodo di documenti elettronici (ISO 19005-1:2005). Tale modalità è di particolare valore, poiché garantisce una ricerca full text, semplificando l'individuazione della documentazione di interesse. Un esempio di tale approccio è quello dell'archiviazione degli [atti del Consiglio provinciale di Trento](#).

Proponiamo infine di considerare l'ipotesi di offrire ai consiglieri comunali che lo richiedessero adeguate sessioni formative sugli strumenti digitali in uso presso il Comune, in modo da semplificare il loro lavoro e favorirne la produttività.

## Osservazione n.5 - Cittadinanza (trasparenza sugli atti di iniziativa popolare: istanze, petizioni e proposte di iniziativa popolari)

Nella risposta all'interrogazione [22/2015 a risposta orale](#) l'amministrazione ha precisato di non essere in grado di indicare con assoluta certezza il numero di petizioni e/o istanze presentate dal 2006 fino ai nostri giorni in quanto alcune di queste potrebbero essere state catalogate come semplici richieste fatte all'amministrazione comunale e classificate in fascicoli relativi a pratiche specifiche oppure presentate direttamente alla segreteria del Sindaco e non trasmesse all'Ufficio Protocollo.

Dalla consultazione del sito non risulta che le istanze e le petizioni siano classificate e pubblicate sul sito, al pari degli atti prodotti dai consiglieri comunali.

Come sottolineato anche dal Garante della Privacy ([Privacy e trasparenza negli enti locali - 09 giugno 1998](#)), le istanze, le petizioni, le proposte e le iniziative popolari sono dirette a promuovere o sollecitare interventi per migliorare la vita della comunità locale, e devono essere ritenute pubbliche, sia perché riguardano l'attività dell'amministrazione locale, sia perché danno impulso ad un procedimento amministrativo. Devono pertanto essere conosciute dalla generalità dei cittadini che ne sono coinvolti.

Preso atto che non vi è una trattazione certa delle istanze e delle petizioni, si suggerisce di prevedere una trattazione più metodica e standardizzata con riferimento alle procedure controllo di regolarità formale, accoglienza dei proponenti, registrazione, classificazione, pubblicazione e comunicazione dell'esito di trattazione delle stesse. Ciò per adeguare la prassi amministrativa ai principi di buona amministrazione consolidati nel patrimonio del diritto europeo e che, sinteticamente, si riferiscono a: termine ragionevole per l'adozione delle decisioni; obbligo di indicare i motivi delle decisioni, tutela dei dati, notifica e pubblicazione della decisione.

Il mancato rispetto dei principi di buona amministrazione, che comprendono la trasparenza, deve essere scongiurato perché non aiuta i cittadini a comprendere e tutelare i loro diritti, nello specifico i diritti di partecipazione, e perché non contribuisce a promuovere l'interesse pubblico e la formazione di un'amministrazione aperta, efficiente e indipendente.

Un esempio di trattazione trasparente dell'iter delle petizioni è offerto dal Consiglio provinciale di Trento. Il presidente del Consiglio in carica riconosce infatti la piena dignità alle petizioni popolari, non solo assicurando lo svolgimento di un corretto iter di trattazione ([n.19 petizioni presentate nel corso del XV consiliatura](#)) ma garantendo anche un'adeguata evidenza pubblica alle richieste provenienti dalla cittadinanza sia sulla [sezione delle news del sito internet del Consiglio provinciale](#) sia sulla rivista [Cronache del Consiglio provinciale \(pg.11\)](#).

## Osservazione n°6 - Enti controllati

Dall'analisi effettuata e nell'ottica dei controlli citati dal PTPC, risulta deficitaria la sezione Enti controllati.

Fermo restando quanto specificato dalla legge art. 22, c.4 e c.5:

*4. Nel caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati relativi agli enti di cui al comma 1, è vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata ad esclusione dei pagamenti che le amministrazioni sono tenute ad erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in loro favore da parte di uno degli enti e società indicati nelle categorie di cui al comma 1, lettere da a) a c).*

*5. Le amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo promuovono l'applicazione dei principi di trasparenza di cui ai commi 1, lettera b), e 2, da parte delle società direttamente controllate nei confronti delle società indirettamente controllate dalle medesime amministrazioni.*

si evidenziano le inosservanze di diversi enti in ordine agli obblighi in materia di trasparenza e buona amministrazione. Alcuni esempi:

- Alcuni enti non hanno la sezione trasparenza prevista dalle leggi locali e nazionali come ad esempio l'Azienda per il Turismo Trento, Monte Bondone, valle dei Laghi soc.cons. a r.
- Alcuni enti hanno predisposto la sezione amministrazione trasparente ma non adempiono agli obblighi di pubblicazione come ad esempio l'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona - Beato de Tschiderer

Nell'ottica di dare evidenza pubblica alle azioni di controllo in riferimento agli obblighi di pubblicazione, si potrebbero citare nel PTPC, gli enti virtuosi e quelli che non lo sono. In questo modo si darebbe atto delle verifiche effettuate dal comune di Trento.

Si potrebbe inoltre inviare una nota agli enti inadempienti per sollecitarli ad adottare i provvedimenti necessari per rimediare alle inosservanze. E' risaputo che gli enti controllati presentano un rischio di corruzione rispetto alle amministrazioni comunali. Non a caso la legge vieta finanziamenti agli enti che non si adeguano agli obblighi.

Nel PTCP si suggerisce quindi di inserire la tempistica e la tipologia dei controlli effettuati su tali enti inoltrando delle comunicazioni e fissando un termine entro il quale conformarsi alle disposizioni di legge. Dove ciò non è possibile si suggerisce di inviare per lo meno delle raccomandazioni per adeguarsi alle prescrizioni previste dalla legge.

In conclusione, si chiede, anche in concertazione con gli altri attori pubblici di riferimento e gli azionisti degli enti pubblici e delle società partecipate/controllate, una maggiore vigilanza su enti e società pubbliche per migliorare il controllo del rischio da parte degli uffici preposti, prevedendo specifiche azioni nel PTCP.

## Osservazione n°7 – Consulenti e collaboratori

Nell'ottica di prevenzione della corruzione e di applicazione delle leggi in materia di trasparenza, la sezione consulenti e collaboratori risulta non completa dei documenti previsti dalla legge regionale Art.1, c.1, L.R. n.10/2014 e Art.39 undecies L.P. n. 23/1990:

*Per ciascun titolare di incarico:*

*1. Nome e cognome dell'incaricato:*

- *Persona fisica: Nome – cognome – codice fiscale*
- *Persona giuridica: Ragione sociale – partita IVA e Codice fiscale*
- *Curriculum vitae o aziendale*
- *dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali*

*2. oggetto*

*3. durata dell'incarico*

*4. estremi del provvedimento di affidamento: Tipologia provvedimento (come da griglia predisposta) – numero – data – allegato file pdf del provvedimento*

*5. corrispettivi previsti per la consulenza o collaborazione (compresi quelli affidati con contratto di collaborazione coordinata e continuativa) - corrispettivo IVA inclusa*

*6. corrispettivi erogati per la consulenza o collaborazione (compresi quelli affidati con contratto di collaborazione coordinata e continuativa) - corrispettivo IVA inclusa*

*Non rientrano in questo obbligo i dati relativi ad affidamento di incarichi professionali finalizzati ai lavori pubblici ai sensi dell'art. 10 comma 2 della L.P. 26/1993.*

In alcuni casi è stata riscontrata la mancanza del codice identificativo dell'ufficio che ha autorizzato la consulenza. Infatti, alcune consulenze e/o collaborazioni riportano: "codice di trascodifica 21 non è stato trovato". In altri casi non è presente il collegamento al curriculum.

Anche in questo caso, soprattutto per le consulenze e/o collaborazioni assegnate su iniziativa delle circoscrizioni, è opportuno un maggior controllo dell'utilizzo delle risorse pubbliche. Per questo si suggerisce di sollecitare le circoscrizioni a fornire la documentazione necessaria a soddisfare i requisiti di trasparenza prescritti dall'Art.39 undecies L.P. n. 23/1990.



## Osservazione n°8 – Conflitto norme locali e nazionali

Pare infine necessario, come peraltro è stato fatto anche dall'associazione Più Democrazia in Trentino con le petizioni presentate alla Provincia ([petizione 19/XV](#)) e alla Regione ([petizione del 23 novembre 2016](#)), che venga evidenziata anche nei PTPC l'incertezza interpretativa, la difficoltà di attuazione e la complessità della normativa. Un'incertezza dovuta innanzitutto all'ipertrofia legislativa nazionale - ma non solo, visto che le amministrazioni locali devono destreggiarsi tra leggi provinciali, regionali e nazionali.

Si ritiene quindi opportuno segnalare nei PTPC che una maggiore uniformità con le leggi nazionali favorirebbe il lavoro della pubblica amministrazione e garantirebbe i principi delle leggi nazionali che, per effetto delle leggi locali, sono dimezzati.

E' evidente che l'attuale stratificazione legislativa (accesso documentale, pubblicazione obbligatoria, accesso civico ...) non semplifica e non razionalizza l'attività amministrativa e neppure permette alle amministrazioni pubbliche locali di offrire un servizio ottimale al cittadino. Al contrario, genera promiscuità e confusione.

Pur in presenza di esplicito riferimento riguardo la tardiva entrata in vigore delle leggi locali rispetto a quelle nazionali, si chiede di specificare meglio quali siano le vostre difficoltà, che in qualche caso sono espresse nelle schede di sintesi degli OIV.

Ringraziamo l'amministrazione per il servizio puntuale e metodico svolto nella stesura del PTPC, sperando di essere stati utili e collaborativi, rinnoviamo la nostra disponibilità a confronti e iniziative per divulgare i diritti, e gli obblighi connessi, dei cittadini in materia di trasparenza.

Trento, 27 gennaio 2016

Per l'associazione Più Democrazia in Trentino

Alex Marini - presidente dell'associazione



Mauro Direno

