



Giornata della Trasparenza

Venerdì 11 dicembre 2020

La trasparenza nel Consiglio regionale del Piemonte: risultati e obiettivi

Il momento istituzionale previsto dal legislatore e dedicato alla giornata della trasparenza, giunto alla settima edizione, nel corso del 2020 deve necessariamente svolgersi attraverso la modalità alternativa della relazione, in considerazione dell'attuale situazione epidemiologica che impedisce la consueta organizzazione di un convegno, come avvenuto negli anni scorsi.

La prima parte della relazione sarà dedicata ai principali istituti in tema di trasparenza, già attuati dall'ente. Nella seconda parte, invece, si intende evidenziare il lavoro in itinere, ossia la riscrittura del Catalogo dei processi e del Catalogo dei rischi del Consiglio regionale, nonché l'avvio dell'attività di nuova mappatura dei processi, il cui completamento, secondo le indicazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), dovrà avvenire entro il 2021. Attenzione particolare viene inoltre dedicata al tema dell'integrazione tra Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) e performance.

Il problema della corruzione in Italia trova le proprie fondamenta su un piano in primis etico e successivamente giuridico; esso costituisce un male che genera nei cittadini un sentimento di sfiducia, in quanto una cattiva amministrazione della "cosa pubblica" rappresenta una violazione del principio di imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione, che sta alla base dell'azione amministrativa.

La corruzione non è un semplice reato, ma un comportamento culturale che va combattuto sia in un'ottica procedurale di mero legalismo sia attraverso un'etica dei valori e dei fini.

L'Italia, prima di adeguare il proprio ordinamento alla normativa internazionale ed europea in materia di contrasto alla corruzione e pertanto prima dell'approvazione della legge 190/2012, c.d. legge Severino, si trovava al 70° posto della classifica dei Paesi più corrotti, secondo i risultati di una ricerca¹ che viene realizzata annualmente in 180 Stati di tutto il mondo sull'Indice

¹La ricerca viene realizzata da *Transparency International*, un'organizzazione internazionale non governativa che si occupa di corruzione.

di percezione della corruzione (CPI) nel settore pubblico e nella politica. Successivamente, guadagnando via via posizioni, si è attestata nel 2019 al 51° posto (non sono ancora disponibili i dati del corrente anno).

Come noto, la normativa internazionale in tema di lotta alla corruzione ha visto il progressivo imporsi della scelta di prevenzione accanto allo strumento della repressione. A fronte del dilagare del fenomeno si è, infatti, ritenuto di incoraggiare strategie di contrasto che anticipino la commissione delle condotte corruttive delineando un orientamento che attribuisce rilievo non solo alle conseguenze delle fattispecie penalistiche ma anche all'adozione di misure dirette a evitare il manifestarsi di comportamenti distorti.

In tale ottica, con il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), ANAC fornisce le indicazioni alle pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei PTPCT. Attraverso il PNA, inoltre, l'Autorità coordina l'attuazione delle strategie volte alla prevenzione e al contrasto alla corruzione e all'illegalità.

In relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, il PNA individua i principali rischi e i relativi rimedi e contiene l'indicazione degli obiettivi, dei tempi e delle modalità di adozione e attuazione delle misure indirizzate a mitigare il fenomeno corruttivo.

Molti analisti hanno evidenziato come gli accordi illeciti stipulati tra corrotti e corruttori siano per lo più invisibili agli occhi della collettività. Ed è da imputare a tale forma di invisibilità una delle cause principali delle difficoltà che si riscontrano nell'attività di repressione delle condotte corruttive.

Spesso l'immagine della pubblica amministrazione viene accostata a quella di una "casa di vetro", ove lo svolgimento delle funzioni ad opera di ogni singolo organo e la tutela degli interessi collettivi devono essere guidati da un sano principio, quello della "trasparenza", che generi massima fiducia nella coscienza dei consociati.

La trasparenza è essenziale per consentire a tutti i cittadini un controllo diffuso sull'esercizio del potere pubblico e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, sul perseguimento delle finalità istituzionali e sulla legalità dell'azione amministrativa. Essa è posta alla base del modus operandi della pubblica amministrazione: dove non c'è trasparenza regna l'inefficienza amministrativa.

Le disposizioni riguardanti gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte degli enti pubblici sono state riordinate in un unico corpo normativo con l'adozione del Codice della trasparenza (d.lgs. 33/2013) emanato in attuazione di quanto previsto dalla legge anticorruzione.

Il Codice individua un'ampia serie di atti, la cui pubblicazione costituisce un obbligo da parte delle amministrazioni, fra cui quelli relativi all'organizzazione interna, all'uso delle risorse pubbliche e ai servizi erogati. I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono visibili per un determinato periodo (di norma cinque anni) e comunque fino a che producono i loro effetti.

Il Codice introduce inoltre, attraverso il d.lgs. 97/2017, la nozione di accesso generalizzato, quale diritto di chiunque a richiedere alle amministrazioni documenti, informazioni e dati da esse detenuti, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria. A differenza del diritto di accesso agli atti di cui alla legge 241/1990, la richiesta di accesso generalizzato non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e non deve essere motivata.

Al fine di dare attuazione ai principi di trasparenza introdotti dal legislatore, e in particolare con riferimento all'istituto dell'accesso generalizzato, fin dal 2017 il Consiglio regionale, avvalendosi della collaborazione di un apposito gruppo di lavoro interdirezionale coordinato dal responsabile per la trasparenza, si è dotato di una disciplina organica relativa alle tipologie di accesso.

Tale disciplina prevede:

- una sezione dedicata all'accesso civico c.d. semplice connesso agli obblighi di pubblicazione, di cui al d.lgs. 33/2013;
- una sezione dedicata all'accesso generalizzato, comprendente l'individuazione degli uffici competenti a pronunciarsi sulle istanze, la procedura per la ricezione, l'istruttoria e la valutazione delle richieste e per l'adozione del provvedimento finale, la disciplina del procedimento di riesame;
- il rinvio alla normativa regionale di riferimento (Regolamento n. 5/R del 29/6/2018) per quanto attiene all'accesso documentale di cui alla legge 241/90 e s.m.i.

Sempre a partire dal 2017 è stato istituito il Registro delle richieste di accesso ove vengono annotate, in ordine cronologico, le istanze di accesso documentale, civico e generalizzato pervenute al Consiglio regionale. Esso viene pubblicato per estratto sulla pagina "Amministrazione trasparente" dell'ente. Dalla sua istituzione e sino all'ultimo aggiornamento, risultano presentate 4 istanze di accesso civico semplice, 26 istanze di accesso civico generalizzato e 26 istanze di accesso documentale.

Seguendo le indicazioni suggerite da ANAC, al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti degli uffici sulle richieste di accesso, l'ente si è dotato di un "centro di competenza", costituito da personale adeguatamente formato operante nelle diverse strutture amministrative con il compito di fornire supporto al RPCT in materia di trasparenza, di dare indicazioni agli uffici che detengono i dati richiesti nella trattazione delle singole istanze di accesso e di sovrintendere agli obblighi di pubblicazione in capo ai settori e alle direzioni competenti.

Infine, per consentire una sempre maggiore accessibilità ai dati e ai documenti detenuti dagli enti pubblici, nel corso del 2020 è stato approfondito un lavoro volto a individuare ulteriori atti (deliberazioni dell'UdP), rispetto a quelli previsti dal d.lgs. 33/2013, da pubblicare su Amministrazione trasparente, compatibilmente con il rispetto della normativa sulla privacy.

Sebbene a partire dal 2013 la nostra amministrazione abbia intrapreso un percorso di attuazione della legge 190/2012, conformemente ai PNA che si sono susseguiti, il PNA 2019 fornisce ulteriori prescrizioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del "Sistema di gestione del rischio corruttivo", indicazioni la cui realizzazione costituisce un obiettivo da perseguire nell'anno 2021.

Si è ritenuto in particolare di valorizzare il tema dell'integrazione fra PTPCT e Piano della performance, nonché di intraprendere un percorso di revisione degli allegati al Piano, con particolare riferimento alla revisione della mappatura dei processi secondo la nuova metodologia.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il PNA 2019 ha dedicato una parte specifica al tema dell'integrazione tra PTPCT e Piano della performance, evidenziando, in primo luogo, che l'esigenza di integrare i suddetti strumenti discende da precise previsioni legislative e poi

ampliando il raggio di azione di tale dinamica di coordinamento tra PTPCT e Piano della performance, nonché il suo sistema di misurazione e valutazione.

È stato, pertanto, previsto nel PTPCT 2020-2022 che il Piano della performance dovesse essere orientato a perseguire gli obiettivi di garantire la pubblicazione dei dati e delle informazioni assicurando maggiori livelli di trasparenza, di aggiornare la mappatura dei processi e rivedere il sistema di valutazione del rischio corruttivo.

Per quanto concerne il secondo aspetto, il Consiglio regionale, che già si era cimentato negli scorsi anni nella mappatura di tutti i processi e nella valutazione del relativo rischio, aveva applicato, come previsto dall’Autorità, la metodologia di ponderazione del rischio basata sull’allegato 5 al PNA 2013.

Il PNA 2019 ha stabilito il superamento di tale metodo, ritenuto non del tutto soddisfacente, offrendo ampi spunti metodologici per la gestione del rischio corruttivo: in particolare prevedendo un approccio di tipo qualitativo nella valutazione del rischio.

Alla luce di tali indicazioni, si è inteso dunque intraprendere un percorso graduale di revisione degli allegati al PTPCT.

In particolare, nell’anno in corso sono stati redatti il nuovo Catalogo dei processi e il nuovo Catalogo dei rischi del Consiglio regionale, partendo dai processi già oggetto di individuazione durante gli anni precedenti.

Procedendo in questo lavoro graduale, si è avviata altresì la nuova mappatura dei processi che richiede, da un lato, la descrizione analitica degli stessi e, dall’altro, l’analisi qualitativa dei rischi: in tal senso si rileva come l’adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, non solo formale, costituisca il presupposto fondamentale per ridurre il rischio corruttivo. Nel corso del 2021 si porterà a termine il percorso intrapreso.

In ultimo, ma non per importanza, il PTPCT 2020-2022, in linea con il PNA 2019, dà rilevanza a una formazione del personale mirata all’aggiornamento delle competenze e alla sensibilizzazione sulle tematiche dell’etica e della legalità, prevedendo il più ampio coinvolgimento dei dipendenti.

Nel concludere questa relazione, desidero rivolgere un ringraziamento al Presidente e a tutti i componenti dell'Ufficio di Presidenza per la fiducia accordatami nel nominarmi Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza del Consiglio regionale del Piemonte.

Un grazie particolare va, poi, alla Segretaria generale, ai responsabili di direzione e di settore, ai referenti per la prevenzione della corruzione e trasparenza delle strutture amministrative e a tutto il personale, che costituiscono una preziosa rete di supporto conoscitivo e operativo nell'espletamento delle funzioni conferitemi.

Il Responsabile
per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza
Nicola Princi