

**REGIONE  
TOSCANA**



**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA  
TRASPARENZA**

**2019- 2021**

**GIUNTA REGIONALE**

DIREZIONE ORGANIZZAZIONE E SISTEMI INFORMATIVI

**SETTORE PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA.  
SISTEMA DOCUMENTALE E DELLA COMUNICAZIONE INTERNA**

## SOMMARIO

|   |    |
|---|----|
| Scenario normativo.....   | 3  |
| Parte prima   |    |
| 1. Contesto esterno.....  | 5  |
| 2. Contesto interno.....  | 9  |
| 3. Il valore organizzativo del Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza.....                                      | 12 |
| 4. I fatti salienti dell'anno 2018.....   | 12 |
| 5. Il sistema di prevenzione della corruzione.....  | 15 |
| 6. Obiettivi 2019-2021.....   | 18 |
| Parte seconda   |    |
| 1. Le misure di carattere generale.....   | 22 |
| 2. Le misure di carattere specifico.....  | 25 |
| Parte terza   |    |
| 1. Società ed enti controllati e partecipati.....   | 26 |
| Parte quarta  |    |
| 1. Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione di cui alla delibera n.1074 del 21 novembre 2018 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione..... | 27 |
| 2. Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679).....   | 27 |
| 3. Nuovi obblighi di pubblicità relativi a sovvenzioni, contributi, vantaggi economici e restituzione somme ricevute.....                       | 28 |
| 4. Accesso agli atti.....   | 29 |
| 5. Pubblicazione situazione patrimoniale dei dirigenti.....   | 30 |
| 6. Statistiche di navigazione degli utenti nella sezione Amministrazione trasparente (da gennaio 2018 a dicembre 2018).....                     | 30 |

La previsione dell'adozione di un Piano triennale di prevenzione della corruzione da parte delle pubbliche amministrazioni è stata introdotta con la **legge 6 novembre 2012, n. 190** (*Disposizioni per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*), che ha delineato la regolamentazione finalizzata a prevenire l'insorgenza di fenomeni corruttivi e a diffondere la cultura dell'integrità nella pubblica amministrazione.

In precedenza l'unica arma utilizzata contro la corruzione era quella repressiva, cioè quella connessa all'applicazione delle norme penali.

Tuttavia, le caratteristiche del reato di corruzione rendono particolarmente complessa l'attività repressiva: infatti esso si traduce in uno scambio di natura illecita fra un privato (il corruttore) e un pubblico ufficiale (il corrotto) che approfitta della propria funzione. Uno dei principali problemi che riguarda la lotta a questo male è la difficoltà di fare emergere i fatti corruttivi per poi punirli; non essendoci "conflitto di interessi" fra le parti del rapporto illecito e traendone vantaggio entrambe, nessuna delle due ha interesse a portare alla luce il contratto sottostante. L'inadeguatezza della repressione a colpire il fenomeno senza fermarsi alla punta dell'iceberg, unitamente al suo carattere di intervento comunque postumo rispetto a un fatto già verificatosi, ha spinto per molto tempo a ipotizzare forme diverse di intervento che potessero concentrarsi sulla prevenzione.

L'importanza di una prospettiva diversa, di tipo preventivo è, quindi, un tema da anni al centro del dibattito mondiale in materia di lotta alla corruzione. La Convenzione ONU di Merida del 2003 non a caso contiene due parti, l'una rivolta a rafforzare l'azione repressiva e penale, l'altra a potenziare quella preventiva.

Pur avendo l'Italia partecipato ai lavori della Convenzione e avendola ratificata formalmente (sia pure nel 2009), in quell'occasione ad essa non era stata attuazione reale; ciò è avvenuto solo nel 2012, con la legge la n. 190, la cd. "Legge Anticorruzione", la quale al proprio articolo 1 dichiara di voler adempiere all'art. 6 della Convenzione di Merida.

In realtà, con normativa in materia di prevenzione della corruzione si intende far riferimento non solo alla già indicata legge n. 190 ma anche a tre decreti legislativi, emanati con l'obiettivo di dare completa attuazione alla normativa. Un primo, emanato nello stesso anno 2012 (n. 235) in materia di incandidabilità e ineleggibilità delle cariche politiche, gli altri due nei primi mesi del 2013 (n. 33 e n. 39), in materia, rispettivamente, di trasparenza e di incompatibilità delle cariche amministrative.

Il primo fondamento della strategia è connesso a un capovolgimento della prospettiva tradizionale. L'esigenza di assicurare la legalità e la corretta cura degli interessi pubblici è un problema al quale i sistemi amministrativi hanno cercato di rispondere soprattutto con la logica del controllo, collegata all'idea di un'amministrazione di cui non ci si può fidare, perché un "luogo a rischio", un'entità, quindi, da sottoporre a una sorta di tutela.

L'impianto normativo della "Legge Anticorruzione" scommette, invece, sulla capacità di ogni amministrazione di poter generare gli anticorpi, partendo da un assunto in astratto difficilmente contestabile: non si può contrastare la corruzione ponendosi contro l'amministrazione e non utilizzando la parte migliore di coloro che la compongono.

Questo capovolgimento di prospettiva si traduce, in pratica, nella innovativa previsione di uno strumento alternativo di controllo, attraverso la riorganizzazione delle procedure, quello dei "piani di prevenzione della corruzione".

Il sistema dei piani di prevenzione si articola su un doppio livello: un Piano nazionale (PNA) e uno di ogni singola amministrazione (denominato Piano triennale di prevenzione della corruzione – PTPC); entrambi hanno validità triennale ma devono essere annualmente aggiornati.

Il Piano nazionale deve essere redatto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, sia pure dopo aver sentito altri organi (in particolare un comitato interministeriale e la conferenza unificata Stato Regioni) e nella pratica viene sempre predisposto con un confronto con i rappresentanti delle amministrazioni e previa consultazione pubblica. Con esso vengono fornite alle amministrazioni le indicazioni metodologiche per la redazione del proprio piano, nonché individuate le possibili aree di rischio su cui intervenire e le misure adottabili. Infatti è con il Piano triennale che viene messa in campo la specifica strategia di ogni ente. Tutte le amministrazioni sono tenute ad adottarlo e ad adeguarlo ogni anno, pena una sanzione pecuniaria amministrativa (da 1.000 a 10.000 euro) a carico dei soggetti obbligati alla sua predisposizione e approvazione.

I Piani devono effettuare la cd. mappatura dei rischi e cioè l'individuazione dei fattori che possono agevolare i fatti di corruzione; quelli esterni, collegati a situazioni ambientali esterne all'ente (come l'esistenza di fenomeni di diffusa illegalità) e interni, ricollegati, in particolare, all'attività degli uffici (che si occupano, ad esempio, di questioni di impatto significativo dal punto di vista economico).

Una volta individuati i rischi, vanno poi indicate le misure organizzative che possono sterilizzarli; a partire dalla rotazione del personale (misura obbligatoria), le altre misure vanno calibrate alle peculiarità dei rischi medesimi e possono consistere, ad esempio, in controlli aggiuntivi (il visto sulle pratiche o l'istruttoria condotta da parte di più persone), nel destinare maggiori risorse di personale ad alcune attività, nel prevedere rigidi criteri cronologici nell'esame delle pratiche o anche nell'eliminare intralci burocratici che possano essi stessi essere fattori di rischio.

Dal punto di vista procedurale, il Piano è approvato dall'organo di indirizzo politico dell'amministrazione su proposta però di una figura fondamentale nella nuova strategia, il Responsabile della prevenzione della corruzione, un dirigente interno dotato di una propria sfera di autonomia, che diventa così il responsabile nell'ente dell'attuazione del Piano.

Il secondo fondamento di questa strategia è nel diverso rapporto che deve intercorrere fra amministrazione e cittadini; sono questi ultimi i "beneficiari" dell'attività dell'amministrazione; i funzionari pubblici, sia quelli elettivi che quelli burocratici, gestiscono il potere nell'interesse della collettività e quindi, in ultima analisi, dei cittadini.

A costoro devono dar conto - è il dar conto che viene espresso in un vocabolo, della tradizione anglosassone "*accountability*" - e sono costoro che possono (e devono) chiedere ragione dell'operato dell'amministrazione.

Per strutturare questo diverso e nuovo rapporto amministrazione/cittadini è necessario capovolgere un'idea tradizionale con cui si è mossa fino a ieri l'amministrazione (quantomeno quella italiana) e cioè la riservatezza del suo agire; bisogna, invece, che l'attività amministrativa sia conoscibile dal cittadino in quanto tale e non perché egli sia portatore di uno specifico interesse.

Questa esigenza si traduce, quindi, nella necessità di massima trasparenza dell'azione amministrativa e, di conseguenza, nella piena accessibilità agli atti, ai documenti e alle informazioni in possesso del settore pubblico.

L'Italia ha adottato un proprio ampio statuto della trasparenza attraverso due *step*; con un primo intervento del 2013, nell'ambito della "riforma Severino", ha introdotto un regime di pubblicità obbligatoria sui siti istituzionali di tutti gli enti pubblici, di una serie di informazioni; i dati vanno pubblicati in sistema *open*, sono indicizzabili e scaricabili da chiunque.

Dal 2016 è stato previsto un diritto di "accesso civico generalizzato", costruito sullo schema del *Freedom of Information Act* (FOIA) di tradizione anglosassone: il cittadino ha diritto di poter ricevere copia degli atti e di tutte le informazioni in possesso delle amministrazioni pubbliche, diversi ovviamente da quelli già obbligatoriamente pubblicati. E' un diritto che incontra alcuni limiti negli interessi pubblici (alcune categorie di segreto) o nella tutela degli incompressibili diritti individuali di riservatezza dei dati personali.

Il terzo gruppo di misure rivolge la propria attenzione alla figura del funzionario pubblico, ai suoi doveri e ai suoi comportamenti. L'idea di fondo perseguita è di rafforzare l'imparzialità "sogettiva" dell'amministrazione, e cioè di evitare situazioni di conflitto di interessi che rappresentino un rischio concreto di fatti corruttivi, di favorire l'emersione, anche attraverso la trasparenza, di eventuali interessi privati che possono pregiudicare la migliore cura dell'interesse pubblico e regolare le condotte individuali dei funzionari.

L'approccio della normativa è anzitutto quello di "irrobustire" la distinzione fra politica e amministrazione, attraverso più penetranti regole di incompatibilità (cioè impossibilità di poter rivestire contestualmente due cariche) e inconfiribilità (cioè l'impossibilità di ricevere il conferimento di determinate cariche): non potranno essere affidati incarichi dirigenziali o di responsabilità in enti pubblici o in controllo pubblico a chi abbia riportato condanne penali per alcuni reati anche non passati in giudizio o a chi abbia recentemente ricoperto incarichi di tipo politico o di direzione in enti controllanti.

L'imparzialità della pubblica amministrazione viene anche assicurata attraverso la chiara previsione dell'obbligo di astensione in presenza di un interesse in conflitto, l'irrigidimento dell'esclusività del rapporto con l'amministrazione, individuando criteri più rigorosi per poter essere autorizzati a svolgere incarichi diversi o la regolazione dell'uscita dei funzionari dal mondo pubblico (il cd. *pantouflage*), impedendo cioè che possano assumere incarichi lavorativi presso soggetti privati coloro che avevano svolto attività autoritativa o negoziale nei confronti di questi stessi soggetti privati.

Dell'imparzialità si fanno carico anche i codici di comportamento dei dipendenti, previsti a livello nazionale e obbligatori per ogni amministrazione: essi forniscono una sorta di vademecum del comportamento del funzionario. La loro inosservanza è sanzionabile in via disciplinare.

Sempre nella logica di far emergere eventuali situazioni di conflitto di interessi o comportamenti non corretti nell'amministrazione si spiega uno strumento, già previsto dalla legge 190/2012 e di recente (nel dicembre 2017) opportunamente rafforzato in via legislativa: la protezione del cd. *whistleblower*, la "vedetta civica", cioè chi dall'interno di un'organizzazione avverte l'esistenza del malaffare e lo denuncia, contribuendo dall'interno a rendere più trasparente l'amministrazione.

Nella logica di questa strategia l'Autorità Nazionale Anticorruzione è al centro della nuova funzione di prevenzione. L'Autorità svolge funzioni di vigilanza sul sistema dell'anticorruzione, anche attraverso attività ispettive che possono essere delegate alla guardia di finanza; ha poteri di regolazione attraverso strumenti di *soft law*; in alcuni casi ha anche il potere di irrogare sanzioni per l'inosservanza degli obblighi. Dal 2014, all'Autorità Anticorruzione è stato attribuito anche il potere di vigilanza sul settore degli appalti pubblici e le funzioni della stessa in materia sono state ulteriormente aumentate con il Codice dei contratti pubblici del 2016, che riconosce, ad esempio, anche la possibilità di impugnare dinanzi al giudice amministrativo bandi e contratti pubblici che non siano rispettosi del diritto degli appalti.

Per quanto riguarda l'Aggiornamento 2018 al Piano nazionale Anticorruzione, adottato dall'Autorità con Delibera n.1074 del 28 novembre 2018, esso contiene specifiche sezioni dedicate alla gestione dei Fondi strutturali e alla gestione dei rifiuti, che sono trattate nel corso del presente Piano triennale, nonché indicazioni alle amministrazioni sulle modalità di adozione annuale del PTPCT, sugli obblighi in materia posti in capo a società e agli enti di diritto privato, una ricognizione sul ruolo e i poteri del RPCT, sul rapporto tra trasparenza e nuova disciplina della protezione dati personali (regolamento UE 2016/6799, sull'incompatibilità successiva o "pantouflage" e sui profili relativi alla rotazione del personale.

## *Parte Prima – Contesto e obiettivi del PTPCT 2019-2021*

### *1. Contesto esterno*

L'analisi del contesto esterno serve per comprendere la realtà circostante e l'entità dei fenomeni corruttivi che la caratterizzano nel territorio di riferimento, in modo da poter indirizzare la propria attività di prevenzione.

#### *a) Criminalità e corruzione*

Negli ultimi anni si avverte una crescente attenzione da parte dell'opinione pubblica e delle forze politiche alla connessione tra fenomeni di criminalità e realtà territoriale, ai fini della piena comprensione delle relazioni tra situazione socio-economiche delle realtà locali e di ingresso e consolidamento delle organizzazioni criminali nei territori.

In Regione Toscana per il secondo anno è stato realizzato il Rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione nella regione, commissionato dalla Giunta regionale alla Scuola Normale di Pisa e presentato in un incontro con ricercatori universitari, magistrati e prefetti nel mese di settembre dal Presidente Rossi e dall'assessore Bugli.

Dal Rapporto emerge che le mafie in Toscana, secondo il rapporto della Normale e a guardare le carte dei tribunali, non sembrano manifestarsi con una presenza stabile e organizzata sul territorio: pochi e sporadici casi da articolo 416 bis anche nel 2017, ma ben più numerose attività criminali a sostegno di associazioni di stampo mafioso. Diverso è infatti il caso per i reati di favoreggiamento di organizzazioni criminali di stampo mafioso. Negli ultimi tre anni il distretto toscano è il primo in Italia, dopo le tre regioni a presenza storica delle mafie (ovvero Campania, Calabria e Sicilia) per arresti o denunce con questa aggravante: 223 le persone coinvolte, oltre il 30 per cento del totale nazionale al netto delle tre regioni citate.

Quattro sarebbero le province toscane a più elevato rischio di penetrazione criminale: Grosseto, Livorno, Prato e Massa Carrara, l'unica peraltro che registra un aumento dei fenomeni di intimidazione e violenza criminale. Crescono nella regione, negli ultimi anni, anche i danneggiamenti a seguito di incendio, gli attentati e le rapine in banca (queste ultime soprattutto in provincia). Per denunce di estorsione Livorno è tra le prime in Italia per tasso di crescita annuale. Prato svetta invece in assoluto per riciclaggio.

La Scuola Normale ha provato a tracciare una mappa della presenza in Toscana delle quattro mafie tradizionali che hanno sviluppato attività e scambi di tipo economico in Toscana, in mercati illeciti o meno. Ha contato 78 clan: il 48 per cento legato appunto a gruppi della 'ndrangheta calabrese, il 41 per cento affiliati alla camorra e il resto, con il 5 per cento ciascuno, a Cosa Nostra e Sacra Corona Unita pugliese. Otto sarebbero di origine prevalentemente autoctona, in cinque casi riconducibili ad una matrice campana e negli altri tre calabrese. Mercato degli stupefacenti (23%), estorsioni (13%), sfruttamento della prostituzione e riciclaggio (11%), contraffazione e usura (6%) risultano le loro attività più frequenti, assieme al traffico di rifiuti.

I gruppi mirano ad un controllo più dei mercati che del territorio e frequenti sarebbero appunto gli scambi e i legami tra compagini criminali di origine differente, che fanno pensare a possibili integrazioni anche di natura organizzativa.

I numeri messi in evidenza nei mesi scorsi anche da altri - dalla Fondazione Caponnetto ad esempio, con 132 gruppi criminali censiti nella regione per un giro di affari stimato di 15 miliardi - disegnano alla fine una trama criminale che, operando con basso profilo e pochi fatti di sangue, mostra di aver messo radici nel tessuto economico della regione, contaminando con la propria cultura anche soggetti estranei alla malavita. Secondo l'Espresso in Toscana si nasconderebbe addirittura il boss superlatitante di Cosa Nostra Matteo Messina Denaro, protetto dalla 'ndrangheta. E forse alla stessa criminalità organizzata è utile che la regione mantenga quel marchio di terra bella, misurata e felix, come terra con uno statuto speciale. Una terra dove la proiezione criminale nell'economia legale, come evidenzerebbero i dati, parrebbe preferire il riciclaggio ed occultamento di capitali, l'utilizzo di imprenditori e professionisti del posto ed un'infiltrazione ed azione più nel settore privato che nel mercato degli appalti pubblici.

Ma è necessario non abbassare la guardia. Così la prefetto di Firenze Laura Lega, che segnala l'azione incessante in corso per il monitoraggio dei cantieri assieme al gruppo interforze, annuncia che sarà rinnovato il protocollo

contro le infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici e che si andranno ad estendere gli accertamenti antimafia anche al settore dell'edilizia e dell'urbanistica, nonché alle attività economiche.

Un toscano ogni venti confessa di essere stato corrotto o concusso (o quantomeno averne subito un tentativo durante la vita). Lo mette in evidenza un'indagine dell'Istat: nel 2015 e 2016 il 5,5 per cento delle famiglie toscane ha dichiarato di essere stata coinvolta almeno una volta, direttamente, in fenomeni corruttivi; e da questo dato parte l'analisi della Scuola Normale di Pisa, nel suo rapporto sulla criminalità in Toscana. Ma in Italia la media è ancora più alta (7,9%) e si tratta dunque di un numero positivo, così come in modo virtuoso la Toscana si discosta dalla media italiana riguardo i reati contro la pubblica amministrazione. L'anno preso in esame, in questo caso, è il 2016, con il peculato che appare il reato più diffuso.

Rispetto alla corruzione il settore urbanistico e del governo del territorio appaiono gli ambiti più vulnerabili, anche in Toscana. Pure la sanità è tra i più esposti, ma raramente si versano tangenti: la contropartita, rivela ancora lo studio della Normale di Pisa, è più spesso quella di finanziamenti alla ricerca o di eventi, la sponsorizzazione o benefit personali.

Sempre il rapporto mette in evidenza come nella corruzione in Toscana spicchi il ruolo di imprenditori e professionisti, mentre la presenza di attori politici risulta marginale. In circa la metà dei casi analizzati i destinatari di favori sono dipendenti, funzionari o dirigenti pubblici. Si tratta complessivamente, comunque, di numeri piccoli. Sono stati trentatré infatti gli eventi di corruzione in Toscana che la Normale evidenzia, specifico oggetto di attenzione mediatica.

Non si registrano nel 2016 e 2017 eventi di corruzione in Toscana che riguardano invece il settore urbanistico e il governo del territorio. Ma per i ricercatori della Normale si tratterebbe di un segnale ambiguo, che potrebbe nascondere un elevato grado di occultamento e la bravura nel non lasciare tracce in un ambito che rimane potenzialmente ad alto rischio di distorsioni e corruzione.

Le conclusioni del Presidente Rossi hanno sottolineato l'importanza della riflessione delle istituzioni in merito alla provenienza dei capitali che vengono investiti nella regione. L'entusiasmo legittimo che l'amministrazione prova di fronte a chi porta denaro in Toscana occorre che sia temperato dalla preoccupazione sulla provenienza. Da qui l'importanza di riflettere e analizzare sulla metamorfosi del fenomeno mafioso attraverso rapporti annuali e con l'aiuto del mondo accademico con cui la Regione Toscana, su questo tema, ha deciso due anni fa di avviare una collaborazione.

D'altra parte anche i dati Istat riferiti al 2016 sul tasso di delittuosità totale per alcune tipologie di reato e per province non mostrano una situazione della Toscana particolarmente brillante rispetto ai dati nazionali, in particolare nelle violenze sessuali, nei furti, nelle truffe e frodi informatiche e nei danneggiamenti, anche se i tassi inferiori delle regioni meridionali fanno presupporre che in queste realtà territoriali vi sia una molto minore propensione alla denuncia. Le province di Livorno e Prato sono quelle in cui la situazione appare più problematica.

**Tavola 6 - Tasso di delittuosità (1) totale e per alcune tipologie di reato per province. Anno 2016** (valori per 100.000 abitanti)

| Province /Tipo di delitto | tentati omicidi | sequestri di persona | violenze sessuali | furti   | rapine | estorsioni | truffe e frodi informatiche | danneggiamenti | totale  |
|---------------------------|-----------------|----------------------|-------------------|---------|--------|------------|-----------------------------|----------------|---------|
| Massa-Carrara             | 0,0             | 2,5                  | 6,1               | 2.132,4 | 38,0   | 10,1       | 179,6                       | 376,9          | 3.897,0 |
| Lucca                     | 0,8             | 0,8                  | 5,9               | 3.058,6 | 46,1   | 15,4       | 245,8                       | 400,4          | 4.869,5 |
| Pistoia                   | 2,7             | 1,4                  | 5,1               | 2.429,2 | 32,5   | 10,6       | 256,9                       | 563,5          | 4.456,6 |
| Firenze                   | 1,8             | 1,3                  | 8,9               | 3.272,9 | 56,9   | 19,1       | 255,9                       | 647,4          | 5.627,7 |
| Livorno                   | 2,1             | 1,2                  | 7,7               | 2.424,2 | 36,7   | 16,3       | 247,6                       | 524,8          | 4.603,7 |
| Pisa                      | 0,7             | 2,1                  | 8,5               | 3.178,1 | 53,9   | 14,0       | 245,1                       | 330,6          | 5.008,5 |
| Arezzo                    | 1,5             | 1,7                  | 6,1               | 1.367,1 | 22,0   | 15,4       | 226,0                       | 223,6          | 2.838,6 |
| Siena                     | 0,4             | 0,7                  | 8,2               | 1.542,8 | 17,1   | 14,9       | 350,7                       | 256,3          | 3.099,3 |
| Grosseto                  | 1,8             | 3,6                  | 5,4               | 2.117,3 | 25,1   | 15,7       | 277,1                       | 446,8          | 4.176,9 |
| Prato                     | 3,5             | 1,2                  | 5,1               | 3.024,4 | 77,6   | 16,5       | 266,7                       | 1.057,3        | 5.982,3 |
| <b>TOSCANA</b>            | 1,5             | 1,5                  | 7,2               | 2.653,5 | 44,2   | 15,8       | 255,7                       | 502,9          | 4.708,2 |
| <b>ITALIA</b>             | 1,8             | 1,7                  | 6,7               | 2.221,2 | 54,3   | 15,8       | 249,8                       | 412,1          | 4.102,7 |

Fonte: Istat- Delitti denunciati all'autorità giudiziaria da Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza

(1) Tasso di delittuosità: rapporto tra i delitti denunciati e la popolazione residente per 100.000

## *b) Scenario economico*

Nei dati contenuti nel Rapporto annuale sulla situazione economica e il mercato del lavoro, curato dall'Istituto per la Programmazione Economica in Toscana e presentato nel mese di luglio 2018, si dà conto del fatto che nel 2017 si consolida la ripresa avviata nel 2014 e che, alla luce degli attuali scenari, dovrebbe proseguire anche nei prossimi anni. Tuttavia non poche minacce incombono sullo scenario mondiale e ciò contribuisce a rendere incerta la futura evoluzione del ciclo economico ed occupazionale. Il rischio è che siano compromessi i passi avanti compiuti sul fronte della produzione e delle dinamiche nel mercato del lavoro perché, sebbene manifestatesi con una certa continuità, i miglioramenti osservati risultano ancora troppo deboli, non adeguatamente incisivi sulla distribuzione dei redditi, e non sufficientemente uniformi fra territori, settori, individui e generazioni.

La nota di aggiornamento al DEFR 2019, trasmessa al Consiglio dalla Giunta regionale alla fine di novembre, sottolinea che lo scenario è condizionato da un crescente clima di incertezza: incertezze sui dazi e sulla politica commerciale dei principali attori internazionali, incertezze sulla solidità dell'economia europea di fronte a scenari avversi.

Così, per la Toscana, afflitta negli ultimi anni da un rallentamento del processo di accumulazione, la ripresa degli investimenti che ci si aspettava potesse prendere corpo soprattutto nel prossimo biennio sarà in parte attenuata, con evidenti condizionamenti in termini di prodotto potenziale. E' evidente che una ulteriore frenata del ritmo di crescita innescherà una prospettiva meno positiva anche per i saldi di finanza pubblica che potrebbe ulteriormente limitare gli spazi di intervento dello Stato nell'economia, condizionando ulteriormente in negativo quanto previsto in questo momento.

La ripresa di questi ultimi mesi è stata in Toscana più lenta di quanto si stia verificando altrove. D'altra parte il rimbalzo, che abitualmente segue le fasi recessive, è stato più debole avendo la Toscana subito una minor caduta negli anni della crisi. Nel complesso, sta emergendo un asse centrale su cui poggia la ripresa dell'economia dell'intero paese. Fanno parte di tale asse le aree più industrializzate ed aperte di Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, ma anche della Toscana. Si sta quindi riaprendo un'antica dicotomia tra aree forti ed aree deboli. In Toscana la polarizzazione è evidente fra l'area centrale e il resto della regione, aree interne e costa in particolare: nella prima la ripresa è oramai evidente, mentre i segnali sono assai più deboli altrove.

Anche per l'economia toscana con il 2017 sono quattro gli anni (e quindici i trimestri, se consideriamo anche i primi tre mesi del 2018) di crescita ininterrotta; il ritmo di espansione con cui ciò è avvenuto non è però particolarmente vivace tanto che, a dieci anni di distanza dall'inizio della Grande Recessione, il livello del PIL procapite è ancora inferiore a quello di allora.

Osservando le diverse fasi di questo intero periodo è facile verificare come in Toscana l'evoluzione ciclica sia avvenuta con minori oscillazioni rispetto al trend di fondo di quanto sia accaduto in altre regioni; questo sia nella fase recessiva (con una caduta del PIL quindi più contenuta) che in quella espansiva (con una crescita quindi anch'essa più contenuta). Mettendo assieme i risultati conseguiti, l'esito finale è stato che la Toscana, con Lombardia, Veneto e Emilia Romagna, rappresenta l'area che ha mostrato migliori capacità di tenuta, confermando una caratteristica oramai strutturale che vede in molti dei sistemi locali presenti in queste aree la parte più dinamica dell'intera economia nazionale.

Ciò, però, è solo parzialmente soddisfacente sia perché i costi generati dalla crisi -in termini di disoccupazione, disuguaglianze, povertà, investimenti- sono stati particolarmente gravi, sia perché anche il sentiero di crescita potenziale (che per il prossimo futuro è previsto attorno all'1%) risulta essere troppo debole, specie se ad esso si attribuisce anche il compito di coprire i problemi generati dalla crisi. Il fatto che la crescita potenziale resti superiore a quella nazionale, se da un lato può confortare, essendo la conferma di una struttura economica della regione più solida di quella del resto del paese, dall'altro rappresenta un problema in più, dal momento che difficilmente si potrà contare sulla spinta propulsiva proveniente dalla domanda nazionale, cui si legano in parte anche le sorti dell'economia toscana.

Il 2019 per la Toscana dovrebbe portare ad una leggera frenata del ritmo di crescita del PIL (+1,2%) in linea, anche se leggermente al di sopra, rispetto al dato medio nazionale (per l'Italia IRPET prevede una crescita dell'1,0%). La crescita dell'economia regionale sarà il frutto di una dinamica positiva delle esportazioni estere della Toscana. Nonostante il rallentamento degli scambi internazionali ci si aspetta infatti che le vendite dei beni toscani sui mercati internazionali continuino ad espandersi con ritmi anche superiori al 3% annuo. A differenza di quanto atteso, invece, la nuova release delle stime di IRPET indica la domanda interna italiana in rallentamento e questo si ripercuoterà sugli scambi interregionali. Le esportazioni toscane verso il resto d'Italia, infatti, seppur in crescita per tutto il triennio prossimo, non dovrebbero conseguire mai risultati superiori al +1,5% annuo.

Il mercato del lavoro è sicuramente migliorato in questi ultimi anni, e particolarmente negli ultimi mesi, rispetto al picco negativo osservato negli anni della crisi. Il miglioramento in atto è testimoniato da tutti i principali indicatori: rispetto al 2016 crescono gli addetti (+2,6%), aumentano gli avviamenti (+14,3%), flettono le iscrizioni ai centri per l'impiego per manifestare la disponibilità alla ricerca di un lavoro (-9,3%), diminuiscono le ore di CIG (-31,3%), sale il numero degli occupati (+16.537 mila) e contestualmente scende quello dei disoccupati (15.678).

Tuttavia, pur essendo la situazione in via di positiva evoluzione, il quadro complessivo non è ancora roseo. L'accelerazione degli avviamenti e trasformazioni è da attribuire interamente al lavoro a termine la cui esplosione ha origini di varia natura: dal positivo andamento del turismo, che utilizza questa forma contrattuale in modo prevalente, alla forte correlazione esistente fra il ciclo economico ed alcune tipologie contrattuali flessibili (come il lavoro somministrato). A questo si deve inoltre aggiungere l'esplosione dei contratti di lavoro intermittente (i cd contratti a chiamata) che sono stata la risposta aziendale (in particolare nel commercio e nel turismo) alla sospensione dei voucher. In questo contesto, il lavoro a tempo indeterminato, dopo un inizio in leggera crescita, sperimenta una flessione nella seconda parte del 2017, con una variazione complessiva su base annua pari al -0,3%.

Nonostante gli evidenti miglioramenti persiste nel mercato un eccesso di offerta di lavoro la cui consistenza è superiore a quella ricavabile impiegando le tradizionali categorie di disoccupato (secondo ISTAT coloro che hanno effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nelle quattro settimane precedenti l'intervista). Secondo tali categorie il numero di disoccupati toscani, pur in diminuzione, sarebbe ancora pari a circa 148 mila unità; se a questi, però, aggiungiamo coloro che, non avendo lavoro, si dichiarano disponibili all'impiego, anche se non lo cercano (54 mila individui) o lo cercano ma non in modo attivo (64 mila unità) raggiungiamo il numero di 266 mila persone (90 mila toscani in più di quelli che osservavamo nel 2008). Non solo, ma circa il 12% dell'occupazione (190 mila toscani) è attualmente impiegata a tempo parziale in modo involontario. Lavora cioè un numero di ore inferiore a quanto desiderato ed è quindi sottoccupata. Infine pesa ancora circa l'1% la quota di chi è occupato, ma è in cassa integrazione. Quindi, pur in presenza di un evidente miglioramento, permane ancora un'area di sofferenza rilevante nell'ambito dell'offerta di lavoro in parte mascherata dal fatto che molti lavoratori –evidentemente scoraggiati- esitano a farsi parte attiva nella ricerca di un'occupazione.

Nel corso della ripresa, inoltre, la crescita del lavoro si è concentrata nelle classi di età superiore ai 55 anni. Ciò è dovuto in larga misura ad un fattore demografico; infatti, in un mondo del lavoro in cui più giovani hanno difficoltà ad entrare, si assiste per forza di cose ad un invecchiamento dei lavoratori presenti: si spiega così in larga misura il fatto che l'aumento di occupazione che vi è stato tra il 2017 ed il 2013 (+48 mila unità) è ottenuto come saldo tra l'aumento osservato nella fascia degli *over* 54enni (+81 mila) e la diminuzione registrata sia nella fascia centrale dei 30-54enni (-30 mila) che in quella degli *under* 29enni (-1.800). La situazione è solo leggermente migliorata nel corso degli ultimi anni, quando la disoccupazione giovanile si è ridotta, ed anche più rapidamente di quella complessiva. Ma le scarse opportunità di lavoro per i più giovani sono ancora un problema sociale irrisolto: i 15-29enni *Neet* (*not in education, employment, or training*), sebbene in flessione negli ultimi tre anni, si attestano ancora su un valore superiore a quello osservato prima della crisi ed ammontano oggi a circa 90 mila unità e rappresentano il 18,1% della popolazione nella medesima fascia di età.

La crescita degli addetti nel 2017 è stata trasversale a quasi tutti i settori, con tassi di variazione superiori a quelli, già positivi, del 2016.

La dinamica occupazionale dell'ultimo anno presenta inoltre una intonazione positiva anche dal punto di vista territoriale. Ciò attenua ma non corregge la maggiore polarizzazione delle condizioni dei mercati locali del lavoro. Vi sono infatti territori, come la costa e le aree interne, che negli anni di crisi hanno perso addetti più del resto della Toscana e meno ne hanno guadagnati negli anni di ripresa. D'altra parte nella Toscana della costa rientrano le cd. aree di crisi di Livorno, Piombino, Massa Carrara – identificate come tali da una legge nazionale e/o regionale – che scontano un processo di deindustrializzazione legato alle difficoltà di una o più imprese di maggiori dimensioni o di uno specifico settore industriale con elevata specializzazione sul territorio, su cui non sono mancati significativi interventi regionali. Restano le difficoltà delle aree interne a testimonianza della loro fragilità, frutto di processi di spopolamento, di invecchiamento, di scarsa attrazione e penetrazione turistica. Diverso invece il comportamento della Toscana centrale e meridionale, in cui negli anni di ripresa gli addetti, beneficiando del positivo andamento dei servizi, della manifattura ed agricoltura, sono cresciuti più di quanto non fossero diminuiti nella fase recessiva.

Un'ulteriore conferma di questa lettura proviene anche dall'introduzione negli allegati al Documento di economia e finanza regionale degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES), ampliando la visione di analisi e valutazione delle politiche pubbliche non solo sul versante del reddito ma anche sul versante del benessere soggettivo, declinato con riferimenti ai parametri del lavoro, della salute e della sicurezza territoriale.

Il documento, elaborato da IRPET, ha tenuto conto per quanto riguarda il dominio del lavoro gli aspetti prioritari dell'offerta di occupazione che esprimono i diversi territori (quantità di lavoro) ma anche la qualità dei contratti attivati in termini di tempo di occupazione, di durata del contratto lavorativo e in riferimento alle condizioni di sicurezza del lavoro. Per quanto riguarda la salute, in collaborazione con l'Agenzia regionale di sanità, sono stati definiti una serie di indicatori volti a evidenziare la speranza di vita e la mortalità per cause. Infine il tema della sicurezza territoriale è stato declinato in chiave di esposizione della popolazione al rischio sia sismico che idraulico.

I tre macroambiti di riferimento sono stati individuati in base ai territori di estensione delle tre Aziende sanitarie: Toscana nord-ovest, Toscana centro, Toscana sud-est. I risultati fanno emergere positivamente l'area centrale in particolare sui domini che riguardano la salute, e in modo ancora più netto, il lavoro. Con riferimento a quest'ultimo, possiamo evidenziare come il contributo maggiore provenga tanto dal sistema metropolitano di Firenze-Prato-Pistoia quanto dalla sua estensione in direzione della costa, ovvero il bacino dall'empolese e dal Valdarno inferiore. In riferimento invece al dominio salute, anche se complessivamente l'area centrale vede di nuovo raggiungere valori più elevati delle altre, al suo interno presenta una articolazione diversa dalla precedente che vede emergere l'area sud-est. A seguire, in continuità territoriale alla precedente, troviamo l'area della Toscana sud-est che sia con la Val d'Elsa che con l'area senese raggiunge valori superiori al resto della Toscana. Per contro, le aree più svantaggiate in riferimento alla salute sono a livello aggregato le aree della costa e in particolare quelle più periferiche come tutta l'area della Lunigiana, la Valle del Serchio ma anche l'area di Massa Carrara, la Versilia e Lucca.

Anche guardando al dominio della sicurezza emergono delle differenze territoriali che in questo caso penalizzano l'area della costa, in particolare la zona nord-ovest.

A questa analisi si è affiancata una parte di rilevazione diretta, basata su interviste rivolte a un campione di popolazione delle tre aree. Dalla stima effettuata sulla base campionaria relativamente al giudizio complessivo dei cittadini toscani sulla qualità della propria vita emerge un quadro di ampia e generale soddisfazione: infatti il 72% dei cittadini toscani dichiara che il giudizio è ottimo o buono; per il 22% è sufficiente e solo per il 6% è scadente o pessimo.

Particolarmente soddisfatti sono i cittadini dell'area centrale e quelli dell'Asl Sud-Est, mentre una leggera flessione dei giudizi positivi la rileviamo nella Asl Nord-Ovest, ovvero nell'area della costa dove è leggermente più basso della media toscana il giudizio positivo e più alto quello negativo.

## *2. Contesto interno*

*Struttura organizzativa:* Nel corso del 2018 la novità più rilevante è costituita dalla istituzione della Agenzia Regionale Toscana per l'impiego (ARTI), a seguito della legge regionale n.28/2018, a fine giugno.

Tale istituzione ha comportato che le funzioni dei Centri per l'impiego, svolte dal 2016 dalla Regione Toscana tramite la Direzione Lavoro, presso la quale erano stati comandati 4 dirigenti provinciali e che si avvaleva per l'operatività quotidiana dei Centri di personale provinciale, siano ora svolte in autonomia dall'Agenzia, presso la quale sono state trasferite funzioni e personale.

Attualmente la Direzione Lavoro è sempre presente in Regione Toscana, con funzioni di programmazione e coordinamento generali.

Una revisione profonda ha conosciuto anche la Direzione Diritti di cittadinanza e coesione sociale, a seguito del rinnovo del Direttore e di una centralizzazione presso la Direzione stessa delle funzioni di programmazione di area vasta, mediante la L.R.40/2018 "Disposizioni in materia di procedura di nomina delle figure apicali delle aziende sanitarie, in materia di programmazione di area vasta ed in materia di organismi sanitari regionali. Modifiche alla [l.r. 40/2005](#)". Le competenze dei Settori sono state riviste in tal senso e diversamente allocate, a fronte anche di 5 nuovi ingressi di dirigenti nella Direzione e di tre uscite.

Nel corso dell'anno sono usciti quattro dirigenti per pensionamento, di cui tre sostituiti tramite interim della stessa Direzione, e uno tramite un'assunzione a tempo determinato ai sensi dell'art.10 L.R.1/2009.

Procedure di mobilità interna, a seguito di revisione delle competenze di Settori, hanno interessato tre dirigenti, mentre un'altra struttura è stata coperta tramite comando dall'esterno.

*Contenzioso:* Il contenzioso della Regione Toscana è rimasto stabile nel corso del 2018.

Su 200 procedimenti circa che riguardano non solo la Regione Toscana, ma anche tutti gli enti dipendenti e le Aziende sanitarie, che si avvalgono dell'Avvocatura regionale, sono stati respinti 136 ricorsi, dei quali 24 in

materia di appalti e procedure di gara, 10 in materia di opere pubbliche, 8 in materia di trasporti, 6 procedimenti penali con costituzione di parte civile, 14 in materia di rapporto di lavoro.

Ne sono stati accolti invece 26, dei quali 9 in materia di appalti e 5 in materia di rapporto di lavoro.

Dei 60 procedimenti che non sono ancora arrivati a sentenza, 30 riguardano procedimenti penali con costituzione di parte civile e 18 l'ambito farmaceutico.

*Contesto organizzativo:* Alla data del 1 gennaio 2019 gli uffici della Giunta regionale si articolano nella Direzione generale della Giunta regionale, nell'Avvocatura regionale e in 13 direzioni, di staff e di line. Il personale in servizio alla stessa data risulta pari a 3.100 unità, compreso il personale assegnato all'Ufficio Gabinetto del Presidente e alle Segreterie degli organi politici e i giornalisti dell'Agenzia di informazione. La ripartizione del personale per articolazione organizzativa è la seguente:

| Direzioni   | Dirigenti e direttori  | Dipendenti                     | Totale |
|---|------------------------|--------------------------------|--------|
| Direzione generale della Giunta regionale                     | 7                      | 116<br>(di cui 12 giornalisti) | 123    |
| Direzione Affari legislativi giuridici e istituzionali        | 5                      | 88                             | 93     |
| Direzione Programmazione e bilancio                           | 6                      | 131                            | 137    |
| Direzione Organizzazione e sistemi informativi                | 12                     | 408                            | 420    |
| Avvocatura regionale  | 2                      | 37                             | 39     |
| Diritti di cittadinanza e coesione sociale                    | 14                     | 237                            | 251    |
| Agricoltura e sviluppo rurale                                 | 11                     | 408                            | 419    |
| Attività produttive   | 5                      | 67                             | 72     |
| Ambiente ed energia   | 8                      | 365                            | 373    |
| Cultura e ricerca   | 5                      | 67                             | 72     |
| Difesa del suolo e protezione civile                          | 9                      | 450                            | 459    |
| Istruzione e formazione                                       | 8                      | 258                            | 266    |
| Politiche mobilità, infrastrutture, trasporto pubblico locale | 7                      | 152                            | 159    |
| Urbanistica e politiche abitative                             | 4                      | 88                             | 92     |
| Lavoro  | 1                      | 42                             | 43     |
| Totale  | 104                    | 2.914                          | 3.018  |
| Strutture di supporto organi politici                         | Responsabili strutture | Dipendenti                     | Totale |
|   | 11                     | 71                             | 82     |
| Totale generale   | 115                    | 2.985                          | 3.100  |

I direttori che non appartengono al ruolo regionale sono 7, compreso il direttore generale; i dirigenti assunti a tempo determinato sono 7, mentre i dirigenti comandati in entrata sono 9.

*Mappatura dei processi*

L'obiettivo di prevenzione del rischio che la Regione si pone è quello di assicurare lo svolgimento della propria attività perseguendo esclusivamente il pubblico interesse, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità, buon andamento e di servizio alla collettività e quindi lo spettro dei possibili rischi che vanno identificati è molto ampio. Il metodo utilizzato nell'ambito del Laboratorio formativo tenuto nel corso del 2016, e per gli aggiornamenti successivi, è stato quello di esaminare con i funzionari interessati, e il supporto dei Referenti per la prevenzione della corruzione, per i singoli processi l'esistenza di criteri oggettivi e non personalizzati, la presenza di procedure standardizzate/codificate/informatizzate, l'assenza di conflitti di interesse e di prendere altresì in considerazione le informazioni sui procedimenti giudiziari penali e amministrativo-contabili, nonché sui ricorsi amministrativi, raccolte presso l'Avvocatura regionale

Come noto, in base alle teorie di risk management, il processo di gestione del rischio di corruzione si suddivide in 3 "macro fasi":

1. analisi del contesto (interno ed esterno),
2. valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio),
3. trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

Ai fini dell'analisi del contesto interno, che consiste nella mappatura dei processi dell'amministrazione, la base di partenza è stata, ovviamente, l'attività di ricognizione effettuata nell'ambito dei PTPC 2017/2019; la maggior parte delle strutture ha proceduto – in vista della predisposizione del presente Piano – alla conferma delle proprie mappature quali inserite nel Piano precedente; in alcuni casi si è proceduto invece ad un aggiornamento della mappatura in ragione di sopravvenute modifiche normative o organizzative, o anche a inattuabilità di alcune misure, per le quali sono state individuate misure alternative in accordo con i rispettivi uffici.

L'aggiornamento dei processi delle strutture della Giunta regionale è contenuto nell'Allegato B. Per ognuno dei processi la cui valutazione del rischio risultipari o superiore a 3, sono state individuate le misure specifiche di prevenzione della corruzione.

La valutazione del rischio è stata effettuata con la metodologia individuata nel PTPCT 2016-2018 e che viene riportata di seguito.

Tutti i rischi identificati o potenziali sono stati raccolti nel **Catalogo degli eventi rischiosi**, suddivisi per area e sottoarea di rischio

Le cause dei rischi, che aiutano poi a definire le misure specifiche di prevenzione, possono essere:

- l'eccessiva discrezionalità (la mancanza di predeterminazione di criteri o di una procedura scritta; lo svolgimento di un'attività da parte dello stesso dirigente/funziario da numerosi anni);
- assenza o carenza di controlli interni;
- mancata chiarezza normativa, regolamentare, amministrativa del processo;
- assenza o carenza di trattamento delle eccezioni da parte degli addetti;
- inadeguata formazione degli addetti.

L'analisi del rischio consiste nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che questo produrrebbe (probabilità e impatto), al fine di determinare il livello di esposizione di rischio, rappresentato da un valore numerico.

Lo strumento utilizzato è stata una tabella mutuata dalla tabella 5 del PNA 2013, con adattamenti al contesto regionale, articolata secondo i criteri della:

- **probabilità:** discrezionalità, rilevanza esterna, complessità, rilevanza economica, condivisione del processo, controlli esistenti riconducibili alla probabilità;
- **impatto:** impatto organizzativo, economico, e reputazionale.

Con la prima parte della check list si valuta la probabilità (P) che il rischio si realizzi; la stima della probabilità deve tenere conto anche dei controlli vigenti (es.: controllo di gestione, pareri di regolarità contabile e/o amministrativa), presso l'Amministrazione come effettivamente attivati e implementati e in considerazione della loro efficacia.

Invece con la seconda parte della check list, si valutano le conseguenze che il rischio produce o può produrre. (**impatto=I**).

La valutazione del rischio è costituita dal prodotto del valore della probabilità (media aritmetica dei punteggi ottenuti nel corrispondente ambito) per il valore dell'impatto (media aritmetica dei punteggi ottenuti nel corrispondente ambito).

I quattro livelli di rischio che ne derivano:

- trascurabile (da 1 a 2,99)
- medio (da 3 a 6,99)
- rilevante (da 7 a 14,99)
- critico (da 15 a 25)

determinano le priorità di trattamento del rischio stesso, mentre i possibili eventi rischiosi determinano la tipologia di misure da adottare.

Le misure di trattamento del rischio individuate devono essere efficaci nella neutralizzazione delle cause del rischio, ma anche sostenibili dal punto di vista economico e organizzativo e - compatibili con l'ordinamento e l'organizzazione dell'ente.

Per questa serie di motivi, le **misure specifiche** identificate raccolte nell'Allegato B hanno tutte le caratteristiche di essere messe in atto a livello di singola struttura organizzativa e sono comunque riferite all'ambito individuato nella Determinazione n.12/2015 dell'Anac e precisamente:

- misure di controllo;
- misure di regolamentazione;
- misure di formazione;
- misure di rotazione;
- misure di disciplina del conflitto di interessi;
- misure di segnalazione.

Approfondendo l'analisi dei processi nel corso degli anni, si perviene comunque alla conclusione che molte delle misure individuate fanno già parte del parte delle ordinarie modalità di azione degli uffici regionali.

### *3. Il valore organizzativo del Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza*

Il Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza deve essere inteso innanzitutto come strumento di organizzazione con la finalità di migliorare “le attività” di competenza dell'organizzazione, intese come esercizio di funzioni e servizi, prevenendo i fenomeni di “mala amministrazione” in un processo teso a conseguire il miglioramento continuo. Il concetto di mal amministrazione utilizzato è quello di «assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari”. Occorre avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse».

Come correttamente richiamato dalla norma UNI ISO 37001 (sistema di gestione per la prevenzione della corruzione) «la legge di per sé non è sufficiente a risolvere il problema. Le organizzazioni hanno la responsabilità di contribuire attivamente alla lotta alla corruzione [ ... anche] attraverso l'impegno delle leadership a creare una cultura basata su integrità, trasparenza, onestà e conformità alle leggi. L'essenza della cultura di un'organizzazione è fondamentale per il successo o il fallimento di un sistema di gestione per la prevenzione della corruzione. Da un'organizzazione ben gestita ci si aspetta che abbia una politica di conformità alle leggi corroborata da sistemi di gestione appropriati che la assistano nell'adempimento dei propri obblighi giuridici nonché un impegno all'integrità.[...] La politica di prevenzione della corruzione e il relativo sistema di gestione aiutano un'organizzazione a prevenire o a contenere i costi, i rischi e i danni derivanti dal coinvolgimento in atti di corruzione, al fine di aumentare la fiducia negli affari commerciali [per la PA funzioni e servizi] e a migliorare la propria reputazione.

### *4. I fatti salienti dell'anno 2018*

Nel mese di luglio 2018 la Giunta regionale ha approvato il Piano di Rafforzamento amministrativo 2018-2019, individuando il responsabile tecnico nel Direttore generale della Regione Toscana, atto con cui la Regione stessa intende definire una strategia trasversale di miglioramento amministrativo, organizzativo e tecnico finalizzata ad accrescere la performance delle operazioni finanziate dai programmi comunitari 2014-2020, finanziamenti che costituiscono un asset strategico per lo sviluppo dei territori in tempi di scarsità di risorse. Inoltre già dal 2015 il Direttore generale della Giunta regionale esercita la direzione e il coordinamento delle Autorità di gestione dei programmi comunitari, proprio al fine di rendere omogenei i processi e di massimizzare i risultati e le attività in questo ambito.

Sul versante dell'area di rischio relativa alle procedure contrattuali, oltre a osservare le previsioni del D.lgs.50/2016 in ambito di programmazione degli acquisti di forniture e servizi e di lavori pubblici, la Giunta regionale ha fornito con la Delibera 648 del giugno 2018 “Indicazioni agli uffici regionali per l'effettuazione delle procedure negoziate e per l'applicazione del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti per l'effettuazione dei controlli”, sulla base della Linea guida n.4 dell'Autorità nazionale Anticorruzione in materia di contratti pubblici.

Sul versante dell'erogazione dei contributi, anche a seguito dell'approvazione nel dicembre 2017 della legge regionale n.71 "Disciplina del sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese", la Giunta regionale ha approvato nel maggio 2018 una delibera recante "Linee guida per la redazione di un bando tipo di agevolazioni alle imprese", agevolazioni che costituiscono una fetta molto significativa degli interventi di sostegno finanziario che la Regione eroga con fondi statali e comunitari.

Le principali novità riguardano:

1. il passaggio dal rapporto di tipo privatistico a uno di tipo pubblicistico, con la sostituzione della sottoscrizione di un contratto con un accordo integrativo di provvedimento amministrativo ex art.11 Legge 241/1990;
2. l'estensione dell'applicabilità delle agevolazioni alle categorie di liberi professionisti, in quanto equiparati alle MPMI;
3. la migliore definizione delle procedure di revoca, che assume la funzione di sanzione a fronte del mancato adempimento degli obblighi posti a carico del soggetto a seguito dell'atto di concessione da parte della Regione;
4. la semplificazione e riduzione del carico amministrativo sulle imprese, mediante la riduzione di autocertificazioni e la conseguente introduzione delle verifiche d'ufficio assoggettate a controllo puntuale. Questa novità introduce la certezza del controllo su tutti i partecipanti;
5. ridefinizione dei requisiti di ammissibilità, che viene razionalizzato, procedendo da quelli necessari in ogni caso (iscrizione CCIA/albi/elenchi/P.Iva, sede o unità locale destinataria dell'intervento, DURC) a quelli richiesti solo per determinate tipologie di bandi;
6. sui requisiti di ammissibilità sono previste verifiche d'ufficio con controllo puntuale e verifica a campione ai sensi del DPR 445/200, con percentuali variabili stabilite nei singoli bandi;
7. riunificazione di tutti i requisiti autodichiarati e delle autocertificazioni all'interno del modulo con un'unica sottoscrizione in calce alla domanda;
8. estensione dell'integrazione documentale e del soccorso istruttorio anche alla fase della rendicontazione, oltre che alla fase della domanda, con la finalità di supplire a una incompletezza della domanda, non all'assenza totale del documento.

Inoltre i progetti sono sempre sottoposti a verifica finale dei risultati conseguiti.

Dopo l'erogazione a saldo, l'Amministrazione regionale procederà a controlli in loco a campione sui soggetti finanziati, a pena di revoca, per la verifica del rispetto degli obblighi previsti dal bando.

L'Amministrazione regionale - direttamente o tramite ente a ciò autorizzato - si riserva, comunque, di effettuare, in ogni momento, controlli documentali, verifiche ed ispezioni, anche presso il beneficiario, allo scopo di verificare la realizzazione del progetto di investimento, anche in relazione alle spese oggetto dell'intervento, il rispetto degli obblighi previsti dalla normativa vigente, dal bando e dall'accordo integrativo (ove ricorre) e la veridicità delle informazioni fornite e delle dichiarazioni rese.

Per meglio garantire l'esito positivo delle agevolazioni finanziarie assegnate alle imprese in rapporto alla dimensione finanziaria del progetto presentato, la Giunta regionale ha anche approvato degli "Indirizzi per la predisposizione di una metodologia di definizione dei requisiti finanziari delle imprese per l'accesso ai finanziamenti". A tale fine il concetto di affidabilità economico-finanziaria è stato declinato in tre componenti distinte, in grado di cogliere aspetti salienti dell'andamento aziendale:

- a. Adeguatezza patrimoniale, che garantisce la partecipazione al rischio;
- b. Affidabilità economica, che si basa sulla redditività della gestione caratteristica
- c. Affidabilità finanziaria, che garantisce la capacità di copertura finanziaria del progetto.

Per ogni fattore sono stati individuati dei parametri.

Nella seduta del Consiglio regionale del 19 dicembre scorso è stata approvata una legge che modifica le norme sul procedimento amministrativo (l.r. 40/2009) e stabilisce che la Regione acquisisce il documento unico di regolarità contributiva per "ogni tipologia di contributi, benefici, sovvenzioni effettuati a qualsiasi titolo e a favore di qualsiasi soggetto tenuto a obblighi contributivi". Il provvedimento si è reso necessario per superare alcune difformità applicative sull'acquisizione del Durc in alcuni casi di contributi regionali, per i quali l'obbligo non è previsto dalla normativa nazionale

Inoltre per ampliare la dimensione degli interventi regionali nello sviluppo economico a quelli nell'ambito del lavoro e della legalità, è divenuto obbligatorio attivare tirocini non curriculari per le imprese e i professionisti finanziati con risorse POR FESR e regionali che percepiscono contributi pari o superiori a 100.000 euro, così

come di sospendere benefici a imprese in presenza di procedimenti penali in corso o di sentenze non ancora definitive per sfruttamento dei lavoratori in condizioni di bisogno e necessità e di sfruttamento del lavoro nero e sommerso.

Un'ulteriore azione di verifica e monitoraggio è stata avviata nel 2018 con l'approvazione della Decisione di Giunta regionale n.3 del 3 settembre 2018, che ha impostato e realizzato il primo Rapporto di monitoraggio sulle Fondazioni culturali della Regione Toscana, soggetti a cui la Regione partecipa o assegna rilevanti contributi finanziari e sulle quali essa volge un'attività di monitoraggio finalizzata a verificare il mantenimento delle condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale. Con questa azione si è inteso rafforzare il regime dei controlli sulle fondazioni culturali, non solo per favorire, a beneficio della collettività, una migliore comprensione delle dinamiche economiche interne ad esse, ma anche per evidenziare i risultati economici ed extraeconomici conseguiti. L'azione di monitoraggio e controllo, avviata con l'analisi dei bilanci di esercizio del 2016, verrà proseguita con Report annuali per inquadrare sempre meglio il rapporto tra finanziamenti erogati e risultati conseguiti dalle Fondazioni stesse, ed avviare eventualmente azioni correttive.

Sul tema specifico della lotta all'illegalità nell'ambito dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, la Regione ha sottoscritto un Protocollo sperimentale con la Direzione regionale INPS e Inail, con le organizzazioni sindacali e con le rappresentanze datoriali, che ha coinvolto la Direzione Agricoltura, la Direzione Lavoro e la Direzione Diritti di cittadinanza e coesione sociale. L'intento del protocollo è di agire attraverso.

- interventi coordinati tra organismi pubblici di controllo e organismi paritetici, anche attraverso banche dati per rendere più efficiente ed efficace l'azione di vigilanza nel settore agricolo;
- azioni concrete a garanzia delle condizioni di legalità nonché di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- la diffusione di pratiche che valorizzino e incentivino le attività economiche del settore agricolo e i prodotti delle imprese che operano in condizioni di legalità e sicurezza;
- il rispetto delle norme comunitarie in materia di agricoltura che mantengano forme di condizionalità relative al rispetto dei diritti contrattuali dei lavoratori e al rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Un'apposita intesa per il coordinamento delle attività di vigilanza in materia di tirocini sul territorio regionale è stata sottoscritta tra Regione e l'Ispettorato interregionale del Lavoro di Roma.

Una criticità emergente del 2018 è stata invece rappresentata dalla situazione della gestione dei rifiuti in Toscana, anche a seguito della Relazione territoriale della Toscana approvata a febbraio 2018 dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, che analizza la situazione dei principali impianti di gestione e smaltimento dei rifiuti. A seguito dell'emersione di situazioni ed elementi di criticità sui quali si è ritenuto opportuno operare un approfondimento di natura tecnica, è stato costituito uno specifico Gruppo di lavoro tecnico con l'obiettivo di produrre un quadro aggiornato sull'impiantistica toscana.

Contemporaneamente si è rafforzato e ha assunto connotati sempre più concreti il confronto sui temi dell'economia circolare, sui quali è stato istituito un Tavolo tecnico denominato "Raccolta differenziata ed economia circolare" con la finalità di individuare le modalità di coinvolgimento del mondo dell'industria toscana nell'impiego delle componenti carta, vetro, plastica e organico derivanti da raccolta differenziata e quindi prodotti in ambito domestico.

In ambito di razionalizzazione e regolazione delle società e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, sono state portate a termine dal punto di vista normativo le revisioni degli organismi in house della Regione Toscana, con l'approvazione delle leggi regionali

- n.19 del 11 maggio 2018 "Disposizioni in materia di attività e modalità di finanziamento della società Sviluppo Toscana s.p.a.. Modifiche alla legge regionale 21/5/2018 n.28";
- n. 23 del 16 maggio 2018 "Disposizioni in materia di attività e modalità di finanziamento della società Agenzia regionale recupero risorse s.p.a. Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2009 n.87"
- n.61 del 13 novembre 2018 "Disposizioni in materia di attività e modalità di finanziamento della Fondazione Sistema Toscana".

## 5. Il sistema di prevenzione della corruzione

### 5.1. Soggetti coinvolti e compiti

In via generale, i soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione nel contesto della Regione Toscana – Giunta regionale sono molteplici e partecipano alla predisposizione e all'aggiornamento del P.T.P.C., nonché alla corretta applicazione della normativa in materia di lotta alla corruzione.

Tali soggetti sono:

- Organo di indirizzo politico (Giunta Regionale)
- Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza
- Referenti per la Prevenzione della Corruzione
- Ufficio per i Procedimenti Disciplinari (UPD)
- Il personale dirigente e non dirigente della Regione Toscana
- Responsabile inserimento e aggiornamento degli elementi identificativi della stazione appaltante (RASA)
- Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.)

#### *Organo di indirizzo politico (la Giunta Regionale)*

La Giunta regionale svolge le seguenti funzioni in materia di anticorruzione:

- nomina il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, ai sensi dell'art. 1, comma 7 della L. n. 190/2012;
- adotta, su proposta del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, il P.T.P.C. e il P.T.T.I., che costituisce una sezione del P.T.P.C.;
- definisce e approva il Codice di Comportamento dei dipendenti della Regione.

#### *Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza*

Ai sensi dell'art. 1, comma 7 della Legge 6 novembre 2012, n. 190, la Giunta Regionale della Toscana, con D.G.R. 1 dicembre 2014, n.1092 ha nominato Responsabile per la prevenzione della corruzione e Responsabile per la trasparenza, la dirigente dottoressa Antonella Barlacchi.

Di seguito si elencano compiti e funzioni del Responsabile per la prevenzione della corruzione:

- elabora annualmente la proposta del Piano triennale della prevenzione della corruzione, ne propone l'aggiornamento, ne verifica l'efficace attuazione e l'idoneità e ne cura altresì la diffusione;
- raccoglie, valuta ed esamina le informazioni pervenute dai Referenti e/o dai soggetti interni ed esterni coinvolti nelle politiche anticorruzione al fine della corretta applicazione delle misure contenute nel P.T.P.C.;
- individua, anche sulla base delle comunicazioni dei Referenti, i dipendenti da inserire nei programmi di formazione del personale operante in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- cura, attraverso le misure del Piano anticorruzione, il rispetto delle norme in materia di inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi di cui al d.lgs. n. 39/2013 e segnala i casi di possibili violazioni all'Autorità Nazionale Anticorruzione;
- cura la divulgazione del codice di comportamento nell'ambito dell'amministrazione, ne monitora annualmente l'attuazione, provvede a pubblicare i risultati del monitoraggio sul sito istituzionale, in raccordo con l'ufficio procedimenti disciplinari, ai sensi dell'art. 15, comma 3, del D.P.R. n. 62/2013;
- pubblica sul sito istituzionale, entro i termini stabiliti dall'ANAC ogni anno, una relazione recante i risultati dell'attività relativa all'anno precedente e la trasmette all'Organo di indirizzo politico e all'Organismo Indipendente di Valutazione.

Tra i compiti sopraelencati riveste particolare importanza la predisposizione del P.T.P.C.T. e, soprattutto, l'aggiornamento annuale dello stesso.

Il Responsabile, nell'attività di predisposizione, aggiornamento e gestione del P.T.P.C.T., si avvale del supporto della Posizione Organizzativa *Strumenti per la prevenzione della corruzione, trasparenza e il diritto d'accesso* e di altre due colleghe del Settore Prevenzione della corruzione e trasparenza. Sistema documentale e della comunicazione interna.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha recentemente adottato la delibera n. 840 del 2 ottobre 2018 sul ruolo e i poteri del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) in cui sono state date indicazioni interpretative ed operative con particolare riferimento ai poteri di verifica, controllo e istruttori del RPCT nel caso rilevati o siano segnalati casi di presunta corruzione.

Nella delibera citata sono state fatte considerazioni sui poteri di controllo e verifica del RPCT sul rispetto delle misure di prevenzione della corruzione, mentre si è rinviato alla Delibera 833/2016 per i poteri conferiti al RPCT per l'accertamento delle inconfiribilità ed incompatibilità di incarichi. Per quanto riguarda i poteri istruttori in caso di segnalazioni di whistleblower è stato fatto riferimento a provvedimenti dell'Anac ancora da adottare.

I poteri di vigilanza e controllo del RPCT sono stati delineati da ANAC come funzionali al ruolo principale che il legislatore assegna al RPCT, che è quello di proporre e di predisporre adeguati strumenti interni all'amministrazione per contrastare l'insorgenza di fenomeni corruttivi (PTPC) e che tali poteri si inseriscono e vanno coordinati con quelli di altri organi di controllo interno; è stato inoltre escluso che al RPCT spetti accertare responsabilità e svolgere direttamente controlli di legittimità e di regolarità amministrativa e contabile, tanto meno il controllo sullo svolgimento dell'ordinaria attività dell'ente.

Sui poteri istruttori degli stessi RPCT, e relativi limiti, in caso di segnalazioni di fatti di natura corruttiva, ANAC ha valutato positivamente la possibilità che il RPCT possa acquisire direttamente atti e documenti o svolgere audizioni di dipendenti nella misura in cui ciò consenta al RPCT di avere una più chiara ricostruzione dei fatti oggetto della segnalazione.

Relativamente ai rapporti fra RPCT di un'amministrazione vigilante e il RPCT di un ente vigilato, ANAC ha ribadito che ogni RPCT è opportuno svolga le proprie funzioni in autonomia secondo le proprie responsabilità e competenze, senza preclusioni per forme di collaborazione, quando necessarie.

#### *Referenti della prevenzione della corruzione*

Per dare supporto all'attività del RPCT, oltre alle collaboratrici appartenenti alla struttura della RPCT, è stata confermata la presenza del seguente gruppo di funzionari, articolati per Direzione, e nominati con ordine di servizio dal proprio Direttore:

|   |   |
|---|---|
| Direzione generale della Giunta regionale     | Fabio Sciola                                |
| Avvocatura regionale                          | Francesca Torrini                           |
| Affari legislativi, giuridici e istituzionali | Annalisa Giorgetti                          |
| Organizzazione e sistemi informativi          | Lorena Gazzini, Francesca Fondelli          |
| Programmazione e bilancio                     | Cristiana Rovini                            |
| Agricoltura e sviluppo rurale                 | Elisa del Pianta, Mirella Giannotti         |
| Ambiente ed energia                           | Laura Etri                                  |
| Attività produttive                           | Lauretta Mangiavacchi, Francesca Benvenuti  |
| Cultura e ricerca                             | Maria Gabriella Pennino, Cristina Mattesini |
| Difesa del suolo e protezione civile          | Anna Rita Lorenzini                         |
| Diritti di cittadinanza e coesione sociale    | Laura Scavetta                              |
| Istruzione e formazione                       | Fortuna Sammarco                            |
| Lavoro  | Egle Porretti, Roberta Lastrucci            |
| Politiche mobilità, infrastrutture, TPL       | Sabrina Morandini                           |
| Urbanistica e politiche abitative             | Carolina Pecchioli                          |

I Referenti di cui sopra svolgono attività informativa nei confronti della RPCT, perché abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione e un costante monitoraggio sull'attività svolta dai dirigenti assegnati alle varie strutture. L'obiettivo è appunto quello di creare, attraverso la rete dei Referenti, un sistema di comunicazione e di informazione circolare, per assicurare che le misure di prevenzione della corruzione siano elaborate e monitorate secondo un processo partecipato.

In particolare, i Referenti dovranno supportare sia il RPCT che i dirigenti responsabili delle strutture per:

- a) la mappatura dei processi amministrativi;
- b) la individuazione e la valutazione del rischio corruzione nei singoli processi amministrativi;
- c) l'individuazione di misure idonee alla eliminazione o riduzione del rischio corruzione;
- d) il monitoraggio costante della attuazione delle misure di contrasto da parte dei dirigenti responsabili;
- e) la elaborazione della revisione annuale del Piano.

#### *Ufficio per i procedimenti disciplinari*

L'ufficio per i procedimenti disciplinari, istituito, ai sensi dell'art. 55 – bis del d.lgs. n. 165/2001, presso il Settore Amministrazione del Personale svolge, oltre alle funzioni disciplinari previste dal medesimo d.lgs. n. 165/2001, le seguenti attività in tema di prevenzione della corruzione:

- predispone e cura l'aggiornamento, in raccordo con il Responsabile Anticorruzione, del codice di comportamento, ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013, n. 62 "Regolamento recante Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165";

- raccoglie ed esamina le segnalazioni di violazione del codice di comportamento, vigilando e monitorandone annualmente l'attuazione e predisponendo la pubblicazione di tale monitoraggio sul sito istituzionale dell'ente, come indicato al comma 3, dell'art. 15 del D.P.R. n. 62/2013.

#### *Dirigenti*

I dirigenti della Regione Toscana, come indicato anche nel Codice di comportamento dei dipendenti della Regione, adottato con DGR 34/2014, hanno l'obbligo di contrastare e prevenire i fenomeni corruttivi nell'ambito degli uffici di rispettiva competenza.

I dirigenti, in particolare, attuano le seguenti misure preventive:

- forniscono le informazioni richieste al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e ai Referenti anticorruzione, per la definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e ne controllano il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;
- partecipano al processo di elaborazione del P.T.P.C. T. e di individuazione, valutazione e gestione del rischio corruttivo, formulando proposte volte alla prevenzione del rischio;
- vigilano sull'osservanza del Codice di comportamento e sul rispetto delle norme in materia d'incompatibilità, cumulo di impieghi e di incarichi di lavoro da parte dei propri collaboratori ed avviano, in caso di illecito, il procedimento disciplinare segnalandolo all'Ufficio Procedimenti Disciplinari, all'autorità giudiziaria e alla Corte dei conti per quanto di loro competenza;
- osservano e vigilano sull'osservanza, da parte del personale della rispettiva struttura, delle misure contenute nel P.T.P.C.T. (art. 1, comma 14 della L.190/2012), la cui violazione costituisce illecito disciplinare;
- monitorano i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità esistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'Amministrazione.

#### *Dipendenti*

I dipendenti della Regione, sono tenuti a:

- osservare le misure contenute nel P.T.P.C. la cui violazione, ai sensi dell'art. 1, comma 14 della Legge 190/2012, costituisce illecito disciplinare;
- osservare le disposizioni del Codice di comportamento dei dipendenti della Regione;
- segnalare casi di personale conflitto di interessi (artt. 6 e 7 del codice di comportamento);
- segnalare i possibili illeciti di cui vengono a conoscenza attraverso la procedura descritta nell'art.8 del Codice di comportamento dei dipendenti regionali.

#### *Responsabile inserimento e aggiornamento degli elementi identificativi della stazione appaltante (RASA)*

La Responsabile dell'Anagrafe unica delle Stazioni Appaltanti, istituita con Legge 221/2012, in Regione Toscana è la Responsabile del Settore Contratti della Direzione Organizzazione e sistemi informativi, dr.ssa Ivana Malvaso, sia per le strutture della Giunta che del Consiglio regionale.

#### *Potere sostitutivo*

Gli atti e i provvedimenti dei dirigenti possono essere sottoposti a sostituzione in caso di ritardo o inerzia ad avocazione da parte del Direttore competente secondo quanto previsto dalla L.R. 40/2009 art.11 bis, comma 2.

#### *Strutture di controllo interno*

Ai sensi della L.R. 1/2009 e delle Delibere di Giunta regionale 1315/2003 e 553/2016, il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile degli atti regionali è affidato alle strutture della Direzione Affari legislativi giuridici e istituzionali (Attività legislativa e giuridica) e della Direzione Programmazione e Bilancio (Settore Contabilità).

La struttura di controllo amministrativo procede periodicamente alla verifica successiva di regolarità amministrativa su un campione di decreti non soggetti a controllo, al fine di evidenziare eventuali criticità, di pervenire ad una standardizzazione e ad un miglioramento complessivo della qualità degli atti prodotti dall'Ente. I decreti da sottoporre a controllo successivo sono estratti in modo automatico e casuale per ogni tipologia e materia, nella percentuale annualmente indicata dal CD. L'attività di controllo è attuata in coordinamento con altre forme di controllo interno eventualmente previste dall'ordinamento regionale.

La struttura di controllo amministrativo elabora annualmente un rapporto sull'andamento dei controlli, finalizzato a mettere in rilievo, tramite elaborazioni di carattere statistico, l'eventuale ricorrenza di fenomeni meritevoli di considerazione ai fini dell'introduzione di eventuali correttivi alle norme e alle prassi interne.

#### *Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.)*

L'Organismo Indipendente di Valutazione:

- esprime il proprio parere obbligatorio sul Codice di comportamento del personale regionale, ai sensi dell'art. 54 c. 5 del D.Lgs. n. 165 del 2001, ss.mm.ii.;

- verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla Performance, che i piani triennali di prevenzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione e che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza e riferisce ad Anac sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza;
- promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza.

#### *Portatori di interesse*

I portatori di interesse, gli stakeholders e più in generale i cittadini e gli utenti interagiscono con l'Amministrazione regionale e sono destinatari a vario titolo dei provvedimenti ed atti di competenza della Regione.

Il loro numero è molto ampio e diversificato e comprende le istituzioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi, gruppi organizzati in associazioni, tra cui quelle datoriali, sindacali, di categoria e professionali, le imprese e gli utenti singoli, nonché tutto il sistema regionali di enti dipendenti e di società e di enti di diritto privato controllati e/o partecipati. Altrettanto ampio e diversificato è l'ambito di intervento delle politiche regionali nei loro confronti.

#### *6. Obiettivi 2019-2021*

L'integrazione tra il PTPCT e il Piano della performance, denominato Piano della qualità della prestazione organizzativa in Regione Toscana, si realizza attraverso non soltanto la previsione di un obiettivo specifico per le Direzioni e tutta la dirigenza, ma anche mediante la sempre maggiore rilevanza del PQPO, il cui stato di avanzamento è già presidiato trimestralmente sotto il coordinamento dello staff centrale della Direzione generale della Giunta regionale, come da Linee guida del ciclo di programmazione, monitoraggio e valutazione modificate, in ultimo, con la Delibera della Giunta regionale n.229/2018. A questo si accompagna la diffusione della digitalizzazione delle procedure, che accresce l'oggettività dei processi e parallelamente diminuisce l'esposizione al rischio corruzione.

Il Piano di prevenzione della corruzione e trasparenza della Regione vuole essere uno strumento di definizione e attuazione di tutte quelle misure capaci di rafforzare i principi di trasparenza, legalità e correttezza nella gestione delle attività svolte dall'amministrazione per contrastare il fenomeno della corruzione, nel quale sono comprese anche "tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività dell'amministrazione pubblica, si riscontri l'abuso, da parte di un soggetto, del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati di qualsiasi genere".

Come già detto, tali situazioni ricomprendono, pertanto, non solo l'intera molteplicità dei delitti contro la Pubblica Amministrazione (di cui al Titolo II, Capo I, del Codice Penale), ma anche le situazioni dalle quali emerge un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.

Anche per il triennio 2019/2021, si confermano, pertanto, gli obiettivi strategici del Piano per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, e cioè:

**ridurre** le possibilità che si manifestino casi di corruzione;

**aumentare** la capacità di far emergere gli eventuali casi di corruzione e di riconoscere fenomeni di cattiva gestione;

**creare** un contesto sfavorevole alla corruzione e al perdurare di situazioni di opacità gestionale e amministrativa

**promuovere** la cultura della legalità e dell'etica pubblica

**promuovere** il pieno assolvimento degli obblighi di trasparenza e individuare ulteriori obblighi rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge

A partire dalle finalità sopradescritte sono individuati nel presente Piano gli indicatori e target di risultato per ogni misura di prevenzione generale obbligatoria e ulteriore. Con la stessa logica, per ogni misura specifica relativa alle singole procedure a rischio mappate, sono previsti indicatori e target con l'indicazione della struttura responsabile del raggiungimento dell'obiettivo. Questo consente anche l'integrazione del sistema di prevenzione della corruzione con il sistema delle performance.

Inoltre annualmente viene aggiornata la mappatura in ragione di sopravvenute modifiche normative o organizzative, e revisionate le misure specifiche di prevenzione, anche per l'inattuabilità di alcune misure, per le quali sono state individuate misure alternative in accordo con i rispettivi uffici.

In particolare, nel corso del 2018, come previsto negli obiettivi del PTPCT 2018-2020, sono stati revisionati e aggiornati, quando necessario, i processi afferenti alle varie Direzioni, e riformulate le misure specifiche di carattere organizzativo di prevenzione della corruzione, in un'ottica di graduale omogeneizzazione delle misure stesse a fronte di processi analoghi.

L'aggiornamento dei processi delle strutture della Giunta regionale è contenuto nell'Allegato B. Per ognuno dei processi la cui valutazione del rischio risulti pari o superiore a 3, sono state individuate le misure specifiche di prevenzione della corruzione.

In particolare, la formulazione del Piano della qualità della prestazione organizzativa per il 2019, che prevede un'attenzione e una valorizzazione specifica della customer satisfaction come risultato da raggiungere per tutte le Direzioni nell'ambito dei servizi resi e dei processi messi in atto nei confronti dell'utenza, pone la misura della trasparenza e della soddisfazione del cliente come focus fondamentale delle attività della Regione.

Obiettivo che andrà affiancato anche da azioni di formazione di carattere organizzativo, che insieme a quella sul codice di Comportamento, sulla normativa dei contratti e sulla responsabilità, costituiscono un necessario presupposto per il consolidamento della cultura della trasparenza e della prevenzione della corruzione.

Ambito di applicazione delle misure di prevenzione della corruzione:

- *Autorizzazioni e concessioni* – Enormemente cresciuto dopo il 2016, a seguito dell'attuazione della L.R.22/2015 di trasferimento delle funzioni dalle province alla gestione della Regione, tramite la creazione o il rafforzamento di uffici territoriali, è un ambito che ancora è alla ricerca di una sistemazione definitiva, sia dal punto di vista normativo- regolamentare che procedurale. Evidenzia la necessità di standardizzazione soprattutto attraverso la digitalizzazione di processi e procedure che è stato avviata ed è ancora in corso.

Un ambito particolarmente sensibile, e quindi da riesaminare costantemente, è quello delle autorizzazioni ambientali, che spesso prevedono prescrizioni a carico del soggetto autorizzato. La varietà dei processi che si manifestano danno luogo a un'incidenza delle prescrizioni che è complesso uniformare a livello quantitativo e qualitativo e che quindi necessita di un costante monitoraggio e riesame.

Da un punto di vista della correttezza formale dell'esame delle istanze, sia la normativa trasversale, come le disposizioni previste dal Codice antimafia, sia le normative di settore, sono puntuali nel guidare le istruttorie.

Ma come non ha mancato di richiamare l'Autorità nazionale Anticorruzione, nell'aggiornamento 2018 al PNA nell'approfondimento sui rifiuti, la normativa di settore è complessa, non sempre chiara e univocamente interpretabile e soggetta a continue revisioni. Ragione per cui è opportuno revisionare con attenzione l'ambito delle autorizzazioni ambientali nel corso del 2019, terreno su cui si concentrano anche richieste di accesso e ricorsi.

- *Scelta del contraente* – Nel corso del 2018, anche a seguito del forte impegno del Settore Contratti che offre costantemente il suo supporto alle strutture regionali nella complessa applicazione del D.Lgs.50/2016 e delle Linee guida emanate da ANAC in proposito, l'attività contrattuale è stata posta in ambito di massima trasparenza con la realizzazione di un "Manuale pubblicazioni per la trasparenza", ad uso interno.

Le pubblicazioni sono effettuate con un "**cruscotto di comando**" all'interno del sistema SITAT, attraverso il quale il **Responsabile Unico del Procedimento (RUP)** può gestire - in forma guidata - l'insieme di tutte le pubblicazioni dovute per ciascuna procedura di affidamento e, quindi (in coerenza con il comma 2, art. 29, D.Lgs. 50/2016) assolvere in automatico agli obblighi informativi verso il profilo di committente e, tramite SITAT – quale "sistema informatizzato regionale" (di cui ai commi 2 e 4 dello stesso articolo) - alla pubblicazione sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e sulla piattaforma ANAC, non appena saranno attivate le necessarie interconnessioni con SITAT.

Il Settore Contratti ha organizzato incontri informativi appositamente dedicati con gli operatori direttamente coinvolti nelle procedure contrattuali, formazione che costituiva uno degli obiettivi del PTPCT per l'anno 2018.

Con l'approvazione della Delibera 1482 del 21 dicembre 2018 "Protocollo di Intesa per la qualità del lavoro e la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavoro forniture e e servizi", la Giunta regionale toscana ha condiviso con ANCI Toscana, Cgil-Cisl e le confederazioni datoriali un Protocollo per affermare i principi fondamentali di un'economia sana che assuma come priorità l'occupazione e la qualità del lavoro, garantendo legalità, trasparenza, efficienza e coesione sociale, anche mediante l'uso di un Patto di integrità, che viene approvato all'interno del presente Piano per tutte le procedure di affidamento del Soggetto Aggregatore (Allegato 1).

Inoltre, anche per le strutture regionali il Patto di integrità diventa obbligatorio per appalti di forniture e servizi superiori alla soglia comunitaria e facoltativo per importi pari o superiori ai 40.000 euro; obbligatorio per appalti di lavori superiori a 1.000.000 e facoltativo per importi pari o superiori ai 40.000 euro per lavori, secondo il modello riportato nell' Allegato 2.

Gli schemi di Patto di integrità approvati con il presente Piano saranno adattati alle singole procedure di affidamento attivate dai Settori e dal Soggetto aggregatore.

Con l'approvazione della Delibera 1482 del 21 dicembre 2018 "Protocollo di Intesa per la qualità del lavoro e la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavoro forniture e e servizi", la Giunta regionale toscana ha condiviso con ANCI Toscana, Cgil-Cisl e le confederazioni datoriali un Protocollo per affermare i principi

fondamentali di un'economia sana che assuma come priorità l'occupazione e la qualità del lavoro, garantendo legalità, trasparenza, efficienza e coesione sociale.

Inoltre nel corso del 2019 saranno impartite dalla Giunta regionale ulteriori disposizioni per l'effettuazione dei controlli in corso di esecuzione del contratto, come previsto dal D.Lgs. 50/2016 e ss.mm.ii.

*Concessioni di benefici economici* – La concessione di benefici economici nella gran parte dei casi riguarda le risorse finanziarie dei Fondi strutturali europei, essendo le risorse di provenienza sanitaria assegnate agli enti di gestione, cioè alle Aziende sanitarie o ospedaliere, o ad altri enti del Servizio Sanitario regionale.

Mentre le risorse provenienti dal Fondo sanitario regionale sono o trasferite integralmente ai soggetti e agli enti del Servizio sanitario regionale, o assegnate su progetti elaborati dai medesimi soggetti, quelle dei Fondi strutturali europei soggiacciono alle procedure di programmazione, gestione, controllo da parte delle Autorità di gestione, di certificazione della relativa Autorità e di audit ed eventuale revisione della Autorità di Audit.

In Regione Toscana tutte le Autorità sono strutture interne alla Regione Toscana, le Autorità di Gestione a diretto riferimento della Direzione generale, l'Autorità di certificazione nella Direzione Programmazione e bilancio, l'Autorità di Audit presso l'Avvocatura regionale, che è struttura direzionale non gerarchicamente subordinata alla Direzione generale, anche per salvaguardare la necessaria autonomia delle procedure di audit dalla gestione.

Questa collocazione della gestione dei Fondi strutturali assicura una grande attenzione alla prevenzione dei rischi relativamente alla corruzione, alla cattiva amministrazione, alle irregolarità e agli illeciti. Inoltre sono già in uso molte delle misure indicate nell'Allegato II dell'Accordo di partenariato e ricordate nell'aggiornamento al PNA 2018 approvato da Anac, con particolare riferimento alle seguenti:

- utilizzo di procedure telematiche nei rapporti con i beneficiari;
- verifiche del mantenimento dei requisiti di designazione delle Autorità;
- definizione di strutture di raccordo ed intesa tra le Autorità coinvolte nel processo di gestione e controllo per l'efficace trattazione delle problematiche afferenti il funzionamento del sistema medesimo e delle relative azioni di miglioramento, mediante riunioni di raccordo periodiche coordinate dal direttore generale della Giunta regionale;
- predisposizione di manuali sulle modalità di espletamento delle attività;
- predisposizione di codici di comportamento (nelle amministrazioni pubbliche) e di misure integrative del modello 231 attinenti i comportamenti dei dipendenti (negli enti di diritto privato in controllo pubblico o comunque assegnatari di funzioni amministrative o altre attività di pubblico interesse da parte delle amministrazioni), quali Sviluppo Toscana spa che costituisce una società in house della Regione Toscana;
- organizzazione di corsi di formazione ed aggiornamento del personale impiegato nonché di seminari, convegni e workshop per la circolazione delle informazioni e la diffusione di sistemi e bestpractice;
- realizzazione di sistemi di data-mining in grado di prevenire e individuare possibili rischi di frodi, come il sistema Arachne, di cui si avvalgono le Autorità di gestione;
- utilizzo di sistemi di autovalutazione del rischio di frode da parte delle AdG attuati da appositi gruppi di lavoro/commissioni appositamente costituite.

La Giunta regionale ha approvato per tutti i Fondi strutturali i Sistemi di gestione e controllo, che costituiscono fondamentali misure di prevenzione del rischio, sistemi che sono periodicamente revisionati in relazione a nuove indicazioni e mutamenti organizzativi. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza ha previsto apposite misure di prevenzione specifiche per le Autorità di gestione e di Audit, mentre per le strutture regionali che attuano le azioni previste dai Fondi sono previste misure specifiche di prevenzione che sono analoghe a quelle introdotte per le attività a rischio diversamente finanziate, nell'ambito delle procedure contrattuali o di erogazione contributi.

In termini di trasparenza, oltre alle pubblicazioni obbligatorie previste dal D.Lgs.33/2013 e dalla normativa europea, il sito Internet della Regione Toscana contiene nella home una sezione specifica dedicata ai Fondi e finanziamenti europei, nella quale sono costantemente aggiornate tutte le novità in materia, in particolare bandi di assegnazione contributi e relative graduatorie afferenti ai vari Fondi.

*Acquisizione e progressione del personale* – Nel mese di dicembre sono state approvate dalla Giunta regionale modifiche al Regolamento di attuazione alla legge in materia di organizzazione e ordinamento del personale (Delibera GR 1358/2018).

Le modifiche riguardano in gran parte, oltre che le modalità di assunzione e la valutazione del personale, le regole relative alle autorizzazioni e al conferimento di incarichi extraimpiego, per semplificare le procedure e riallinearle e renderle omogenee alla normativa nazionale.

*Gestione entrate, spese e patrimonio*- Nessuna novità normativa, procedurale o organizzativa da segnalare, né alcun episodio di cattiva amministrazione, se non il progressivo (e faticoso) adeguamento alle disposizioni del D.Lgs.118/2011, anche in tema di bilancio allargato all'ambito di enti e società controllate e partecipate. In questo senso, l'attenzione che insieme al D.Lgs.175/2016 e alla normativa di attuazione della legge 190/2012 e del D.Lgs.33/2013, controllo e partecipazioni in società ed enti sono diventati un punto di attenzione della vita amministrativa rispetto ai periodi precedenti.

*Controlli, verifiche, ispezioni* – Il progressivo affinamento delle azioni di controllo, anche sotto la forma di ispezioni in loco, che la normativa comunitaria ha gradualmente applicato alle azioni finanziate con proprie risorse ha ampliato il raggio di azione di questa misura di prevenzione della corruzione, sia sotto il profilo normativo, con l'adeguamento a società in house di enti di diritto privato in precedenza finanziati in termini meno rigorosi, sia sotto il profilo amministrativo-contabile, con una verifica costante sia delle operazioni finanziate che dei beneficiari dei finanziamenti. A questo risultato ha contribuito anche la progressiva diffusione di sistemi informativi e della digitalizzazione dei processi di gestione delle istanze, che consente di trattare i dati in modalità standardizzata e omogenea.

*Incarichi e nomine*- Le nomine che afferiscono al Presidente della Giunta regionale in enti e società esterne alla Regione sono ben presidiate dalla Direzione Affari legislativi e giuridici, che applica le modalità previste dalla Delibera ANAC 833/2016 in modo puntuale, mentre sono passibili di miglioramento i controlli preventivi sull'assegnazione di incarichi di direttori e dirigenti provenienti dall'esterno del contesto regionale.

*Contenzioso* – Si mantiene costante l'andamento del contenzioso nell'amministrazione, contenzioso cui ha contribuito negli ultimi anni il trasferimento dei procedimenti di gestione dalle province alle regioni, in particolare dopo la sentenza 110/2018 della Corte costituzionale, che ha stabilito l'illegittimità costituzionale della legge Regione Toscana 22/2015, negli articoli in cui disponeva la permanenza del contenzioso sui procedimenti pregressi nelle competenze delle province e della Città metropolitana di Firenze.

*Governo del territorio* – Negli anni successivi al 2014 è stato operato un grosso sforzo in termini di attuazione della Legge regionale 65/2014 "Norme per il governo del territorio" attraverso le disposizioni regolamentari via via adottate, sia attraverso momenti di informazioni pianificati sul territorio mediante il Garante regionale per l'informazione e la partecipazione, che ai sensi della normativa vigente ([legge regionale 65/2014](#) artt.36 e seguenti) assume ogni necessaria iniziativa per assicurare l'informazione e la partecipazione dei cittadini e di tutti i soggetti interessati nelle diverse fasi procedurali di formazione degli atti di governo del territorio.

Inoltre, nel corso degli anni 2016-2018 è stata assicurata ai tecnici comunali una formazione tecnica specifica sulla normativa e sugli strumenti di governo del territorio, attraverso corsi diffusi nell'intera Regione.

*Regolamentazione della sanità* – Indubbiamente gli ultimi sono stati anni di profonda trasformazione nel governo della sanità regionale e della sua organizzazione, con la costituzione di tre grandi Aziende sanitarie che comprendono tutto il territorio regionale e la successiva e progressiva centralizzazione del processo decisionale e di coordinamento e controllo nella Direzione Diritti di cittadinanza e coesione sociale. L'altro grande fattore di trasformazione è costituito dalla digitalizzazione sempre più diffusa delle procedure e delle prassi in ambito sanitario, che contribuisce alla standardizzazione e omogeneizzazione delle attività e delle valutazioni in ambito regionale.

Sono processi e linee di tendenza di lungo periodo, ma come spesso accade la riduzione delle risorse disponibile spinge a dotarsi di strumenti informativi sempre più raffinati per comprendere e indirizzare le linee guida di sviluppo di obiettivi e risultati. Infatti anche i Responsabile Prevenzione corruzione e trasparenza delle Aziende sanitarie trovano un'azione di coordinamento presso il Settore Politiche del personale del SSR della direzione Diritti di cittadinanza e coesione sociale.

*Fondi europei* – L'area specifica ulteriore è stata affrontata in precedenza, nell'ambito dell'area di rischio Sovvenzioni e contributi.

## *Parte seconda- Le misure di prevenzione della corruzione*

### *1. Le misure di carattere generale*

*Codice di comportamento della Regione Toscana* – Il Codice di comportamento della Regione Toscana è stato approvato nel gennaio 2014 ed è rivolto non soltanto ai dipendenti e ai dirigenti ma anche ai collaboratori, consulenti e ai fornitori della Regione Toscana.

Il Codice di comportamento è reso pubblico tramite la pubblicazione sulla sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale e sulla Intranet e tutto il personale neoassunto frequenta un corso di formazione in proposito.

Nel mese di settembre Regione Toscana è stata coinvolta in una vicenda giudiziaria nella sede di Massa, in cui 21 colleghi appartenenti agli uffici territoriali sono stati posti agli arresti domiciliari o al divieto di domicilio nel Comune a seguito di un'inchiesta in materia di fraudolenta attestazione della presenza in servizio. Il procedimento disciplinare che ne è immediatamente seguito da parte dell'Amministrazione regionale è stato concluso dall'Amministrazione regionale con il licenziamento senza preavviso per 16 dipendenti e 5 provvedimenti di sospensione dal servizio.

*Astensione in caso di conflitti di interesse* - La disciplina del conflitto di interessi rappresenta uno degli aspetti più rilevanti all'interno della strategia complessiva di prevenzione e contrasto alla corruzione. Il conflitto di interessi può essere definito come la situazione in cui l'interesse secondario di una persona tende ad interferire con l'interesse primario che questa è chiamata a perseguire ovvero con l'interesse pubblico, pregiudicando così i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

La disciplina è stata notevolmente potenziata dalla legge n. 190/2012 quale strumento per prevenire l'insorgere di fenomeni di cattiva amministrazione. In particolare l'art. 1, comma 41, della legge n. 190/2012 ha introdotto l'art. 6-bis nella legge n.241/1990, stabilendo che «il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale».

Una specifica disciplina in materia è contenuta all'articolo 42 del d.lgs. n. 50/2016 che recepisce le indicazioni delle direttive europee in materia di concessioni e appalti pubblici, e che nelle ipotesi di conflitto di interessi anche potenziale impone l'obbligo di segnalazione e di astensione per il personale della stazione appaltante che «interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato».

La violazione delle disposizioni sul conflitto di interessi dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente in virtù dell'espressa previsione dell'obbligo di astensione all'interno del Codice di comportamento (artt.6 comma 3 e artt.7).

La disciplina del conflitto di interesse è inoltre contenuta nell'art.7 del Codice di comportamento e viene applicata nel caso in cui i dipendenti o i dirigenti segnalino potenziali conflitti di interesse nell'adempimento delle loro attività o funzioni.

*Autorizzazione agli incarichi extra-impiego*- Il conferimento e le autorizzazioni agli incarichi extra impiego sono regolati dalla legge di ordinamento del personale e organizzazione regionale, la legge regionale 8 gennaio 2009 n.1 al capo IV e dal relativo Regolamento regionale di attuazione, n.33 del 24 marzo 2010, il cui Capo IV è dedicato alle attività extraimpiego.

Annualmente viene richiesto al personale il dato relativo all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti nonché di altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica con l'indicazione dei compensi spettanti.

Le informazioni relative agli incarichi conferiti ed autorizzati sono pubblicati sul sito internet della Regione nella sezione "Amministrazione trasparente – Personale – Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti" (pubblicazione ai sensi del d.lgs. 33/2013).

*Attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro* - Come noto, la legge 190/2012 ha introdotto un ulteriore comma (16-ter) all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, volto ad evitare che dipendenti delle amministrazioni pubbliche possano utilizzare il ruolo e la funzione ricoperti all'interno dell'ente di appartenenza, preconstituendo situazioni lavorative vantaggiose presso soggetti privati con cui siano entrati in contatto nell'esercizio di poteri autoritativi o negoziali, da poter sfruttare a seguito della cessazione del rapporto di lavoro.

A tale scopo la Giunta regionale inserisce nei bandi di gara, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che l'operatore economico non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001.

Inoltre a decorrere dal 2019 il Settore Amministrazione del personale ha provveduto a predisporre una apposita dichiarazione di consapevolezza di osservanza del divieto, da acquisire al momento della cessazione dei contratti di lavoro da parte dei dirigenti. Tale dichiarazione sarà acquisita da parte di tutti i dirigenti che cesseranno dal servizio.

*Rotazione del personale* - La misura della rotazione del personale, prevista dalla legge 190/2012 e dal Piano nazionale di prevenzione della corruzione (PNA 2013), deve necessariamente contemperarsi con l'esigenza di garantire continuità ed efficacia all'azione amministrativa anche attraverso la valorizzazione e il consolidamento delle professionalità presenti all'interno degli uffici.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha dettato alcune prime indicazioni con la Delibera n. 13 del 4 febbraio 2015 nella quale ha suggerito di adottare strumenti e misure alternative che possano sopperire alla mancata adozione della misura prioritaria nei casi, adeguatamente motivati, nei quali la rotazione si configuri irrealizzabile o gravemente pregiudizievole per il buon andamento dell'azione amministrativa.

Alla luce delle determinazioni contenute nella Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, con cui è approvato il Piano Nazionale Anticorruzione 2016, la misura della rotazione risulta infatti configurata come strumento da adottare in una logica di complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione, specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo. Il nuovo PNA sottolinea comunque il fatto che la misura ha uno dei suoi punti di forza nel fatto di costituire strumento che contribuisce alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.

Misure alternative possono consistere nell'evitare la c.d. "segregazione delle funzioni, che favoriscono dunque una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando l'isolamento di certe mansioni, favorendo la trasparenza interna delle attività e l'articolazione delle competenze.

Una rilevante rotazione degli incarichi dirigenziali e delle posizioni organizzative è stata effettuata in Regione Toscana tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016, a seguito di collocamento a riposo di un rilevante numero di personale e del trasferimenti di funzioni e personali dalle province a seguito della legge regionale 22/2015.

Inoltre, la diminuzione delle disponibilità effettive del personale in servizio, a causa del prolungato blocco del turn over non ha consentito la sostituzione, nel corso degli ultimi anni, dei dipendenti cessati per pensionamenti o dimissioni.

In molti casi la rotazione del personale su competenze e funzioni è avvenuta con l'attribuzione di incarichi ad interim per periodi più o meno lunghi, oppure con comandi o trasferimenti dall'esterno o ancora con una diversa distribuzione di competenze tra il numero di dirigenti disponibili. Così come è stata messa in atto una soluzione di rotazione degli incarichi, quando si sono rilevate motivazioni soggettive di stress lavoro correlato, legate a processi particolarmente esposti a rischio e a pressioni per la loro rilevanza.

Nel corso dell'anno 2018 avvicendamenti e rotazioni hanno interessato tre dirigenti assegnati a nuovi incarichi dirigenziali a seguito di mobilità interna e 5 dirigenti sono stati comadati in ingresso dall'esterno; a fine anno è stato assegnato un incarico dirigenziale a tempo determinato.

Una revisione parziale delle competenze ha interessato 18 strutture dirigenziali e 4 Direzioni.

Le posizioni organizzative assegnate, a seguito di nuova costituzione o di cessazione dei precedenti responsabili, sono state 17.

Nell'ultima seduta del 2018, il Comitato di Direzione della Giunta regionale ha esaminato un documento relativo all'impostazione di modalità e criteri per la rotazione di posizioni dirigenziali e organizzative, secondo la normativa prevista dalla disciplina di prevenzione della corruzione e gli atti dell'Anac in proposito.

Al fine di definire, e applicare, l'istituto della rotazione in Regione Toscana si intende procedere secondo i seguenti passi operativi:

- Individuazione dei destinatari dell'Istituto della rotazione rispetto al "target complessivo di destinatari" (totale del personale dirigente e del personale non dirigente con funzione di coordinamento) attraverso l'applicazione del grado di esposizione a rischi corruttivi della singola struttura organizzativa/processi presidiati e del livello di specializzazione richiesto dal presidio di specifiche funzioni
- Definizione dei criteri per l'individuazione della quota di distribuzione (%) per una graduale attuazione dell'Istituto e della relativa durata
- Simulazione dell'applicazione dell'Istituto della Rotazione per verificarne la sostenibilità
- Perfezionamento del Sistema a valle della sua applicazione
- Adozione Atto amministrativo della Regione

- Definizione dei relativi sistemi di gestione, monitoraggio e controllo
- Definizione dei percorsi formativi e di affiancamento ad hoc.

Tale percorso sarà realizzato con il coinvolgimento di tutte le strutture organizzative competenti ed i soggetti interessati con le quali saranno definite le tempistiche di riferimento per favorire un lavoro condiviso.

I criteri individuati troveranno applicazione, con riguardo al personale dirigenziale, in sede di conferimento dei relativi incarichi di responsabilità di struttura all'avvio della prossima legislatura e, con riguardo al personale titolare di posizione organizzativa, in sede di attribuzione degli incarichi successiva al all'intervento di riassetto delle posizioni organizzative, conseguente alle disposizioni del CCNL.

*Inconferibilità e incompatibilità di incarichi* – Nel corso dell'anno sono state rinnovate le dichiarazioni annuali dei dirigenti e dei direttori e acquisiti le dichiarazioni dei dirigenti e direttori che hanno acquisito nuovi incarichi. Annualmente vengono sottoposte a verifica da parte delle direzioni competenti una parte delle dichiarazioni rese, tramite gli uffici dei direttori e i referenti per la prevenzione della corruzione, i cui esiti sono portati a conoscenza del responsabile per la prevenzione della corruzione.

*Formazione*- Nel corso del 2018 la formazione si è dimostrata una leva fondamentale per consolidare la cultura della prevenzione della corruzione nell'ambito della Regione Toscana, grazie ai corsi di base sulla normativa in materia e sul Codice di comportamento che vengono erogati a tutti i neo-assunti.

Inoltre nel corso dell'anno, oltre all'organizzazione di corsi di formazione continua sul Codice dei contratti, i dipendenti di Regione Toscana sono stati coinvolti in un'iniziativa volta alla professionalizzazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, della durata di 4 giornate, organizzata in collaborazione con la Scuola Nazionale di Amministrazione.

Sono proseguiti anche i corsi sulla disciplina in materia di accesso e un intervento specifico dedicato a “La riforma c.d. Madia. Il nuovo regime delle partecipate dopo il TU sulle società a partecipazione pubblica.”

Alla fine dell'anno è stato progettato e attivato un intervento sulla “responsabilità dei pubblici dipendenti”, volto a fornire il quadro normativo di riferimento in materia di responsabilità civile, penale, amministrativo-contabile del pubblico dipendente, anche alla luce del sistema di prevenzione della corruzione e a illustrare la principale casistica giurisprudenziale sulla tematica e le cautele adottabili per non incorrere nelle ipotesi di responsabilità.

Il corso sarà riproposto anche nel corso del 2019, assieme a quelli sulla normativa e le procedure sui Contratti pubblici.

Oggetto di specifica formazione sono anche i corsi sui Fondi strutturali, in particolare per i dipendenti neoassunti che sono impiegati in questa specifica attività.

*Segnalazioni e tutela dei segnalatori* - La specifica normativa in materia ovvero l'articolo 54 bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), introdotto con la legge 190/2012 è stato oggetto di recente modifica con la legge 179/2017.

Le nuova norma stabilisce che il dipendente che segnala al responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente o all'Autorità nazionale anticorruzione o ancora all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile le condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, non può essere – per motivi collegati alla segnalazione – soggetto a sanzioni, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altre misure organizzative che abbiano un effetto negativo sulle condizioni di lavoro. Da rilevare che la disciplina di cui all'articolo 54bis si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. Inoltre non potrà, per nessun motivo, essere rivelata l'identità del dipendente che segnala atti discriminatori e, nell'ambito del procedimento penale, la segnalazione sarà coperta nei modi e nei termini di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale. La segnalazione è altresì sottratta all'accesso di cui agli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/1990.

Il modulo per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite è stata pubblicata all'interno della sezione intranet della Giunta regionale. Tale procedura sarà sottoposta ai necessari aggiornamenti al fine di adeguarla alle novità normative introdotte dalla sopra citata legge n. 179/2012 e alle indicazioni che saranno fornite dall'ANAC mediante l'adozione delle apposite linee guida di cui all'art. 54-bis, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001.

Le segnalazioni ricevute dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza sono gestite attraverso forme che garantiscano la riservatezza del segnalante e dei contenuti della segnalazione. I dati identificativi di colui che inoltra la segnalazione vengono sostituiti con un codice alfanumerico che contraddistingue e accompagna la segnalazione in tutte le fasi procedurali che la concernono.

La riservatezza è garantita, oltre che all'identità del segnalatore, alla pratica di segnalazione nel suo complesso, fino al suo termine, fatta eccezione per eventuali esigenze connesse alle comunicazioni obbligatorie per legge che derivino dalla natura dei fatti segnalati e dalla loro conseguente gestione. La violazione degli obblighi di riservatezza comporta l'attivazione del procedimento disciplinare. Sono comunque fatte salve le più gravi

sanzioni derivanti dalla eventuale violazione delle disposizioni in materia di tutela della riservatezza previste dalla normativa prevista in materia di protezione dei dati personali.

**All'interno del presente Piano della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2019-2021 viene anche approvata una specifica disciplina sulle procedure relative alla disciplina del whistleblower, e sul modulo di segnalazione che verrà pubblicato nella sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale. (Allegato 3)**

Si prevede di procedere all'informatizzazione della procedura di segnalazione di illeciti con tutela del segnalante, già predisposta in formato cartaceo, conseguentemente alla messa a disposizione da parte di ANAC del proprio applicativo informatico che sarà concesso in riuso gratuito, avvenuta il 15 gennaio 2019. L'informatizzazione della procedura dovrebbe contribuire a rafforzare la garanzia di anonimato e la sua tracciabilità.

## *2. Le misure di carattere specifico*

Le misure di carattere specifico di prevenzione della corruzione, relative ai singoli processi mappati, sono contenute nell'Allegato B del Piano triennale della prevenzione della corruzione. Su di esse viene condotto uno specifico monitoraggio semestrale, tramite l'invio delle schede di monitoraggio ai dirigenti titolari dei processi da parte del RPCT e la trasmissione delle schede compilate da parte dei dirigenti stessi.

*1. Società ed enti controllati e partecipati*

Nel corso del 2018, anche a seguito dell'adozione del PTPCT 2018-2020, che riportava puntualmente le disposizioni contenute nella Delibera ANAC 1134/2017 da osservare da parte delle varie tipologie di enti di diritto privato, tutte le società, fondazioni e associazioni controllate e partecipate dalla Regione Toscana sono state sollecitate al rispetto della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

ANAC, nell'aggiornamento 2018 del PNA, rimarca che entro lo scorso 31 gennaio 2018, in concomitanza con la scadenza del termine per l'adozione dei PTPC, le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico di cui all'art. 2-bis, co. 2, lett. b) e c), d.lgs. 33/2013, erano tenuti:

- ad adottare le misure di prevenzione della corruzione ai sensi della l. 190/2012, in un documento unitario che tiene luogo del PTPC. Ove adottato il modello 231, tali misure sono unite in un unico documento con quelle del modello 231 (cfr. PAR 3. della Delibera ANAC 1134/2017; nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT));
- ad applicare gli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013, con i limiti della compatibilità;
- a dotarsi di una disciplina interna per il riscontro delle istanze di accesso generalizzato;
- a provvedere alla delimitazione delle attività di pubblico interesse negli enti di diritto privato partecipati.

Analogamente, entro lo scorso 31 gennaio 2018, le società a partecipazione pubblica non di controllo di cui all'art. 2-bis, co. 3, primo periodo, d.lgs. 33/2013, in relazione alle attività di pubblico interesse svolte, erano tenute ad assicurare il rispetto degli obblighi di pubblicazione e accesso civico "semplice" e ad assicurare l'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato nei confronti di attività di pubblico interesse, con riferimento a dati e documenti non già pubblicati sul sito della società.

Inoltre entro il 31 gennaio 2018 anche le amministrazioni controllanti, partecipanti o vigilanti dovevano adeguare i propri PTPC alle indicazioni contenute nella determinazione ANAC n. 1134/2017 alla luce dei compiti di vigilanza e di impulso ad esse attribuiti.

Diversi termini per l'attuazione del regime di trasparenza sono stati previsti per le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a 500.000 euro che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici (art. 2-bis, co. 3, secondo periodo, d.lgs. 33/2013). Le Linee guida hanno precisato, infatti, che l'adeguamento alle misure di trasparenza disposte per tali soggetti (le medesime applicabili alle società a partecipazione pubblica non di controllo) doveva avvenire entro il 31 luglio 2018, salvo il riallineamento definitivo entro il 31 gennaio 2019. Da tale data, pertanto, l'Autorità avvierà la vigilanza anche su tali enti.

Nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza regionale 2019, approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 18 dicembre 2018, sono stati anche formulati gli indirizzi per le società controllate e in particolare, si tratta dell'obbligo per le società, di adottare e pubblicare provvedimenti contenenti criteri e modalità per il reclutamento del personale, secondo i principi fissati dall'art.19 (commi 2 e 3) del d.lgs. 175/2016 e dell'obbligo per l'amministrazione controllante di fissare, con propri provvedimenti, soggetti a pubblicazione, obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento, ivi incluse quelle del personale (commi 5 e 7); dell'obbligo per le società controllate di garantire il concreto perseguimento - tramite propri provvedimenti ovvero in sede di contrattazione di secondo livello - degli obblighi fissati dalla amministrazione socia.

Per l'anno 2019 e per il successivo triennio 2019-2021, le misure da applicare a tutte le sue società controllate e che integrano le azioni di razionalizzazione rivolte alle società inserite nel Piano di razionalizzazione delle partecipate regionali, sono le seguenti :

1. mantenere le spese di funzionamento e la spesa del personale allo stesso livello complessivo dell'esercizio precedente, fatta salva la possibilità di adottare soluzioni destinate a valorizzare la correlazione tra il personale e la relativa spesa e l'attività prodotta, nel rispetto dell'equilibrio economico e finanziario di bilancio;
2. non procedere ad assunzioni di personale di qualsiasi tipologia in presenza di squilibri gestionali e di risultati di esercizio negativi;
3. quantificare le risorse destinate alla contrattazione di secondo livello con riferimento ai risultati di esercizio, fatti salvi gli obblighi derivanti dalla contrattazione nazionale;
4. adottare regolamenti che definiscano criteri e modalità per il reclutamento del personale, nel rispetto dei principi sanciti nel comma 3, dell'art. 35 del D.L. 165/2001 e di effettuare pubblicazione sul sito aziendale;
5. illustrare nella Relazione sul governo societario allegata al Bilancio l'adozione di specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale;
6. di stabilire che le azioni intraprese e il raggiungimento degli obiettivi posti in forza dell'art. 19, comma 5 del D.Lgs. 175/2016 dovranno essere evidenziati nella Relazione sulla gestione allegata al Bilancio.

La Giunta regionale procederà per le società controllate, ed in particolare per le società in house Sviluppo Toscana S.p.A. e A.R.R.R. S.p.A., ad emanare delibere annuali che impartiscono indirizzi di dettaglio.

Nella Nota di Aggiornamento al DEFR è contenuta anche la Relazione sullo stato di attuazione del Piano di razionalizzazione straordinaria delle società partecipate.

Relativamente agli obblighi di trasparenza e di prevenzione della corruzione, gran parte degli enti di diritto privato in controllo o partecipazione della Regione Toscana si sono adeguati o si stanno adeguando alle disposizioni previste e fornite da questa amministrazione, ma in alcuni casi si registrano stati di avanzamento troppo parziali per una completa conoscenza dell'andamento degli enti stessi.

L'intervento del legislatore in questi ultimi anni ha comunque ricondotto sotto i binari della verifica costante e periodica da parte delle amministrazioni controllanti o partecipanti una situazione che sotto il profilo amministrativo rischiava di finire fuori controllo, con esiti più che apprezzabili in termini di maggiore trasparenza.

#### *Parte quarta - La misura della trasparenza*

##### *1. Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione di cui alla delibera n.1074 del 21 novembre 2018 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*

L'Aggiornamento al PNA 2018 rimarca competenze dell'Autorità Nazionale Anticorruzione con riferimento alla vigilanza ed al controllo sulla trasparenza di cui all'art. 45 del d.lgs. 33/2013, esercitate anche con la collaborazione dei responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Rimane invariato il ruolo del RPCT e l'intero sistema organizzativo volto ad assicurare la trasparenza ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 33/2013, che si basa infatti sulla responsabilizzazione di ogni singolo ufficio e dei relativi dirigenti cui compete:

- a) l'elaborazione/trasmisione dei dati e delle informazioni;
- b) la pubblicazione dei dati e delle informazioni.

Il RPCT infatti ha un ruolo di regia, di coordinamento e di monitoraggio sull'effettiva pubblicazione, ma non sostituisce gli uffici, competenti per materia e funzione nell'elaborazione, nella trasmissione e nella pubblicazione dei dati.

L'elenco delle pubblicazioni nella sezione Amministrazione trasparente sono contenute nell'Allegato C: per ogni obbligo è individuato il riferimento normativo, la denominazione, il contenuto, la struttura responsabile della elaborazione e trasmissione dei dati all'Agenzia degli organi di governo della regione Toscana, che è responsabile del sito istituzionale, nonché la periodicità dell'aggiornamento. Lo schema degli obblighi di pubblicazione è desunto dall'Allegato A della Determinazione 1310/2016 dell'ANAC.

Con le Linee guida 1134/2017, come già ricordato, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha precisato le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza che anche le società e gli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni sono tenuti ad attuare successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

##### *2. Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)*

L'aggiornamento al P.N.A 2018 evidenzia inoltre l'entrata in vigore il 25 maggio 2018 del regolamento (UE) 2016/679 relativo alla nuova disciplina della tutela dei dati personali e del d.lgs. 101/2018 che adegua il Codice in materia di dati personali al Regolamento Europeo, sottolineando che il regime normativo del trattamento dei dati da parte dei soggetti pubblici è rimasto sostanzialmente inalterato permanendo il principio che questo è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

L'ANAC sottolinea inoltre che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se fatta in presenza di presupposti normativi, deve essere effettuata nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento UE 2016/679.

Di particolare rilievo i principi quali l'adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono stati trattati (minimizzazione dei dati) e di esattezza e aggiornamento degli stessi.

Si ricorda che anche il d.lgs. 33/2013 all'art. 6 prevede che le amministrazioni assicurino una adeguata qualità delle informazioni diffuse, come pure l'art. 7 bis recita di rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione.

Di seguito riportiamo il citato articolo del Regolamento UE:  
Articolo 5 - Principi applicabili al trattamento di dati personali

1. I dati personali sono:

- a) trattati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'interessato («liceità, correttezza e trasparenza»);
- b) raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo che non sia incompatibile con tali finalità;
- c) adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati («minimizzazione dei dati»);
- d) esatti e, se necessario, aggiornati; devono essere adottate tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati («esattezza»);
- e) conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati; i dati personali possono essere conservati per periodi più lunghi a condizione che siano trattati esclusivamente a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici, conformemente all'articolo 89, paragrafo 1, fatta salva l'attuazione di misure tecniche e organizzative adeguate richieste dal presente regolamento a tutela dei diritti e delle libertà dell'interessato («limitazione della conservazione»);
- f) trattati in maniera da garantire un'adeguata sicurezza dei dati personali, compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, dalla distruzione o dal danno accidentali («integrità e riservatezza»).

### 3. Nuovi obblighi di pubblicità relativi a sovvenzioni, contributi, vantaggi economici e restituzione somme ricevute

La Legge 4 agosto 2017, n. 124 “Legge annuale per il mercato e la concorrenza.” all’art. 1, cc. 125-129 prevede una serie di obblighi di pubblicità a carico di soggetti che hanno ricevuto sovvenzioni, contributi, incarichi retribuiti e comunque vantaggi economici di qualunque genere superiori a 10.000,00 da parte di pubbliche amministrazioni o dei soggetti di cui all’art. 2 bis del d.lgs. 33/2013.

In particolare pubblicano entro il 28 febbraio di ogni anno, nei propri siti o portali digitali, le informazioni relative a sovvenzioni, contributi, incarichi retribuiti e comunque a vantaggi economici di qualunque genere ricevuti, i seguenti soggetti:

- le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni individuate con decreto del Ministro dell'ambiente (art. 13, legge n. 349 del 1986);
- le associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale (art. 137, Codice del consumo, d.lgs. n. 206 del 2005);
- le associazioni e le fondazioni, nonché tutti i soggetti con qualifica di Onlus (ai sensi del decreto legislativo n. 460 del 1997);

Mentre le imprese che ricevono sovvenzioni, contributi, incarichi retribuiti e comunque vantaggi economici di qualunque genere dalle pubbliche amministrazioni e dai soggetti di cui all’art. 2bis del citato d.lgs 33/2013 sono tenute a pubblicare tali importi nella nota integrativa del bilancio di esercizio e nella nota integrativa dell'eventuale bilancio consolidato.

L'entrata in vigore di questa norma ha dato origine a numerosi dubbi applicativi che hanno portato il Ministero dello Sviluppo economico a richiedere al Consiglio di Stato di esprimersi in relazione all'interpretazione di detto art. 1 commi da 125 a 129.

La Seconda Sezione del Consiglio di Stato nell'adunanza di Sezione del 28 marzo 2018 si esprime indicando che spetta “in prima battuta alle singole Amministrazioni provvedere all’attuazione e al controllo delle erogazioni e delle attività indicate nelle norme in esame”, per la decorrenza dell’obbligo di pubblicazione questo viene indicato entro il 28 febbraio 2019 relativamente ai dati del 2018 “.....obblighi dall’anno 2018, con pubblicazione entro il 28 febbraio 2019 dei relativi dati”. Relativamente poi alla sanzione di restituzione dell'erogazione ai soggetti diversi dalle imprese il Consiglio di Stato, aderendo all'interpretazione proposta dal Ministero dello Sviluppo economico, ritiene che essendo il periodo che irroga la sanzione collocato subito dopo il periodo che impone l'obbligo pubblicitario a carico delle sole imprese “l'applicazione della sanzione a soggetti diversi dalle imprese non sarebbe in linea con il dato testuale della norma”.

Riportiamo di seguito i commi dal 125 al 129 della citata legge 124/2017 :

125. A decorrere dall'anno 2018, i soggetti di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni, i soggetti di cui all'articolo 137 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, nonché le associazioni, le Onlus e le fondazioni che intrattengono rapporti economici con le pubbliche amministrazioni e con i soggetti di cui all'articolo 2-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nonché con società controllate di diritto o di fatto direttamente o indirettamente da pubbliche amministrazioni, ivi comprese quelle che emettono azioni quotate in mercati regolamentati e le società da loro partecipate, e con società in partecipazione pubblica, ivi comprese quelle che emettono azioni quotate in mercati regolamentati e le società da loro partecipate, pubblicano entro il 28 febbraio di ogni anno, nei propri siti o portali digitali, le informazioni relative a sovvenzioni, contributi, incarichi retribuiti e comunque a vantaggi economici di qualunque genere ricevuti dalle medesime pubbliche amministrazioni e dai medesimi soggetti nell'anno precedente. ((Le cooperative sociali sono altresì tenute, qualora svolgano attività a favore degli stranieri di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, a pubblicare trimestralmente nei propri siti internet o portali digitali l'elenco dei soggetti a cui sono versate somme per lo svolgimento di servizi finalizzati ad attività di integrazione, assistenza e protezione sociale)). Le imprese che ricevono sovvenzioni, contributi, incarichi retribuiti e comunque vantaggi economici di qualunque genere dalle pubbliche amministrazioni e dai soggetti di cui al primo periodo sono tenute a pubblicare tali importi nella nota integrativa del bilancio di esercizio e nella nota integrativa dell'eventuale bilancio consolidato. L'inosservanza di tale obbligo comporta la restituzione delle somme ai soggetti eroganti entro tre mesi dalla data di cui al periodo precedente. Qualora i soggetti eroganti appartengano alle amministrazioni centrali dello Stato ed abbiano adempiuto agli obblighi di pubblicazione previsti dall'articolo 26 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, le somme di cui al terzo periodo sono versate ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate ai pertinenti capitoli degli stati di previsione delle amministrazioni originariamente competenti per materia. Nel caso in cui i soggetti eroganti non abbiano adempiuto ai prescritti obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 26 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, le somme di cui al terzo periodo sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di cui all'articolo 1, comma 386, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

126. A decorrere dall'anno 2018, gli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 26 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, si applicano anche agli enti e alle società controllati di diritto o di fatto, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni dello Stato, mediante pubblicazione nei propri documenti contabili annuali, nella nota integrativa del bilancio. L'inosservanza di tale obbligo comporta una sanzione pari alle somme erogate.

127. Al fine di evitare l'accumulo di informazioni non rilevanti, l'obbligo di pubblicazione di cui ai commi 125 e 126 non sussiste ove l'importo delle sovvenzioni, dei contributi, degli incarichi retribuiti e comunque dei vantaggi economici di qualunque genere ricevuti dal soggetto beneficiario sia inferiore a 10.000 euro nel periodo considerato.

128. All'articolo 26, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Ove i soggetti beneficiari siano controllati di diritto o di fatto dalla stessa persona fisica o giuridica ovvero dagli stessi gruppi di persone fisiche o giuridiche, vengono altresì pubblicati i dati consolidati di gruppo».

129. All'attuazione delle disposizioni previste dai commi da 125 a 128 le amministrazioni, gli enti e le società di cui ai predetti commi provvedono nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali previste a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

#### 4. *Accesso agli atti*

Come previsto nella legge 190/2012 e come specificato anche nelle Linee guida ANAC n. 1309/2016 la trasparenza costituisce misura fondamentale per le azioni di prevenzione e contrasto anticipato della corruzione. A questa impostazione consegue, nel novellato decreto 33/2013, il rovesciamento della precedente prospettiva che comportava l'attivazione del diritto di accesso civico solo strumentalmente all'adempimento degli obblighi di pubblicazione; ora è proprio la libertà di accedere ai dati e ai documenti, cui corrisponde una diversa versione dell'accesso civico "generalizzato", a divenire centrale nel nuovo sistema, il diritto all'informazione è generalizzato e la regola generale è la trasparenza, mentre la riservatezza e il segreto sono eccezioni.

L'accesso agli atti di cui alla l. 241/90 continua a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico generalizzato operando sulla base di norme e presupposti diversi. Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi. Tale bilanciamento è ben diverso nel caso dell'accesso l. 241/90 dove la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti e nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso è riconosciuto proprio "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico".

Nel corso del 2018 il maggior numero di richieste di accesso sono state presentate ai sensi della l. 241/90 e riguardano pratiche sismiche e autorizzazioni ambientali, le istanze di accesso generalizzato, aumentate nel numero

rispetto al primo anno di applicazione del d.lgs 97/2016, sono state presentate da cittadini/associazioni e nella maggior parte hanno riguardato informazioni ambientali (emissioni inquinanti, discariche, bonifiche, rifiuti, esercizio della caccia e uso dei terreni di caccia) oltre che informazioni su politiche territoriali e paesaggistiche.

Le istanze di accesso civico semplice di cui al comma 1 dell'art. 5 del d.lgs. 33/2013, riguardanti la mancata pubblicazione di dati o documenti, sono state poco numerose e non accolte o accolte parzialmente, in quanto prive del presupposto dell'obbligo alla pubblicazione.

Nella sottosezione "Altri contenuti" della sezione "Amministrazione trasparente" sono pubblicati i registri relativi alle istanze di accesso civico semplice e di accesso generalizzato.

##### 5. Pubblicazione situazione patrimoniale dei dirigenti

Nell'arco del 2017 ANAC ha approvato la delibera n. 241 "Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 "obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali" come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016".

L'efficacia di dette linee guida però è stata sospesa con deliberazione ANAC n. 382 del 12 aprile 2017 limitatamente alle indicazioni relative all'applicazione dell'art. 14 co. 1, lett c) ed f) del citato d.lgs. 33/2013 per tutti i dirigenti pubblici. Le citate lettere c) ed f) riguardano la pubblicazione in "Amministrazione trasparente" dei seguenti dati:

- compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici
- dichiarazione concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, azioni di società, quote di partecipazione a società, funzioni di amministratore o sindaco di società, dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche, variazione situazione patrimoniale.

La citata deliberazione tiene conto dell'ordinanza cautelare del TAR Lazio, sez.I-quater, n. 1030/2017 che a seguito di un ricorso di alcuni dirigenti sull'attuazione dell'art. 14 si è così espresso: "*...consistenza delle questioni di costituzionalità e di compatibilità con le norme di diritto comunitario sollevate nel ricorso e valutata l'irreparabilità del danno paventato dai ricorrenti discendente dalla pubblicazione on line, anche temporanea, dei dati per cui è causa...*" e quindi della necessità di evitare alle amministrazioni pubbliche situazioni di incertezza sulla corretta applicazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013, con conseguente contenzioso, nonché disparità di trattamento fra dirigenti appartenenti ad amministrazioni diverse.

A seguito di ciò sono state sospese le pubblicazioni di cui all'art. 14 co. 1, lett c) ed f) del d.lgs. 33/2013 per i dirigenti, in attesa della definizione nel merito del giudizio o in attesa di un intervento del legislatore.

Con determinazione 7 marzo 2018 il Consiglio dell'Autorità ha sospeso, per tutti i dirigenti, l'efficacia delle stesse Linee guida anche per la pubblicazione degli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica, di cui all'art. 14 co. 1-ter ultimo periodo, in attesa della definizione della questione di legittimità costituzionale.

Ciò anche tenuto conto del prosieguo del giudizio di merito in cui lo stesso TAR, con ordinanza del 19 settembre 2017 n. 9828, ha rimesso d'ufficio alla Corte costituzionale la questione di legittimità del co. 1-ter dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 in quanto *«l'oggetto della pubblicazione prevista dall'ultimo periodo dal predetto comma costituisce un dato aggregato che contiene quello di cui al comma 1, lett. c) dello stesso articolo e può anzi corrispondere del tutto a quest'ultimo, laddove il dirigente non percepisca altro emolumento se non quello corrispondente alla retribuzione per l'incarico assegnato»*.

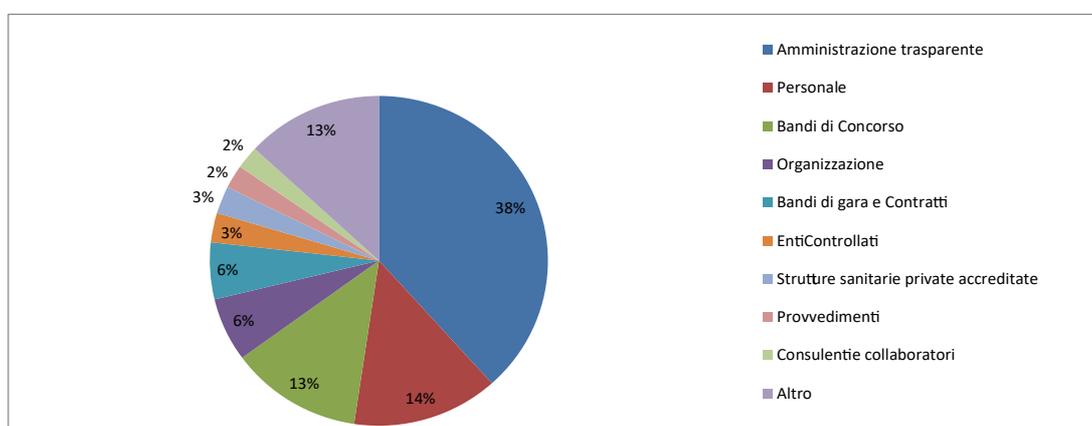
Il TAR con la sentenza n. 84/2018 ha deciso, richiamando anche le motivazioni già espresse con l'ordinanza n. 9828/2017, che *«la corretta interpretazione dell'ordinanza cautelare di cui trattasi, alla luce del conseguimento da parte dei ricorrenti dell'effetto utile che le è proprio, preclude anche la pubblicazione del dato aggregato di cui al comma 1-ter dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013»*.

##### 6. Statistiche di navigazione degli utenti nella sezione Amministrazione trasparente (da gennaio 2018 a dicembre 2018)

Al fine di monitorare il grado di utilizzo delle informazioni pubblicate nella sezione Amministrazione Trasparente è stato richiesto all'Agenzia per le attività di informazione degli organi di governo della Regione, di fornire le statistiche di navigazione degli utenti per l'anno 2018. La tabella ed i relativi grafici che seguono consentono di rilevare i dati complessivi sul numero delle visualizzazioni di pagine ed il numero di visualizzazioni di pagine uniche ed accessi delle sezioni presenti in Amministrazione trasparente maggiormente consultate. Per chiarezza si ricorda che il numero di visualizzazioni di pagine uniche sono il numero di volte in cui la singola pagina è stata visualizzata almeno una volta, mentre le visualizzazioni di pagina corrispondono al numero totale di pagine visualizzate e comprendono singole pagine visualizzate più volte. Gli accessi invece sono il numero di volte in cui i visitatori sono entrati nel sito attraverso una pagina o più pagine web.

|   | visualizzazioni di pagina | visualizzazioni di pagine uniche | Accessi |
|---|---------------------------|----------------------------------|---------|
| Amministrazione trasparente             | 57.706                    | 42.027                           | 3.719   |
| Personale                               | 21.069                    | 11.330                           | 944     |
| Bandi di Concorso                       | 19.031                    | 12.402                           | 1.063   |
| Organizzazione                          | 9.416                     | 6.361                            | 177     |
| Bandi di gara e Contratti               | 8.350                     | 5.156                            | 100     |
| Enti Controllati                        | 4.337                     | 2.247                            | 120     |
| Strutture sanitarie private accreditate | 4041                      | 2540                             | 1563    |
| Provvedimenti                           | 3474                      | 2342                             | 69      |
| Consulenti e collaboratori              | 3344                      | 2357                             | 99      |

Visualizzazioni di pagina %



Visualizzazioni pagine uniche %

