

**REGIONE
TOSCANA**



**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA
TRASPARENZA
2020-2022
GIUNTA REGIONALE**

**DIREZIONE ORGANIZZAZIONE E SISTEMI INFORMATIVI
SETTORE PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA.
SISTEMA DOCUMENTALE E DELLA COMUNICAZIONE INTERNA**

Sommario

PARTE I – LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA LEGGE 190 DEL 2012

1. Il PNA	4
2. Ambito oggettivo – Nozione di corruzione	6
3. Ambito soggettivo	7

PARTE II – I PIANI TRIENNALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA NELLA REGIONE TOSCANA

1. Finalità	9
2. Compiti dei principali attori.....	10
3. Analisi del contesto.....	12
3.1 Contesto esterno.....	12
3.2 Contesto interno.....	17
3.2.1. Mappatura dei processi.....	19
4. Il PTPCT 2020-2022 e il trattamento del rischio.....	23
4.1 Revisione dei Processi.....	24
4.2 La valutazione del rischio: da quantitativa a qualitativa.....	25
4.3 Le Misure specifiche di prevenzione della corruzione.....	25
4.4 Il sistema di monitoraggio del PTPCT.....	26
5. Le misure generali di prevenzione della corruzione.....	27
5.1 Controllo amministrativo e contabile sugli atti, controllo successivo a campione.....	27
5.2 Codice di comportamento.....	28
5.3 Astensione in caso di conflitti di interessi e inconfiribilità/incompatibilità.....	29
5.4 Gli incarichi extraistituzionali.....	30
5.5. Divieti post-employment (pantouflage).....	30
5.6 Patti di integrità	30
5.7 Formazione	31
5.8 Rotazione ordinaria	32
5.9 Segnalazioni e tutela del segnalante -Whistleblower	32
6. La trasparenza	32
6.1. Nozione di trasparenza	32
6.2. Trasparenza e tutela dei dati personali.....	34
6.3. La trasparenza come misura di prevenzione della corruzione: la trasparenza come sezione del PTPCT, le misure specifiche di trasparenza.....	34
6.4. La pubblicazione dei dati patrimoniali e reddituali dei dirigenti.....	35
6.5 Attestazione dell'OIV sulla trasparenza	37

PARTE III - PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA NEGLI ENTI DI DIRITTO PRIVATO

1. Ambito soggettivo	38
1.1. Società a controllo pubblico e altri enti di diritto privato ad esse assimilati, ai sensi dell'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013	38
1.2. Società partecipate ed enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, comma 3, del d.lgs. 33/2013.....	41

PARTE I – LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA LEGGE 190 DEL 2012

1. II PNA

Il Piano nazionale anticorruzione (PNA) è atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Come previsto dall'art. 1, co. 2-*bis*, della l. 190/2012, nel PNA l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) fornisce indicazioni alle pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), e ai soggetti di cui all'art. 2-*bis*, co. 2, del d.lgs. 33/2013 (società ed enti di diritto privato, quali associazioni e fondazioni, in controllo pubblico) per l'adozione delle misure integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001.

Attraverso il PNA l'Autorità coordina l'attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto alla corruzione e all'illegalità nella pubblica amministrazione (art. 1, co. 4, lett. a), l. 190/2012).

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

Dal 2013 al 2018 sono stati adottati due PNA e tre Aggiornamenti ai PNA.

Il primo PNA, PNA 2013, è stato adottato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ottenuta l'approvazione dalla Civit – Anac. A seguito delle modifiche organizzative e delle funzioni dell'ANAC, l'Autorità ha adottato nel 2015 un Aggiornamento del PNA 2013 mettendo meglio a fuoco il settore dei contratti pubblici e della sanità.

Con il PNA 2016, l'Autorità ha per la prima volta elaborato un proprio e nuovo Piano, sviluppando la metodologia di affiancare ad una parte generale, ambiti di materie in cui analizzare, in relazione alle specifiche peculiarità, possibili rischi corruttivi e ipotesi di misure organizzative e di contrasto al fenomeno, con l'obiettivo di valutare fattori e cause di corruzione in contesti differenti, attraverso l'individuazione in via esemplificativa di alcune misure di contrasto specifiche per settore. Per questo tipo di approccio innovativo l'Autorità si è avvalsa della collaborazione di esperti del settore. Questo metodo è stato apprezzato dal legislatore che lo ha tradotto in una apposita norma introdotta dal d.lgs. 97/2016.

L'art. 1, co. 2-*bis*, l. 190/2012, infatti, stabilisce ora: *«Il Piano nazionale anticorruzione [..] inoltre, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione».*

Così, anche per gli Aggiornamenti PNA 2017 e PNA 2018, l'Autorità ha dato conto, nella prima parte di carattere generale, degli elementi di novità previsti dal d.lgs. 97/2016 anche per **formulare indicazioni operative** nella predisposizione dei PTPCT. Nella parte speciale sono stati affrontati, invece, questioni proprie di alcune amministrazioni.

Attualmente gli approfondimenti svolti nelle parti speciali sono:

- a) Area di Rischio Contratti Pubblici – Aggiornamento PNA 2015 di cui alla Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015;
- b) Governo del Territorio - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- c) Le procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione - Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018;

d) Gestione dei rifiuti - Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018.

Nelle parti generali le questioni affrontate hanno, invece, riguardato:

1. La strategia di prevenzione della corruzione a livello nazionale e decentrato
2. Il processo di gestione del rischio di corruzione
 - 2.1 L'analisi del contesto (esterno ed interno)
 - 2.2 La mappatura dei processi
 - 2.3 La valutazione del rischio
 - 2.4 Il trattamento del rischio
 - 2.5 L'attività di monitoraggio
3. I soggetti tenuti all'adozione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza
4. Il PTPCT e gli atti di programmazione delle performance
5. Soggetti interni coinvolti nel processo di predisposizione e adozione del PTPCT.
 - 5.1. Organi di indirizzo e vertici amministrativi;
 - 5.2. Il RPCT: ruolo, poteri, requisiti soggettivi per la nomina e la permanenza in carica, revoca
 - 5.3. OIV
6. Azioni e misure di prevenzione
 - 6.1. Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)
 - 6.2. I Codici di comportamento
 - 6.3. La rotazione ordinaria e straordinaria
 - 6.4. Il ruolo strategico della formazione
 - 6.5. L'obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse
 - 6.6. Lo svolgimento di incarichi d'ufficio- attività e incarichi extraistituzionali
 - 6.7. Il *pantouflage*
 - 6.8. La disciplina specifica in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione.
 - 6.9. La verifica della insussistenza di cause di inconferibilità
 - 6.10. La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblowing*)
 - 6.11. La revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici disciplina
 - 6.12. I Patti di integrità negli affidamenti

Per il PNA 2019 il Consiglio dell'Autorità ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori.

L'obiettivo è quello di rendere disponibile nel PNA uno strumento di lavoro utile per chi, ai diversi livelli di amministrazione, è chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione.

Le ragioni di fondo che hanno guidato la scelta sono, oltre a quella di semplificare il quadro regolatorio al fine di coordinare le amministrazioni, quelle di contribuire ad innalzare il livello di responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni a garanzia dell'imparzialità dei processi decisionali.

Le indicazioni del PNA non devono comportare l'introduzione di adempimenti e controlli formali con conseguente aggravio burocratico. Al contrario, sono da intendersi in un'ottica di ottimizzazione e maggiore razionalizzazione dell'organizzazione e dell'attività delle amministrazioni per il perseguimento dei propri fini istituzionali secondo i principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Poichè l'inquadramento generale della materia risulta molto utile per definire e descrivere quadro normativo, procedure e obiettivi della strategia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, si riassumono di seguito i principali contenuti del PNA 2019, approvato con Delibera del Consiglio dell'Autorità n. 1064 del 13 novembre 2019.

2. Ambito oggettivo – Nozione di corruzione

La legge 6 novembre 2012, n. 190 si inquadra nel solco della normativa internazionale in tema di lotta alla corruzione che ha visto il progressivo imporsi della scelta di prevenzione accanto allo strumento della repressione della corruzione. A fronte della pervasività del fenomeno si è, infatti, ritenuto di incoraggiare strategie di contrasto che anticipino la commissione delle condotte corruttive.

Gli accordi internazionali, e in particolare la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), adottata a Merida dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e ratificata dallo Stato italiano con la legge 3 agosto 2009, n. 116, delineano chiaramente un orientamento volto a **rafforzare le prassi a presidio dell'integrità del pubblico funzionario e dell'agire amministrativo**, secondo un approccio che attribuisce rilievo non solo alle conseguenze delle fattispecie penalistiche ma anche all'adozione di misure dirette a evitare il manifestarsi di comportamenti corruttivi.

In questo contesto **il sistema di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità in tutti i processi e le attività pubbliche, a ogni livello di governo, sulla base dell'analisi del rischio corruttivo nei diversi settori e ambiti di competenza, si configura come necessaria integrazione del regime sanzionatorio stabilito dal codice penale per i reati di corruzione, nell'ottica di garantire il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, di rendere trasparenti le procedure e imparziali le decisioni delle amministrazioni.**

Tale approccio risulta strettamente connesso ad una nozione di corruzione che abbia riguardo anche a situazioni sintomatiche di cattiva amministrazione, ovvero, in base alla definizione che si evince dalla dottrina internazionale in materia, in cui si manifesti *"l'abuso di un potere fiduciario per un profitto privato"* a prescindere dai modi concreti con cui ciò avvenga.

La legge 190/2012, con cui è stata data attuazione nel nostro ordinamento alla Convenzione di Merida, non contiene una definizione di "corruzione".

Tuttavia da alcune norme e dall'impianto complessivo della legge è possibile evincere un significato ampio di corruzione a cui si riferiscono gli strumenti e le misure previsti dal Legislatore. L'art. 1, co. 36, della l. 190/2012, laddove definisce i criteri di delega per il riordino della disciplina della trasparenza, si riferisce esplicitamente al fatto che gli obblighi di pubblicazione integrano livelli essenziali delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare anche a fini di prevenzione e contrasto della *"cattiva amministrazione"* e non solo ai fini di trasparenza e prevenzione e contrasto della corruzione. Il collegamento tra le disposizioni della l. 190/2012 e l'innalzamento del livello di qualità dell'azione amministrativa, e quindi al contrasto di fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione, è evidenziato anche dai più recenti interventi del legislatore sulla l. 190/2012. In particolare nell'art. 1, co 8-*bis* della legge suddetta, in cui è stato fatto un esplicito riferimento alla verifica da parte dell'Organismo indipendente di valutazione alla coerenza fra gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico gestionale e i Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Pertanto, l'Autorità¹, anche in linea con la nozione accolta a livello internazionale, ha ritenuto che, poiché la legge 190/2012 è finalizzata alla prevenzione e, quindi, alla realizzazione di una tutela anticipatoria, debba essere privilegiata un'accezione ampia del concetto di corruzione, volta a ricomprendere le varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si rilevi l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui conferito, al fine di ottenere vantaggi privati.

Al termine "corruzione" è attribuito, dunque, un significato più esteso di quello strettamente connesso con le fattispecie di reato disciplinate negli artt. 318, 319 e 319 ter del codice penale (ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari), tale da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

3. Ambito soggettivo

Le disposizioni concernenti le misure in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza si applicano a diverse categorie di soggetti pubblici e privati, come individuati nell'art. 1, co. 2-bis,2 della legge 190/2012 e nell'art. 2-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

In ragione della diversificata natura giuridica di tali categorie di soggetti, le disposizioni richiamate prevedono regimi parzialmente differenziati.

A seguito delle modifiche apportate dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, alla legge 190/2012 e al d.lgs. 33 del 2013, è stata introdotta una correlazione incisiva tra l'ambito di applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e quella della trasparenza.

L'art. 2 e 2-bis del d.lgs. 33/2013 individua l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della trasparenza. Ad essa fa riferimento l'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012 per identificare le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti tenuti all'adozione del PTPCT o di misure di prevenzione della corruzione integrative rispetto a quella adottate ai sensi del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 recante «*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*».

Da un punto di vista generale, per l'individuazione dell'ambito soggettivo, l'Autorità ha dato indicazioni con la delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016, «*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*» e con la delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017, recante «*Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*».

Nelle citate delibere sono stati approfonditi profili attinenti all'ambito soggettivo, al contenuto degli obblighi di pubblicazione, alla nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT) e alla predisposizione dei PTPCT, in conformità alle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016, ovvero all'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative del modello 231 per gli enti di diritto privato.

Alla luce del vigente quadro normativo e dei chiarimenti contenuti nelle delibere ANAC, i soggetti tenuti all'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza sono innanzitutto le pubbliche amministrazioni definite all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001.

Le pubbliche amministrazioni sono pertanto le principali destinatarie delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, tenute ad adottare il PTPCT, a nominare il RPCT e a pubblicare i dati, i documenti e le informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività, assicurando

altresì la libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle stesse (accesso civico generalizzato, cd. FOIA), secondo quanto previsto nel d.lgs. 33/2013.

Sono altresì tenute all'applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza:

- gli enti pubblici economici;
- le società, le associazioni, fondazioni ed altri enti di diritto privato in controllo pubblico, che, anche privi di personalità giuridica, hanno bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

Per tutti tali soggetti si rinvia alla delibera n. 1134/2017.

PARTE II – I PIANI TRIENNALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA NELLA REGIONE TOSCANA

1. Finalità

Il sistema organico di prevenzione della corruzione introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012 prevede l'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione da realizzarsi mediante un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione.

Il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza fornisce una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, co. 5, l. 190/2012) ed è predisposto ogni anno entro il 31 gennaio.

Finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali. A tal riguardo spetta alle amministrazioni di valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

Poiché ogni amministrazione presenta propri differenti livelli e fattori abilitanti al rischio corruttivo per via delle specificità ordinamentali e dimensionali nonché per via del contesto territoriale, sociale, economico, culturale e organizzativo, l'elaborazione del PTPCT deve tenere conto di tali fattori di contesto e pertanto non può essere oggetto di standardizzazione.

In via generale nella progettazione e attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo occorre tener conto dei seguenti principi guida:

1) Integrazione

La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione. In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della *performance*. A tal fine, alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della Performance e nella misurazione e valutazione delle *performance* organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT.

2) Miglioramento e apprendimento continuo

La gestione del rischio va intesa, nel suo complesso, come un processo di miglioramento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.

3) Effettività

La gestione del rischio deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di esposizione dell'organizzazione ai rischi corruttivi e coniugarsi con criteri di efficienza e efficacia complessiva dell'amministrazione, evitando di generare oneri organizzativi inutili o ingiustificati e privilegiando misure specifiche che agiscano sulla semplificazione delle procedure e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità.

4) Orizzonte del valore pubblico

La gestione del rischio deve contribuire alla generazione di valore pubblico, inteso come il miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni, mediante la riduzione del rischio di erosione del valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi.

Il processo di gestione del rischio corruttivo deve essere progettato ed attuato tenendo presente le sue principali finalità, ossia favorire, attraverso misure organizzative sostenibili, **il buon andamento e l'imparzialità** delle decisioni e dell'attività amministrativa e prevenire il verificarsi di eventi corruttivi. La mappatura dei processi, l'analisi e la valutazione del rischio, accrescendo la conoscenza dell'amministrazione, consentono di alimentare e migliorare il processo decisionale alla luce del costante aggiornamento delle informazioni disponibili.

In tale contesto è altamente auspicabile, come buona prassi, **non introdurre ulteriori misure di controlli** bensì **razionalizzare e mettere a sistema i controlli già esistenti** nelle amministrazioni **evitando di implementare misure di prevenzione solo formali** e migliorandone la finalizzazione rispetto agli obiettivi indicati.

Il processo di gestione del rischio si sviluppa secondo una **logica sequenziale e ciclica che ne favorisce il continuo miglioramento**. Le fasi centrali del sistema sono l'analisi del contesto, la valutazione del rischio e il trattamento del rischio, a cui si affiancano due ulteriori fasi trasversali (la fase di consultazione e comunicazione e la fase di monitoraggio e riesame del sistema). Sviluppandosi in maniera "ciclica", in ogni sua ripartenza il ciclo deve tener conto, in un'ottica migliorativa, delle risultanze del ciclo precedente, utilizzando l'esperienza accumulata e adattandosi agli eventuali cambiamenti del contesto interno ed esterno.

2. Compiti dei principali attori

La disciplina in materia di prevenzione della corruzione assegna al **Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)** un importante **ruolo di coordinamento** del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT e al monitoraggio.

Questo ruolo di coordinamento non deve in nessun caso essere interpretato dagli altri attori organizzativi come un pretesto per deresponsabilizzarsi in merito allo svolgimento del processo di gestione del rischio. Al contrario, l'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo di altri attori all'interno dell'organizzazione.

I RPCT sono tenuti ad elaborare, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della legge 190/2012, una relazione annuale da trasmettere all'OIV e all'organo di indirizzo dell'amministrazione sull'efficacia delle misure di prevenzione definite nei PTPCT. Sulle modalità di redazione della relazione l'Autorità fornisce annualmente indicazioni e ha messo a disposizione uno schema di Relazione pubblicato sul sito.

Dalla relazione deve emergere una valutazione del livello effettivo di attuazione delle misure contenute nel PTPCT. In particolare il RPCT è chiamato a relazionare sul monitoraggio delle misure generali e specifiche individuate nel PTPCT, sulla rotazione del personale, sulla formazione del personale, sulle misure di trasparenza, sulle inconferibilità e incompatibilità negli incarichi dirigenziali, sulla tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti, sui codici di comportamento, sui procedimenti disciplinari e penali legati a fatti corruttivi, etc.

Essa costituisce, dunque, un importante **strumento di monitoraggio** in grado di evidenziare l'attuazione del PTPCT, l'efficacia o gli scostamenti delle misure previste rispetto a quelle attuate, le cui risultanze devono guidare le amministrazioni nella elaborazione del successivo PTPCT.

La relazione costituisce un **elemento indispensabile per la valutazione da parte degli organi di indirizzo politico dell'efficacia delle strategie di prevenzione sottese al PTPCT** e per l'elaborazione da parte loro degli obiettivi strategici.

Di seguito, si espongono sinteticamente i compiti dei principali ulteriori soggetti coinvolti **nel sistema di gestione del rischio corruttivo**, concentrandosi esclusivamente sugli aspetti essenziali a garantire una piena effettività dello stesso.

➤ **L'organo di indirizzo deve:**

- valorizzare, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione ;
- creare le condizioni per favorire l'indipendenza e l'autonomia del RPCT nello svolgimento della sua attività senza pressioni che possono condizionarne le valutazioni ((art.1 comma 7 l.190/2012);
- assicurare al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;
- promuovere una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione, incentivando l'attuazione di percorsi formativi e di sensibilizzazione relativi all'etica pubblica che coinvolgano l'intero personale.

➤ **I dirigenti e i responsabili delle unità organizzative devono:**

- valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi delle proprie unità organizzative;
- partecipare attivamente al processo di gestione del rischio, coordinandosi opportunamente con il RPCT, e fornendo i dati e le informazioni necessarie, ulteriori rispetto a quelle rinvenibili in banche dati regionali o negli uffici di riferimento, per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure (art.16 comma 1 lett a)bis del d.lgs.165/2001);
- curare lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione e promuovere la formazione in materia dei dipendenti assegnati ai propri uffici, nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull'integrità;
- assumersi la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e operare in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale;
- tener conto, in sede di valutazione delle *performance*, del reale contributo apportato dai dipendenti all'attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT.

➤ Gli **Organismi Indipendenti di Valutazione** (OIV) e le strutture con funzioni analoghe **devono:**

- offrire, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo;
- fornire, qualora disponibili, dati e informazioni utili all'analisi del contesto (inclusa la rilevazione dei processi), alla valutazione e al trattamento dei rischi;
- favorire l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della *performance* e il ciclo di gestione del rischio corruttivo.

➤ **I Referenti della prevenzione della corruzione all'interno delle Direzioni**

- la rete dei referenti delle Direzioni, necessaria in un'organizzazione particolarmente complessa qual è la Regione Toscana, fungono da interlocutori stabili del RPCT nelle varie unità or-

ganizzative e nelle eventuali articolazioni, supportandolo operativamente in tutte le fasi del processo. In ogni caso, la figura del referente non va assolutamente intesa come un modo per deresponsabilizzare il dirigente preposto all'unità organizzativa in merito al ruolo e alle sue responsabilità nell'ambito del "Sistema di gestione del rischio corruttivo".

➤ I RPCT possono avvalersi delle **strutture di vigilanza** ed **audit interno**, laddove presenti, per:

- attuare il sistema di monitoraggio del PTPCT, richiedendo all'organo di indirizzo politico il supporto di queste strutture per realizzare le attività di verifica (*audit*) sull'attuazione e l'idoneità delle misure di trattamento del rischio;

- svolgere l'esame periodico della funzionalità del processo di gestione del rischio.

Occorre considerare, infine, che ogni stazione appaltante è tenuta a nominare il soggetto responsabile (RASA) dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa.

In Regione Toscana la Responsabile della Anagrafe unica della Stazione appaltante è la responsabile del Settore Contratti, dottoressa Ivana Malvaso.

3. Analisi del contesto

3.1 Contesto esterno

a) Criminalità e corruzione

Nel dicembre 2019 è stato pubblicato il Terzo Rapporto sui fenomeni corruttivi e di criminalità organizzata in Toscana, realizzato dalla Scuola Normale superiore di Pisa a seguito di un Accordo di collaborazione con la Regione Toscana. Oltre a fotografare l'evoluzione di questi fenomeni criminali, la ricerca intende offrire un monitoraggio rispetto al funzionamento in Toscana delle politiche pubbliche adottate per prevenire e contrastare la criminalità organizzata e la corruzione pubblica. Il rapporto è articolato in tre macrosezioni.

La prima sezione approfondisce le analisi sui fenomeni di criminalità organizzata mediante uno studio dei processi di espansione e riproduzione criminale in Toscana. La seconda parte presenta invece i principali andamenti relativi alla corruzione politica e amministrativa in Toscana attraverso un aggiornamento delle informazioni statistiche sul fenomeno. Nella terza sezione vengono presentati i primi risultati di un'analisi sull'azione della società civile nell'impegno "dal basso" contro le organizzazioni criminali e la corruzione.

Rispetto ai **fenomeni di criminalità organizzata** non sono finora emerse evidenze giudiziarie significative di insediamenti stabili delle quattro mafie storiche o di altro tipo sul territorio toscano. Da un'analisi delle attività di contrasto penale nei Tribunali toscani, vengono confermate due dinamiche già descritte: (a) una di disallineamento tra attività degli organi requirenti e giudicanti, dato il limitato numero di condanne irrevocabili per reati di associazione a delinquere di stampo mafioso ex art. 416 bis c.p. e per reati con la contestazione dell'aggravante mafiosa ex art. 7 D.L. 152/1991, nonostante il significativo numero di persone denunciate soprattutto con quest'ultima fattispecie; (b) un maggior ricorso a fattispecie penali, come l'aggravante mafiosa, che non richiedono necessariamente il concorso in associazione dei soggetti nella realizzazione dei reati a loro ascritti, valorizzando, invece, il contributo dato individualmente alla commissione dei reati. Sul fronte delle misure di prevenzione patrimoniale si attestano i principali successi per quanto riguarda il contrasto antimafia, con un maggiore allineamento tra i diversi organi giurisdizionali toscani. Nel corso del 2018 sono divenuti definitivi alcuni provvedimenti molto rilevanti sia riguardo al profilo del valore economico del patrimonio confiscato, sia per la matrice criminale di riferimento (anche per gravi reati economici e contro la pubblica amministrazione).

Dall'analisi dei principali eventi di criminalità organizzata emersi in Toscana (condotta su 46 eventi ritenuti più significativi) emergono alcuni andamenti di rilevante interesse che mostrano l'elevato mimetismo ricercato da questi gruppi criminali e la notevole circolarità criminale tra attività illegali differenti (tra reati economici/tributari e reati di riciclaggio di matrice mafiosa, per esempio) e tra territori della Toscana (con attività criminali ad elevata mobilità all'interno dello stesso perimetro regionale). In particolare, rispetto ai modelli organizzativi e strategie criminali di controllo dei mercati illeciti, sono state identificate le seguenti dinamiche:

- I principali raggruppamenti criminali in Toscana, anche quando sono di origine extra-regionale perché riconducibili ad una delle quattro mafie storiche nazionali, presentano una forte componente autoctona regionale, che ne aumenta le capacità di radicamento nei territori e/o nei mercati illeciti in cui operano.
- I gruppi criminali nello svolgimento delle proprie attività illecite in Toscana tendono ad assumere un controllo funzionale, piuttosto che territoriale, del mercato, e a specializzarsi in uno specifico settore criminale (o legale), operando su più territori in base alla domanda dei beni e/o servizi illegali (o legali) presente sul mercato regionale.
- Sotto il profilo organizzativo, i principali insediamenti criminali presenti sul territorio toscano sono caratterizzati da una natura mista e multietnica nel caso delle associazioni di nazionalità straniera. A modelli gerarchici e a strutture organizzative rigide sotto il profilo della divisione interna del business criminale i raggruppamenti criminali toscani analizzati preferiscono organizzazioni più snelle per numero di associati, e con barriere d'accesso (e di uscita) dall'organizzazione più permeabili.
- Il rischio di rapporti di scambio corruttivo con le istituzioni locali sembrerebbe più limitato nel mercato dei contratti pubblici, di per sé già accessibile data la concorrenza sleale promossa da imprese mafiose. Al contrario, questo appare più elevato nel settore privato con riferimento alle attività autorizzative, di controllo e di concessione svolte dagli enti. Infatti, in ambiti ad elevato rischio corruzione come quello urbanistico e del governo del territorio, è più probabile che si sviluppino cointeressenze, talvolta anche involontarie, tra funzionari pubblici corrotti ed operatori riconducibili alla criminalità organizzata.

L'immagine della Toscana come "vasca di ripulitura" dei capitali illeciti mafiosi fotografa solo in parte l'iniziativa economica delle mafie nell'economia regionale. Sono, infatti, sempre maggiori le evidenze che mostrano il tentativo da parte di questi attori criminali di "fare impresa" in questa regione, sia in forme stabili – attraverso un radicamento economico nel territorio – sia tramite forme di pendolarismo economico-criminale – mantenendo la sede legale delle imprese nei propri territori di origine. Il rapporto analizza tre specifici ambiti di proiezione criminale nell'economia legale: le attività di riciclaggio (dati UIF di Banca d'Italia); gli investimenti criminali in beni immobili e aziendali ospitati nella regione (dati ANBSC – Agenzia nazionale per i beni confiscati); i principali andamenti sia nel settore privato che in quello dei lavori pubblici (fonti giornalistiche e giudiziarie).

Per quanto attiene ai **fenomeni di corruzione**:

- Da una analisi sistematica delle diverse statistiche disponibili su un insieme di "crimini dei colletti bianchi", in Toscana tra il 2016 e il 2017 si osserva un incremento percentuale dei condannati per tutti i reati di riferimento, in qualche caso anche molto significativo (+150% malversazione, raddoppiano i reati di concussione, +67% abuso d'ufficio, +37% reati societari), mentre nella comparazione tra gli ultimi due bienni disponibili spiccano il +30% dei reati di corruzione e il +37% dell'abuso d'ufficio.
- Dalla codifica degli eventi CECO relativa al 2018 si conferma un quadro frastagliato, a geometria variabile, del panorama complessivo ricavabile in base agli eventi di corruzione emersi nel corso dell'ultimo triennio tanto in Italia che in Toscana. Quella che emerge è una realtà nella quale di corruzione si parla molto – 1300 eventi nel corso del triennio, oltre 500 soltanto nel 2018 – soprattutto nelle fasi iniziali dei procedimenti giudiziari, in

occasione degli avvisi di garanzia e delle ordinanze di custodia cautelare, con un calo significativo della copertura mediatica via via che si susseguono le fasi che portano agli esiti processuali.

- Gli eventi di corruzione appaiono solidamente ancorati al settore degli appalti, dei controlli, delle nomine, del governo del territorio – ma non in Toscana, con un’anomalia piuttosto sorprendente –, della giustizia, della compravendita del voto. Nel 2018 si assiste a una vera e propria esplosione del numero di eventi di corruzione che investono la gestione delle entrate e dei corrispondenti controlli fiscali, tanto in Italia che in Toscana.
- Il trasferimento a società pubbliche di molte funzioni si riverbera come prevedibile in un consistente coinvolgimento di manager pubblici in vicende di corruzione, in Toscana in misura ancora più marcata. Ancora, si tratta di una corruzione “aziendalistica” e dunque volta al profitto, vista l’identità imprenditoriale della grande maggioranza dei soggetti coinvolti; molto più raramente si tratta della piccola corruzione del cittadino comune che cerca – indebitamente – di ottenere piccoli vantaggi o preservare diritti e privilegi

Infine per il secondo anno consecutivo, il rapporto si propone di dare voce a quei settori di **società civile** impegnati nella **lotta per la legalità**, nella terza sezione.

Nel complesso, le testimonianze raccolte esprimono un parere unanime nel considerare avanzamenti normativi quali l’approvazione della Legge n. 199/2016 “ Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo. come un primo importante passo per contrastare caporalato e sfruttamento lavorativo”.

In merito alla questione degli appalti, si fa leva su questioni di legalità e trasparenza nel loro affidamento nonché sul contrasto di appalti fraudolenti – questioni che potrebbero essere risolte, ad esempio, limitando le aggiudicazioni al massimo ribasso.

Sul tema delle agromafie e del caporalato alle azioni repressive vanno associate azioni positive per prevenire questi fenomeni, a partire dalle norme sul collocamento, sul trasporto e sull’accoglienza dei lavoratori agricoli impiegati nelle stagioni di raccolta, senza dimenticare la Rete del lavoro agricolo di qualità, considerata per numerose ragioni “una straordinaria opportunità per certificare quelle aziende (e sono tante) che operano nella legalità e nel rispetto dei contratti di lavoro”.

Va comunque sottolineato che Regione Toscana è da sempre impegnata nella diffusione dei principi di legalità, attraverso i progetti condotti dal Settore “Politiche per la sicurezza dei cittadini e la cultura della legalità”, che prevedono anche la promozione di interventi nelle scuole toscane su questo tema.

L’attività di ricerca sui fenomeni di corruzione e criminalità organizzata in Toscana ha peraltro innescato altre iniziative, quali tre corsi di formazione sugli appalti e sui rischi di infiltrazione criminale per funzionari del territorio, molto seguiti, e l’aiuto offerto ai comuni per ristrutturare, con una norma ad hoc, beni confiscati alla criminalità organizzata in modo che tornino patrimonio di tutti o che passa attraverso i campi per ragazzi e gli eventi organizzati nella tenuta di Suvignano, beni simbolo tra quelli confiscati alla mafia e ora affidati alla Regione.

Il presidente della regione Rossi, in occasione della presentazione ufficiale del Rapporto il 10 dicembre, ha confermato la necessità di alzare il livello di consapevolezza per salvaguardare un corpo sociale e un apparato amministrativo sostanzialmente sani ma non del tutto estranei a fenomeni di illegalità e infiltrazione da parte della criminalità organizzata, condizioni necessarie anche per benessere, crescita e prosperità economica, per promuovere investimenti e sviluppo.

Il Presidente ha indicato tra le cause del fenomeno anche la scarsa chiarezza di alcune normative, come quella sugli appalti, continuamente sottoposta a revisioni, il traffico di rifiuti che genera facilmente illegalità. Un punto essenziale su cui intervenire è quello della formazione, per rafforzare le competenze degli alti dirigenti, scelti direttamente dalla politica, per contrastare

l'illegalità. Così come è necessario rafforzare la tutela del lavoro, combattendo il nero e lo sfruttamento e il traffico di droga, specialmente nei porti e negli interporti.

b) Scenario economico

Dal punto di vista economico con la crisi del 2019 i problemi si sono acuiti anche in una regione come la Toscana che, meglio di altre, era riuscita a contenere le conseguenze della "nuova grande crisi", con una tenuta migliore, in particolare nelle fasi recessive del ciclo.

Anche se la Toscana è riuscita meglio di altre regioni a contenere le conseguenze della "Grande Crisi", soprattutto nelle fasi recessive del ciclo e le esportazioni ed il turismo sono state le variabili che maggiormente hanno contribuito a tale risultato, consentendo alle imprese più dinamiche di cogliere su tali fronti i principali stimoli, trasmettendone poi in parte gli effetti all'intero sistema, la crescita del numero di occupati è costituita principalmente da forme contrattuali più deboli e si è verificata una contrazione del monte ore complessivamente lavorate. Lo scenario di crescita previsto da IRPET a fine del primo semestre del 2019, includendo in esso gli effetti delle diverse misure inserite nella manovra di bilancio approvata lo scorso dicembre, porterà l'Italia ad una variazione praticamente nulla del PIL per l'anno in corso (la stima puntuale indica una variazione del +0,2% per l'Italia). In questo processo di sgretolamento delle prospettive a breve è stata coinvolta anche la Toscana che, secondo lo scenario attuale per il 2019, al pari del resto del Paese non andrà oltre una crescita dello 0,4%.

I motivi principali di questo rallentamento sono da rintracciare in una decelerazione comune a tutte le aree di principale destinazione delle nostre produzioni, con particolare riferimento per l'area Euro; un rallentamento questo non del tutto inatteso ma che sta sorprendendo per l'intensità con cui è avvenuto.

La scarsa crescita dell'economia che nell'anno in corso caratterizzerà la Toscana sarà il frutto di andamenti in parte contrapposti. Da un lato, osserveremo una crescita dei consumi interni ad un ritmo dello 0,8% nel 2019 (in linea con quanto previsto per la media nazionale); dall'altro assisteremo ad una nuova battuta d'arresto degli investimenti regionali che, dopo alcuni anni di timidi segnali positivi, torneranno nel 2019 in terreno negativo. Questo dato (-0,6% per la Toscana) si discosta da quello nazionale che, seppur con un andamento piatto, vedrà crescere gli investimenti di 0,1 punti percentuali. La movimentazione dello stock di capitale produttivo sarà quindi più contenuta in Toscana che non in media in Italia e, anche se questo tratto caratterizza la regione da molto tempo, non si può fare a meno di sottolineare l'elemento di forte preoccupazione al riguardo. La ragione della preoccupazione risiede nella natura peculiare di questa variabile: se da un lato essa rappresenta fin dal primo momento una delle componenti di domanda aggregata che è in grado di stimolare il processo produttivo, sottolineando così l'impatto che a breve giro di posta deriva da una caduta dei livelli di investimento, è dall'altro lato che emerge l'impatto più profondo e più preoccupante, cioè quando si vede negli investimenti il canale per accrescere e ammodernare il proprio sistema produttivo. In questa lunga fase storica il sistema produttivo regionale è invecchiato e se fino ad oggi questo invecchiamento non ha prodotto gli effetti negativi tanto temuti sulla competitività è naturale dubitare che si sia in grado di mantenere una forte capacità di competere anche in futuro continuando a posticipare il consolidamento del nostro apparato produttivo. Posta in questi termini, i consumi delle famiglie sono il risultato finale di un percorso di crescita mentre gli investimenti rappresentano l'impulso iniziale e la nuova battuta d'arresto delle spese per investimento attesa nel prossimo triennio non può che gettare ombre sul nostro futuro.

Nonostante la tenuta complessiva del sistema, gli effetti negativi di questa lunga fase recessiva sono stati vissuti anche dalla Toscana e possono essere analizzati partendo da due diversi punti di vista. Il primo riguarda le ricadute "a valle" della crisi e si manifesta attraverso il peggioramento delle condizioni di vita dei toscani. L'aumento della disoccupazione, l'elevato livello di quella giovanile, la contrazione del potere di acquisto delle famiglie, l'aumento della povertà, l'intensificarsi delle disuguaglianze (tra persone ed anche tra territori) sono tutti fenomeni che hanno riguardato anche la Toscana, sebbene la loro intensità sia, ancora oggi, inferiore a quella della maggior parte delle altre regioni italiane

Un secondo punto di vista si riferisce invece agli effetti "a monte" generati dalla crisi, ovvero quelli esercitati sui fattori produttivi, dai quali dipende la crescita potenziale della regione (e quindi la stessa capacità di fronteggiare nel tempo gli effetti a valle sopra richiamati). È infatti evidente che le conseguenze "a valle" della crisi possono essere affrontate attraverso percorsi redistributivi o con l'impegno della PA nella erogazione dei servizi; ma se la crescita potenziale resta su ritmi deboli (ovvero al di sotto dell'1% annuo), gli interventi per riequilibrare le disparità sono resi assai più difficoltosi. I fattori produttivi -a cui aggiungere oltre al lavoro e al capitale anche il territorio- si sono tutti ridimensionati, subendo allo stesso tempo un graduale processo di invecchiamento.

Preoccupa in modo particolare il crollo degli investimenti che, anche per la Toscana, cumulando i valori degli ultimi dieci anni, fa mancare qualcosa come almeno 50 miliardi di euro di stock di capitale. Allo stesso tempo le manovre finanziarie statali degli ultimi anni hanno penalizzato soprattutto le amministrazioni regionali e locali attraverso una forte riduzione delle risorse.

A fronte di questi scenari, la Regione ha sottoscritto il patto "Intesa per lo sviluppo" siglato con le parti sociali nel luglio 2019, una larga intesa con le forze sociali per lo sviluppo della Toscana, favorendo in particolare l'inserimento dei giovani nel mercato di lavoro e puntando sulle politiche dei fattori produttivi che insistono nel territorio.

Il perseguimento di tali obiettivi richiede innanzitutto un significativo rilancio degli investimenti, sia pubblici sia privati. Richiede anche di insistere sugli interventi nel sistema formativo, contribuendo a qualificare maggiormente l'offerta di lavoro in modo da fronteggiare le sfide poste dal nuovo paradigma tecnologico.

Gli interventi che saranno proposti si possono racchiudere in cinque ambiti:

- 1.il rilancio degli investimenti pubblici per infrastrutture, sanità e difesa del suolo;
- 2.il sostegno agli investimenti privati, per l'innovazione e l'economia circolare;
- 3.la formazione per una migliore qualità del lavoro e per superare il mis-match tra domanda ed offerta;
- 4.l'attivazione di un insieme di interventi per favorire l'accesso al credito delle PMI (Garanzia Toscana);
- 5.la creazione del marchio di localizzazione e promozione "Toscana".

Pur in quadro di sostanziale continuità che conferma la strategia d'intervento regionale portata avanti in questi anni la prima delle priorità da perseguire riguarderà sicuramente il sostegno ad una buona occupazione, favorendo in particolare l'inserimento dei giovani nel mercato di lavoro, nella consapevolezza che, per questa via, oltre a contrastare in parte la povertà, si può dare un importante impulso all'orientamento innovativo nel mondo produttivo.

Restano poi di grande rilevanza, ai fini dell'occupazione giovanile, le politiche del diritto allo studio universitario su cui la Regione Toscana investe risorse proprie in modo significativo. L'accesso agli studi rimane infatti un'opportunità insostituibile per giovani meritevoli e privi di mezzi al fine di conseguire posizioni lavorative più qualificate ed a maggiore produttività. Sono necessarie altresì misure a sostegno alla genitorialità, attraverso politiche strutturali efficaci e di prestazioni sociali che favoriscano il lavoro delle donne e contrastino il part-time involontario.

Il perseguimento di tali obiettivi richiede un significativo rilancio degli investimenti: quelli pubblici, al fine di adeguare la dotazione infrastrutturale della regione (oggi ancora deficitaria in molti punti) e di intervenire sul fronte della difesa del suolo; quelli privati, per sostenerli ed indirizzarli in particolare verso industria 4.0 e finalizzandoli a fornire un significativo contributo all'economia circolare.

Simultaneamente sarà necessario insistere sugli interventi nel sistema formativo già messi in campo, in modo, non solo da agevolare l'incontro tra domanda ed offerta (oggi non sempre realizzato), ma anche contribuendo a qualificare maggiormente l'offerta di lavoro in modo da fronteggiare le sfide poste dal nuovo paradigma tecnologico.

L'idea alla base dell'intesa per lo sviluppo è quella di puntare sulle politiche dei fattori produttivi ritenendo che questo sia un compito proprio delle amministrazioni locali e regionali, dal momento che tali fattori insistono sul territorio e che, chi ne è più vicino, ha anche maggiori capacità di conoscerne punti di forza e di debolezza ed è quindi più in grado di governarli

Nel quadro di degli scenari descritti, la questione ambientale costituisce una priorità di assoluta rilevanza.

Le conseguenze dei cambiamenti climatici ne rappresentano l'espressione più evidente con effetti visibili e danni non indifferenti sulla tenuta del territorio e lo sviluppo delle attività produttive. Il PRS 2016-2020 ha previsto obiettivi ed interventi destinati a contrastare e prevenire il cambiamento climatico tuttavia è necessario rilanciare e rafforzare le azioni ambientali in una prospettiva di maggior concretezza.

La Regione Toscana, in forte continuità con gli indirizzi di Agenda 2030, ha previsto un percorso per definire ed elaborare una strategia di contrasto ai cambiamenti climatici denominata "Toscana Carbon Neutral" finalizzata a raggiungere la "neutralità carbonica" con l'individuazione di ambiti prioritari entro i quali tutte le politiche settoriali dovranno attivare interventi ed orientare investimenti futuri. La Regione intende infatti non solo fare la propria parte nell'abbattimento dei gas climalteranti (qualunque sia il peso della Toscana a scala Mondo) ma anche offrire un modello virtuoso rispetto al fenomeno dei cambiamenti climatici, inserendo la nostra Regione tra gli esempi più avanzati a livello internazionale che dovranno essere di stimolo per gli altri attori in campo.

Nell'ottica del bilancio emissivo si dovrà tener conto anche dei sistemi di compensazione e quindi del tema legato agli "assorbimenti": le foreste e gli altri sink di carbonio (suolo e mare) rappresentano infatti una risorsa fondamentale dal punto di vista della regolazione del clima globale (assorbendo anidride carbonica aiutano il sistema a neutralizzare una parte delle emissioni di CO₂ dovute alle attività umane).

Ma anche al di là della necessità di far fronte ai cambiamenti climatici, l'uso delle risorse è comunque una questione centrale e riguarda, a monte, alcune risorse fondamentali quali l'energia e l'acqua e, a valle, la gestione ed il trattamento dei rifiuti e, più in generale, il riutilizzo dei materiali. La crescente attenzione verso l'economia circolare è una evidente dimostrazione della centralità della questione ambientale.

All'interno di quanto previsto per la realizzazione dei 24 progetti regionali che costituiscono il Programma Regionale di sviluppo, una spesa complessiva pari a 3.854,27 milioni di euro sul triennio 2020-2022, le risorse destinate alle azioni attuative dell'Intesa per lo sviluppo della Toscana sono pari a 631,9 milioni di euro.

All'interno della Nota di aggiornamento al DEFR 2020, approvata dalla Giunta regionale per il successivo invio al Consiglio regionale a fine novembre 2019, sono contenuti gli Indirizzi agli enti dipendenti e alle società partecipate, lo stato di attuazione del Piano di razionalizzazione delle società partecipate e le azioni previste per il 2020 per il proseguimento del processo.

3.2 Contesto interno

La struttura organizzativa della Giunta Regionale si articola, ai sensi dell'articolo 3 della L.R. n. 1/2009, in:

Direzione Generale della Giunta Regionale;

Direzioni e Avvocatura regionale;

Settori e posizioni dirigenziali individuali.

La Direzione Generale, le Direzioni e l'Avvocatura regionale sono le strutture di vertice dell'amministrazione a supporto degli organi di governo della Regione.

La Direzione Generale della Giunta Regionale è gerarchicamente sovraordinata alle Direzioni e ne assicura l'esercizio organico e coordinato delle funzioni.

L'Avvocatura regionale è collocata in posizione di autonomia rispetto alla Direzione Generale della Giunta Regionale ed alle Direzioni alle quali è equiparata.

Le Direzioni attualmente in essere sono state individuate con delibere della Giunta Regionale n. 706/2015 e n. 30/2016 e si sostanziano nelle seguenti, distinte a seconda delle prerogative che sono alle stesse attribuite:

- istituite per lo svolgimento delle funzioni trasversali di supporto all'azione dell'intera struttura organizzativa:

Affari Legislativi Giuridici ed Istituzionali;

Organizzazione e Sistemi Informativi;

Programmazione e Bilancio;

istituite per l'attuazione delle politiche settoriali:

Agricoltura e Sviluppo Rurale;

Ambiente ed Energia;

Attività Produttive;

Cultura e Ricerca;

Difesa del Suolo e Protezione Civile;

Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale;

Istruzione e Formazione;

Lavoro;

Politiche Mobilità Infrastrutture e Trasporto Pubblico Locale;

Urbanistica e Politiche Abitative.

Il Comitato di Direzione (CD), di cui all'articolo 5 della L.R. n. 1/2009, esprime il proprio parere sulle proposte di legge, sui regolamenti, sugli atti di programmazione generale, sui programmi settoriali di indirizzo e sugli atti di organizzazione di competenza della Giunta Regionale. Il Comitato è composto dal Direttore Generale, dai Direttori preposti alle Direzioni di cui sopra e dall'Avvocato generale.

I Settori sono le strutture a responsabilità dirigenziale costituite all'interno delle strutture di vertice dell'amministrazione. Sulla base dei criteri individuati dalla Giunta Regionale possono essere costituite posizioni dirigenziali individuali per lo svolgimento di attività a contenuto specialistico.

Nel corso del 2019 sono cessati dall'incarico il direttore della Direzione Diritti di cittadinanza e coesione sociale, sostituito da un dirigente proveniente dall'ambito delle aziende sanitarie, e il direttore della Direzione Organizzazione e sistemi informativi, il cui incarico è stato assunto ad interim dal direttore generale. Sono inoltre cessati definitivamente o temporaneamente (per cessazione, per scadenza del comando o per l'assunzione di incarichi fuori Regione Toscana) 13 dirigenti, mentre sono stati assunti, tramite concorso pubblico, o a tempo determinato ex art.13 L.R.1/2009, o tramite attivazione di comando, 13 dirigenti. Il tasso di mobilità sulle 96 posizioni dirigenziali esistenti al 30 novembre 2019 è superiore al 13%.

Con decorrenza 1 novembre 2019, sono state create ed assegnate ex novo tutte le posizioni organizzative, consentendo anche di portare avanti il processo di omogeneizzazione delle funzioni regionali tra Centro direzionale e uffici periferici, superando gradualmente le diversità di approccio al lavoro creatosi in seguito al trasferimento delle funzioni provinciali di inizio 2016. Le posizioni organizzative istituite sono state 545, 63 delle quali sono state assegnate a colleghi che in precedenza non rivestivano tale incarico. Per l'attribuzione delle posizioni organizzative sono stati elaborati e utilizzati dei modelli omogenei di valutazione delle conoscenze, capacità ed esperienze dei candidati.

Al primo dicembre 2019 il personale in servizio è pari a 3.046 unità, comprese i giornalisti che lavorano presso l'Agenzia di informazione degli organi di governo e il personale assegnato alle segreterie politiche.

Il bilancio regionale è pari a 10.770.570.000 di euro.

3.2.1. Mappatura dei processi

L'aspetto più rilevante dell'analisi del contesto interno è la mappatura dei processi che consiste nell'individuazione e analisi dei processi organizzativi per identificare le aree potenzialmente esposte a rischio corruttivo.

La prima fase di identificazione dei processi svolti nell'organizzazione è stata compiuta nel corso del Laboratorio formativo tenuto nel 2016 con tutte le strutture organizzative regionali ed ha avuto come punto di forza non soltanto il coinvolgimento di tutte le articolazioni organizzativa ma anche quello di dotare di una metodologia omogenea il personale delle strutture stesse, nella fase di identificazione e descrizione dei processi, nonché nella valutazione del loro rischio.

Nel corso di questo anno la mappatura è stata non solo implementata e aggiornata, a seguito delle modifiche intervenute a livello organizzativo, ma anche revisionata per individuare ulteriori processi trasversali comuni a più strutture, da valutare con lo stesso livello di rischio e a cui attribuire le stesse misure specifiche di prevenzione del rischio stesso.

Quanto alle aree di rischio quelle relative ai contratti pubblici, alle autorizzazioni e concessioni prive di contenuto economico e la concessione di contributi, in particolare su risorse dei Fondi comunitari, sono quelle più diffuse nell'Ente.

a) Personale

La gestione del personale, in particolare sotto il profilo, della attribuzione ex -novo delle posizioni organizzative in tutta la struttura regionale, e delle progressioni economiche orizzontali, che ha riguardato una percentuale ragguardevole del personale delle categorie, dopo una stagnazione durata dieci anni, è stata un'attività particolarmente impegnativa nel corso del 2019.

In particolare, come già anticipato in precedenza, per quanto riguarda le posizioni organizzative l'Amministrazione ha reso più trasparente il processo di attribuzione, definendo strumenti di valutazione comuni a tutte le Direzioni e portando a conoscenza dei partecipanti gli esiti dell'attribuzione della struttura cui erano interessati.

Il Regolamento interno per l'autorizzazione degli incarichi extraimpiego, che risale al 2010, è stato aggiornato definitivamente nel corso dell'anno e gli incarichi di consulenza e collaborazione sono rimasti in un numero molto limitato.

I procedimenti disciplinari più rilevanti riguardano i licenziamenti disciplinari stabiliti a inizio 2019, ma decorrenti dalla fine del 2018: sono stati rilevati comportamenti fraudolenti rispetto all'attestazione di presenza in servizio che hanno causato 16 licenziamenti a fronte di 21 fascicoli segnalati da una Procura della Regione. Nel corso del 2019, a seguito dell'istituzione di una Commissione disciplinare, l'Amministrazione ha deciso di non presentare opposizione ai ricorsi di tre dipendenti, la cui posizione è stata ritenuta di molto minore gravità rispetto alle altre, che sono stati reintegrati in servizio.

Le problematiche sollevate da questa situazione hanno anche condotto l'Amministrazione a ripensare alla composizione dell'Ufficio provvedimenti disciplinari, fino al febbraio 2019 organo monocratico, poi ridefinito in un organo collegiale costituito dal Direttore Generale, che lo presiede, dal Segretario generale del Consiglio regionale, dall'Avvocato generale, dal Direttore della Direzione Organizzazione e sistemi informativi, dal Direttore della Direzione Affari legislativi giuridici e istituzionali e da due membri supplenti individuati, nel seguente ordine, nel dirigente del settore Organizzazione e sviluppo risorse umane e nel dirigente del Settore Amministrazione del personale.

Nel corso del 2019 sono stati attivati 13 procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti; in 4 casi hanno dato luogo alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, 8 sono sospesi in attesa del procedimento penale e uno è stato archiviato.

b) Contratti pubblici

Nel corso dell'anno, a seguito dell'entrata in vigore del cosiddetto Decreto Sblocca cantieri (D.L.32/2019), che ha apportato modifiche all'affidamento dei contratti sotto soglia, la Giunta regionale ha approvato le "Prime indicazioni agli uffici regionali per l'effettuazione delle procedure di affidamento diretto ai sensi dell'art. 36, comma 2, lettera b) del D.lgs.50/2016", prevedendo l'acquisizione di almeno tre preventivi di spesa per l'affidamento dei lavori e il ricorso all'indagine di mercato o agli elenchi di operatori per l'individuazione di almeno 5 operatori economici.

Nel novembre 2019 la Giunta regionale ha inoltre approvato due "Protocolli d'intesa per la qualità e la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Aggiornamento delle Linee guida per l'applicazione del criterio qualità/prezzo negli appalti di lavori pubblici/di servizi. Costituzione del tavolo di confronto", tavoli a cui partecipano oltre che le strutture regionali interessate, rappresentanti di organizzazioni sindacali, datoriali e di ANCI.

Inoltre, a decorrere dal marzo 2020 vengono applicati i Patti di integrità negli appalti del Soggetto Aggregatore regionale, costituito da Regione Toscana, Ente per i Servizi Tecnico Amministrativi Regionale (ESTAR), che opera nel campo della sanità e Consorzio Energia Toscana, e per le strutture della Giunta regionale relativamente agli appalti di forniture e servizi pari o superiori alla soglia comunitaria e per gli appalti di lavori pari o superiori a un milione di euro.

c) Autorizzazioni

In questa area di rischio la novità più rilevante è costituita dalla definizione delle modalità organizzative per il rilascio delle autorizzazioni per la coltivazione delle cave di prestito di competenza della Regione, a seguito della applicazione della L.R.35/2015, in materia di cave, e dell'adozione Piano regionale delle cave da parte del Consiglio regionale nel luglio. Attualmente sono in corso di istruttoria le Osservazioni presentate sul Piano regionale Cave.

d) Concessione di contributi

La concessione di contributi è regolata, oltre che dalle norme, anche dagli appositi provvedimenti della Giunta regionale che fissano a monte i criteri in base ai quali definire bandi, avvisi e altre procedure per la concessione dei contributi stessi. Inoltre la pervasività delle disposizioni fissate nei Regolamenti comunitari e il livello di controllo sulle concessioni di finanziamento di derivazione europea stabiliscono prassi ancora più elevate di prevenzione del rischio in tale ambito.

e) Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio

Sul versante delle entrate si registrano tre nuovi prestiti contratti con Cassa Depositi e prestiti a fine 2019, per l'attuazione di investimenti pubblici regionali, per finanziamento di interventi

sul patrimonio infrastrutturale della sanità, e, con oneri a carico dello Stato, per il finanziamento degli interventi previsti dal Piano dell'edilizia scolastica.

Sul versante del patrimonio la Giunta regionale ha adottato nel maggio 2019 una Delibera relativa alla "Definizione dei criteri di inventariazione degli ambienti del Patrimonio di Regione Toscana (Giunta e Consiglio regionale), Agenzie ed Enti dipendenti di Regione Toscana, Enti del Servizio Sanitario Regionale e Linee guida Anagrafica Tecnica", quale premessa indispensabile per addivenire ad una migliore ed efficiente gestione e valorizzazione del patrimonio attraverso una completa digitalizzazione del patrimonio in disponibilità delle amministrazioni del sistema pubblico regionale, mediante l'utilizzazione di un sistema informativo specifico.

Sul versante della spesa la Giunta regionale ha approvato nel marzo un documento relativo a "Linee di indirizzo per la riduzione del riaccertamento degli impegni di spesa corrente e di investimento ai sensi del D.Lgs 118/2011: modifiche alla decisione G.R. n. 16 del 15/05/2017", eliminando tra l'altro le previsioni di percentuali fisse di liquidazione per i contributi agli investimenti e percentuali massime per la concessione di anticipi rinviando l'individuazione delle modalità di liquidazione all'atto di concessione del contributo. Le modifiche riguardano in particolare:

- 1)contributi correnti a soggetti pubblici e privati;
- 2)contributi agli investimenti per opere che entrano nel patrimonio regionale;
- 3)contributi agli investimenti per opere che non rientrano nel patrimonio regionale;
- 4) altri contributi agli investimenti a soggetti privati;
- 5) enti e agenzie regionali;
- 6) accordi / accordi di programma;
- 7) fondi da erogare ai beneficiari attraverso organismi intermedi;
- 8)impegni già oggetto di reimputazione.

f) Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni

In materia si registrano nuovi interventi della Regione, sul versante delle società partecipate, con la definizione di "Indirizzi strategici generali e linee guida per il monitoraggio dei piani industriali delle società partecipate dalla Regione Toscana" e sul versante degli enti dipendenti, con l'adozione di "Direttive in materia di documenti obbligatori che costituiscono l'informativa di bilancio, principi contabili, modalità di redazione e criteri di valutazione".

Sul versante delle ispezioni è stato approvato a inizio anno il piano regionale delle ispezioni 2019/2021 relativo al controllo del pericolo degli incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, c.d. Seveso III.

g) Incarichi e nomine

Non si sono registrate novità su questo versante nel corso dell'anno.

h) Affari legali e contenzioso

Nel corso del 2019 si sono registrati

- a) 3 fascicoli penali aperti per reati di truffa/falso, 1 ancora in Cassazione e 2 conclusi con sentenza, una favorevole e una sfavorevole all'Amministrazione;
- b) per quanto riguarda i reati esaminati dalla Corte dei conti per responsabilità amministrative contabile, ce ne sono due in recupero e uno in fase di segnalazione;

c) in merito ai ricorsi su appalti e contratti sono pervenuti 25 ricorsi. L'Avvocatura regionale si è costituita in 9 occasioni, che riguardano varie materie, da costruzioni a open source. Sono state emesse 4 sentenze, due relative ai procedimenti avviati nel 2019 e due precedenti, tutti favorevoli all'Amministrazione.

i) Pianificazione e gestione del territorio

Il terreno su cui si è registrato una vera svolta nelle politiche regionali è quello dello sviluppo sostenibile, avviato nel febbraio 2019 con una Decisione che stabilisce di costituire una Cabina di regia istituzionale per definire le linee direttrici delle politiche economiche, sociali e ambientali finalizzate a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile entro il 2030. Già in precedenza è stata approvata una legge di modifica statutaria che introduce tra le finalità generali della Regione "la promozione dell'economia circolare, quale modello economico idoneo a rigenerarsi da solo, attraverso la valorizzazione degli scarti di consumo, l'estensione del ciclo vita dei prodotti, la condivisione delle risorse, l'impiego di materie prime seconde e l'uso di energia da fonti rinnovabili".

Nel mese di giugno viene approvata la legge regionale n. 37 "Misure per la riduzione dell'incidenza della plastica sull'ambiente", preceduta da un Protocollo d'intesa tra Regione Toscana, Anci e Associazioni Balneari per le "Spiagge sostenibili- La via Toscana per un mare pulito" e da una Delibera di "Indirizzi all'amministrazione regionale, all'ESTAR e agli enti ed agenzie regionali per l'eliminazione della plastica monouso".

Di particolare successo si è poi dimostrato il Progetto Arcipelago pulito, avviato dalla Regione Toscana nel 2018, che ha previsto una deroga al divieto di raccolta di rifiuti da parte dei pescatori e la costruzione di una vera e propria filiera sperimentale Toscana per il recupero dei rifiuti plastici dispersi in mare.

Dato atto degli esiti positivi del sopra citato Progetto sperimentale Arcipelago Pulito, presentato al Parlamento Europeo come best practice di livello comunitario, si prevede di allargare la medesima esperienza virtuosa ad un contesto territoriale più ampio e con il coinvolgimento di un maggior numero di soggetti.

Di respiro analogo è anche la recentissima approvazione delle "Norme per incentivare l'introduzione di prodotti a chilometri zero nelle mense scolastiche" e gli "Indirizzi per la riduzione del Glifosato in agricoltura in regione Toscana", adottati dalla Giunta regionale.

Nel novembre 2019 è stato inoltre confermato, a seguito di una sentenza della Corte di giustizia europea, il procedimento per il nuovo affidamento diretto dei servizi di trasporto ferroviario di interesse regionale e locale di durata quindicennale a Trenitalia, con il conferimento di nuovi indirizzi in tema di miglioramento del servizio stesso per gli utenti.

Sul piano invece della necessità di migliorare gli strumenti di conoscenza per migliorare la governance di politiche complesse si pone la Delibera della Giunta che detta "Elementi per la organizzazione di un sistema informativo regionale integrato inerente il patrimonio Edilizia Residenziale Pubblica, e per la determinazione dei livelli prestazionali, con particolare riferimento alla manutenzione del patrimonio e al funzionamento amministrativo del sistema regionale".

l) Fondi europei

Sono la principale fonte di finanziamento delle politiche regionali, al netto delle risorse per le politiche socio-sanitarie, e come tali sono attentamente monitorati sia in termini procedurali per quando riguarda la redazione dei cronoprogrammi per l'effettivo utilizzo sia in termini di verifiche e sistema informativo sulla conformità dei procedimenti ai Regolamenti europei, sia sullo stato di avanzamento in termini fisici e finanziari.

m) Ambito sanitario

Nel corso dell'anno sono stati affrontate le problematiche relative alla carenza di personale per il sistema di emergenza urgenza, con azioni straordinarie e alle liste di attesa con un Piano regionale di governo di tali liste.

E' stato avviato il Percorso attuativo di certificabilità in materia di bilancio, propedeutico al raggiungimento della certificabilità da parte delle Aziende e degli enti del SSR sulle operazioni dell'esercizio 2019.

Sono state infine espresse dalla Giunta regionale, dopo l'approvazione da parte della Commissione di valutazione delle tecnologie e degli investimenti sanitari, "Raccomandazioni per la stesura dei capitolati di gara per l'acquisizione di dispositivi medici" rivolte in particolare ad Estar quale centrale di committenza del servizio sanitario regionale.

n) Attività di facilitazione e sostegno rivolto a soggetti economici

Regione Toscana gestisce la Rete Invest in Tuscany, che raccoglie i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche della Toscana che collaborano nelle attività di assistenza a potenziali investitori, con la funzione di pianificare, gestire e coordinare le attività regionali inerenti a cui aderiscono amministrazioni locali, nazionali ed internazionali ovvero rappresentanze diplomatiche italiane all'estero ed estere in Italia. Per raggiungere tali obiettivi Considerato, altresì, che per il raggiungimento degli obiettivi citati si intende favorire nuove e rafforzate sinergie tra l'attività condotta a livello pubblico e quella di matrice privata al fine di massimizzare l'impatto delle rispettive azioni e quindi potenziare l'attrattività della Toscana a livello nazionale ed internazionale. A tale fine si richiede periodicamente Dato atto che con a tal fine si intende richiedere ad operatori privati, che per ragioni professionali intrattengono o possono intrattenere rapporti con investitori esterni alla Toscana, la disponibilità ad essere interpellati per condividere con le strutture una reciproca attività di informazione, intermediazione gratuita, consiglio, suggerimento e diffusione di informazioni e servizi. A partire dal 2016 si acquisiscono, tramite la pubblicazione di un Avviso pubblico, manifestazioni di interesse mirate alla costituzione di una lista di multiplier con i requisiti necessari alla iscrizione alla rete Invest in Tuscany, lista che viene periodicamente aggiornata.

Inoltre a seguito della sottoscrizione di un Protocollo d'intesa tra Regione Toscana, Confindustria Toscana e Confindustria nazionale nel 2019 per il consolidamento degli investimenti esteri, è stato istituito un osservatorio permanente sulle imprese multinazionali presenti in Toscana, per verificare il loro impatto sull'economia toscana e la realizzazione di un'indagine sulle imprese toscane al fine di verificare l'evoluzione congiunturale dell'economia toscana, affidata ad IRPET.

4. Il PTPCT 2020-2022 e il trattamento del rischio.

La mappatura dei processi è stata condotta fin dall'anno 2016 con riferimento a tutte le attività degli uffici della Giunta regionale. Fin da allora l'analisi dei singoli processi si è basata su una descrizione delle fasi dei processi stessi allo scopo di individuare quali fossero gli eventi rischiosi correlati all'andamento del processo stesso, in stretta connessione con le aree di rischio e con l'obiettivo primario di definire la valutazione del rischio e possibili misure specifiche di prevenzione del rischio, ricavate anche dalle metodologie di lavoro più diffuse nella struttura operativa regionale. Già in tale contesto la tabella di valutazione del rischio prevista dall'Allegato 5 del PNA 2013 è stata in parte modificata e contestualizzata al contesto dell'azione regionale.

In particolare la valutazione dei rischi relativi alla **rilevanza economica dei processi**, alla **loro condivisione** tra più soggetti all'interno della medesima struttura, all' **impatto organizzativo** sono state adeguate all'operatività degli uffici regionali.

Ogni processo è stato esaminato rispetto ai possibili eventi rischiosi inerenti, alla luce del Catalogo dei rischi individuati per ogni area di rischio e sotto area di rischio, e quindi eventi applica-

bili quasi automaticamente a ogni processo riferito a tale ambito, e in fase di primo esame anche collegato ai possibili reati indicati dalla Legge 190/2012.

Muovendo da tali presupposti, risulta oggi abbastanza consequenziale ribaltare in termini qualitativi la valutazione del rischio espressa a livello quantitativo, avendo già valutato in precedenza alcuni indicatori di stima del livello di rischio riportati come esempio nel PNA 2019-2021, quali il livello di interesse "esterno", il grado di discrezionalità del decisore interno, la manifestazione di eventi corruttivi in passato, il monitoraggio dell'attuazione delle misure di trattamento.

Il grado di collaborazione dei responsabili dei processi nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del Piano è notevolmente migliorato nel corso dell'ultimo triennio, anche se ancora oggi continuano a manifestarsi episodi di "resistenza" a fronte della valutazione del rischio e alla proposta di misure specifiche del trattamento, in una realtà organizzativa di cultura profondamente normativa, per la quale fondamentalmente esiste solo ciò che è previsto in leggi, regolamenti, procedimenti e tutto ciò che non rientra in tali ambiti sembra da non prendere in considerazione. Il valore di strumenti di carattere organizzativo, che supportano il processo di crescita e miglioramento continuo delle amministrazioni pubbliche, deve ancora essere assimilato da alcuni dei protagonisti delle organizzazioni stesse.

Al di là delle considerazioni sullo stato di avanzamento e del consolidamento della cultura della prevenzione della corruzione, il ribaltamento delle valutazioni dal piano quantitativo a quello qualitativo, accompagnato dall' criterio generale di prudenza per analizzare le autovalutazioni espresse ed evitare la sottostima del rischio, non ha comportato grosse discrasie a livello metodologico e di risultato.

4.1 Revisione dei Processi

Lo sforzo di revisione più importante realizzato nel Piano 2020-2022 è stato quello di standardizzare la definizione dei processi analoghi che sono svolti in strutture diverse e applicare a tali processi la stessa valutazione del rischio e le medesime misure specifiche di prevenzione della corruzione.

Negli anni precedenti l'impegno si era focalizzato sulla mappatura completa dei processi dell'organizzazione, sulla valutazione del rischio espressa da ogni singolo dirigente e sulla individuazione delle misure specifiche di prevenzione della corruzione. Già nel PTCPT 2017-2019, a seguito del Laboratorio formativo svolto nel corso dell'anno, si era ritenuto un valore aggiunto fondamentale quello di individuare un numero limitato di misure specifiche della prevenzione della corruzione che integrassero sotto il profilo organizzativo quanto già previsto dalle norme, valorizzando misure già esistenti e che potessero dare risposte comuni a possibili eventi rischiosi comuni.

In questo Piano tale attività è stata riesaminata, nell'intento di razionalizzare ulteriormente, come si è detto, processi comuni a più strutture, valutazione del rischio e misure specifiche comuni, anche allo scopo di individuare un quadro organizzativo meno complesso rispetto alla prima fotografia effettuata nel 2017.

Un primo passo in questo senso era già stato effettuato nel Piano 2017-2019, quando le procedure di acquisto e la gestione amministrativa del personale sono state qualificate come processi trasversali a tutte le strutture e alle Direzioni sono stati aggiunti come processi comuni anche il conferimento/autorizzazione agli incarichi extraimpiego, il conferimento di incarichi dirigenziali e di posizione organizzativa.

A questi si sono aggiunti nel presente Piano i processi di supporto al Presidente per la nomina di Commissari e per la prima fase istruttoria di nomina di organi, le nomine e le designazioni di competenza dei direttori, la nomina dei Nuclei di valutazione di progetti, l'attività di vigilanza e controllo nei confronti di enti dipendenti ed enti di diritto privato controllati, l'esercizio delle

prerogative di socio negli enti di diritto privato partecipati nonché i rapporti con le società e la Fondazione in house di Regione Toscana.

4.2 La valutazione del rischio: da quantitativa a qualitativa

In considerazione della revisione e della contestualizzazione della Tabella_ Allegato 5 del PNA 2013, effettuata da Regione Toscana nel PTPCT 2017-2019, e del collegamento effettuato già in quella sede tra possibili eventi rischiosi e singolo processo, si è ritenuto plausibile adottare la seguente tabella di equiparazione tra valore del rischio quantitativo e valore del rischio qualitativo. Inoltre, sempre nell'intento di omogeneizzare quanto più possibile le attività legate alla prevenzione del rischio corruzione, è stata adottata in via sperimentale una quantificazione delle misure specifiche da prevedere soltanto a partire da una valutazione del rischio Media, anche sulla base della riflessione, desunta dall'esperienza, che per i valori di rischio Molto basso e Basso siano sufficienti le misure generali di prevenzione della corruzione.

Valore quantitativo	Valore qualitativo	Misure
1-1,99	Molto bassa	Generali
2-2,99	Bassa	Generali
3-3,99	Media	1 Misura specifica
4-4,99	Alta	2 Misure specifiche
>5	Molto alta	3 Misure specifiche

4.3 Le Misure specifiche di prevenzione della corruzione

Le misure specifiche di prevenzione della corruzione sono state elaborate in base alle tipologie individuate dal PNA 2013 in primo luogo e successivamente dall'Anac nei suoi aggiornamenti e sono così articolate:

Tipologia di misura	Misure specifiche
Misure di controllo	Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e atti di notorietà
	"Raddoppio" di più funzionari su procedimenti sensibili – Assegnazione del procedimento a più funzionari
	Duplica valutazione istruttoria funzionario-dirigente
	Audit interni- Controlli campionari
Misure di sensibilizzazione e partecipazione	Tracciabilità dei momenti di condivisione
Misure di regolamentazione	Adozione o continuo aggiornamento di prassi

	interne a carattere generale Ricognizione e sistemazione di prassi precedenti
Misure di rotazione	Rotazione del personale della struttura nelle ispezioni, controlli e atti di vigilanza
Misure di trasparenza	Sottoscrizione dei verbali delle attività svolte presso l'utenza
Misure di formazione	Formazione tecnica mirata abbinata ai profili anticorruzione

Per la loro descrizione, gli strumenti operativi, i valori attesi, gli indicatori di attuazione, la tempistica e il responsabile dell'attuazione si rinvia a quanto contenuto nell'Allegato 2 al presente PTPCT "Quadro di sintesi delle misure di prevenzione specifiche di Regione Toscana".

4.4 Il sistema di monitoraggio del PTPCT

Il monitoraggio sullo stato di attuazione delle misure individuate dal Piano triennale di prevenzione della corruzione è il vero obiettivo degli strumenti anti-corruzione, in quanto evidenzia che cosa l'amministrazione sia concretamente in grado di attuare, in termini di prevenzione dei comportamenti corruttivi.

Il PTPC 2018-2020, pertanto, è stato oggetto di due monitoraggi semestrali, alle date del 30 giugno 2019 e 31 dicembre 2019.

L'obiettivo della verifica semestrale è stato quello di accertare la corretta applicazione delle misure predisposte, secondo le modalità e nei tempi previsti, e l'efficacia delle stesse.

I monitoraggi hanno riguardato sia lo stato di attuazione delle misure specifiche di prevenzione della corruzione che della trasparenza.

La realizzazione degli obiettivi di trasparenza e prevenzione della corruzione costituisce uno degli obiettivi trasversali del sistema di valutazione della dirigenza regionale, all'interno del Piano della qualità della prestazione organizzativa, obiettivo il cui grado di raggiungimento è monitorato dalla RPCT. Il monitoraggio avviene, per quanto riguarda la trasparenza, sul riscontro dell'effettiva pubblicazione nella sezione Amministrazione trasparente dei documenti e dati di cui sono responsabili le singole strutture, mentre per le misure specifiche di prevenzione della corruzione sono state predisposte apposite schede di monitoraggio relative all'attuazione delle misure stesse, inoltrate ai dirigenti di struttura, e da questi compilate e trasmesse alla RPCT. Sulla base degli esiti di tale monitoraggio semestrale la RPCT invia una tabella riassuntiva alle strutture preposte al monitoraggio dell'intero Piano della qualità della prestazione organizzativa e contemporaneamente assume informazioni sulle criticità emerse nell'applicazione delle misure stesse, per una eventuale loro revisione.

Nell'insieme si è rilevata generalizzata l'attuazione e buono livello di realizzazione, in percentuali non distanti da quanto previsto, anche perché prevalentemente si tratta di misure già presenti e poste in essere in modo strutturale e continuativo all'interno degli uffici.

5. Le misure generali di prevenzione della corruzione

5.1 Controllo amministrativo e contabile sugli atti, controllo successivo a campione

Da un punto di vista generale la prima prevenzione dal rischio corruzione nei confronti di tutti gli adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti regionali in forma di decreto è costituito dal controllo preventivo di regolarità amministrativa esercitato dalla Direzione Affari legislativi, giuridici e istituzionali attraverso sue articolazioni interne e di regolarità contabile esercitato dall'apposita struttura della Direzione Programmazione e Bilancio, secondo il Disciplinare approvato con Delibera G.R.1315/2003 e sue modifiche e integrazioni, in particolare DGR 553/2016. Mentre il controllo di regolarità contabile si esercita su tutti gli atti che accertano entrate, impegnano e liquidano spesa, i decreti dirigenziali sottoposti a controllo di regolarità amministrativa sono quelli che riguardano:

- a) le procedure di gara per forniture e servizi, trattative dirette e loro modifiche e integrazioni;
- b) le procedure di gara per appalti di lavori e loro modifiche e integrazioni;
- c) le procedure per il conferimento di incarichi professionali, di consulenza e ricerca, di collaborazione coordinata e continuativa e loro modifiche e integrazioni;
- d) ogni altra procedura di individuazione del contraente;
- e) le procedure per il conferimento di borse di studio;
- f) le procedure concorsuali e prove selettive per l'assunzione di personale a tempo determinato e indeterminato e progressione carriera;
- g) l'attribuzione di incentivi al personale dipendente per funzioni tecniche;
- h) le procedure per la concessione di contributi finanziari a soggetti di natura giuridica pubblica e privata, anche nella forma della copromozione, fatta eccezione per quelli vincolati in favore di beneficiari determinati;
- i) la delega di funzioni dirigenziali ai funzionari titolari di posizione organizzativa;
- l) l'approvazione di accordi e convenzioni
- m) l'alienazione dei beni regionali o la costituzione di diritti sui medesimi;
- n) i provvedimenti a sanatoria che comportano oneri finanziari a carico della Regione;
- o) l'assegnazione di finanziamenti straordinari ad enti ed aziende regionali e alle aziende sanitarie ed ospedaliere (escluse le erogazioni di cassa alle aziende sanitarie).

L'art. 17 relativo al controllo amministrativo prevede inoltre che tutte le proposte di decreto, ivi comprese quelle non soggette a controllo e quelle soggette al solo controllo contabile, siano sottoposte ad una verifica in merito alla correttezza degli adempimenti di trasparenza e pubblicità da parte della struttura di controllo amministrativo in sede di certificazione dell'atto.

Il 2018 ha visto l'ulteriore aumento dei decreti adottati con un incremento dell'8,3% rispetto all'anno precedente.

A partire dal 2016 si è registrato un trend ascendente della produzione amministrativa regionale 2016, a seguito del trasferimento in capo alla Regione delle funzioni provinciali individuate all'art. 2 LR 22 del 3 marzo 2015 e della relativa attività amministrativa: i decreti adottati nel 2016 sono più che triplicati rispetto al 2013 e più che raddoppiati rispetto al 2015 ed hanno continuato a crescere anche nel 2017 e nel 2018, arrivando a raggiungere le 21.129 unità nell'anno 2018.

Dall'analisi dei rilievi effettuati nel corso del 2018 emerge che in gran parte hanno riguardato le "procedure di gara per forniture e servizi, trattative dirette e loro modifiche e integrazioni", tipologia di atti individuata fra i decreti da sottoporre al controllo di regolarità amministrativa dall'art. 17 c. 1 lett.a del disciplinare del controllo interno e le "procedure di gara per appalti di lavori e loro modifiche e integrazioni" di cui al c. 1 lett.b del medesimo articolo svolte ai sensi

del dlgs 50/2016 e delle successive modifiche adottate con il correttivo al codice, D.lgs 56 dell'aprile 2017.

All'interno della suddetta tipologia i principali rilievi hanno avuto ad oggetto:

- la corretta applicazione delle norme introdotte dal nuovo Codice degli appalti e dal correttivo, nonché delle indicazioni in materia fornite agli uffici dalle Delibere di Giunta regionale adottate nel corso dell'anno (161 del 26.02.2018, 367 del 9.04.2018, 648 del 11.06.2018). Con riferimento alle procedure di affidamento di servizi e forniture disciplinate dall'art.36 c. 2 lett. a) e b) del d.lgs 50/2016, alle procedure aperte ex art.60, alla procedura aperta senza previa pubblicazione del bando di gara di cui all'art.63 e all'affidamento di lavori in caso di somma urgenza, sono stati aggiornati gli schemi tipo di decreto già predisposti in collaborazione con il Settore Contratti al fine di rendere omogenea l'attività di decretazione in materia;
- il corretto inserimento delle procedure di gara nella programmazione contrattuale di forniture e servizi e di lavori pubblici;
- il rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti;
- l'adeguata motivazione riguardo la scelta dell'affidatario negli affidamenti diretti;
- l'art. 31 ruolo e funzioni del RUP;
- le procedure di somma urgenza attualmente disciplinate dall'art.163 del d.lgs.50/2016;
- la documentazione di gara da allegarsi al decreto;
- le gare espletate da Regione Toscana in qualità di soggetto aggregatore regionale;
- le adesioni a Convenzioni CONSIP;
- le proroghe tecniche;
- l'aumento della prestazione ai sensi dell'art.311 del DPR 207/2010 e dell'art.106 del dlgs.50/2016;
- gli artt. 29 e 76 del richiamato dlgs 50/2016 relativi alla pubblicazioni e comunicazioni inerenti le procedure di affidamento.

Alla luce delle disposizioni contenute nella legge 24 dicembre 2012, n 234 e nel decreto ministeriale 31 marzo 2017, n.115 in materia di aiuti di Stato, una parte significativa dei rilievi formulati nel 2018 in materia di contributi finanziari a soggetti di natura giuridica pubblica e privata -art. 17 c.1 lett. h del disciplinare del controllo interno- ha riguardato il rispetto della suddetta normativa.

Numerosi rilievi hanno poi riguardato la corretta applicazione delle disposizioni relative alla pubblicità/pubblicazione dei decreti dirigenziali di cui alla LR 23/2007 e alla DGR 148/2014 che disciplina la banca dati degli atti amministrativi della Giunta regionale nonché al Reg.UE 2016/679 e al Dlgs 33/2013 e successive modifiche.

Inoltre, l'art. 22 del disciplinare del controllo di regolarità amministrativa e contabile sui decreti dirigenziali prevede che si esegua annualmente un controllo successivo di regolarità amministrativa a campione sui decreti non soggetti a controllo. Nel 2018 sono stati sottoposti al controllo successivo n. 851 decreti su un totale di n. 15.522 atti non soggetti a controllo adottati-, pari al 5,5%.. I controlli effettuati sul campione selezionato hanno evidenziato un consolidamento del processo di miglioramento della qualità della decretazione, senza rilevare particolare criticità.

5.2 Codice di comportamento

Il Codice di comportamento è stato modificato nel corso del 2019, per renderlo maggiormente orientato ai principi di ecosostenibilità, nuovo criterio guida delle politiche regionali anche sotto il versante dei comportamenti individuali che si auspicano eco-responsabili e quindi volti a incentivare un utilizzo appropriato ed efficiente delle attrezzature, mezzi di trasporto e servizi messi a disposizione dell'Amministrazione Regionale, e ai principi di collaborazione e rispetto reciproco tra i dipendenti.

Il Codice è rivolto non soltanto ai dipendenti e ai dirigenti ma anche ai collaboratori, consulenti e ai fornitori della Regione Toscana. Gli aggiornamenti al Codice di comportamento sono stati sottoposti a consultazione pubblica prima della loro approvazione, e sottoposti al parere dell'Organismo indipendente di valutazione.

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 novembre 2019 la Giunta regionale ha approvato anche il Codice di condotta per la tutela della dignità del personale della Regione Toscana, con finalità di prevenzione del disagio, e del perseguimento del benessere e della sicurezza sul lavoro, nell'ambito del Piano triennale per le Azioni positive.

5.3 Astensione in caso di conflitti di interessi e inconferibilità/incompatibilità

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.

A seguito dell'introduzione con l'art. 1, comma 41, della legge n. 190/2012 l'art. 6-bis nella legge n.241/1990, che stabilisce 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», 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).

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».

Un caso particolare di conflitto di interessi è quella prevista dal D.Lgs.39/2013, basato su autodichiarazioni dei funzionari pubblici che accedono a incarichi e cariche.

In Regione Toscana le dichiarazioni previste dal D.Lgs.39/2013 sulle cause di assenza di inconferibilità e incompatibilità al conferimento degli incarichi vengono acquisite e pubblicate nella sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale, sia all'atto della prima assegnazione che del rinnovo annuale. Le dichiarazioni dei dirigenti a tempo indeterminato in servizio presso le Direzioni vengono controllate dagli uffici di assegnazione nel numero di una per anno, mediante l'estrazione casuale di una lettera durante la riunione periodica tra RPCT e referenti delle Direzioni stesse, nel mese di dicembre. Fino ad oggi sono state controllate le autodichiarazioni di 47 dirigenti regionali, sotto il profilo del Casellario giudiziale e dei carichi pendenti, nonché

relativamente a incarichi eventualmente ricoperti negli enti controllati e partecipati da Regione Toscana.

Le autodichiarazioni relative alle nomine degli organi di competenza del Presidente della Giunta regionale sono controllate dalla competente struttura prima dell'atto di nomina stessa.

5.4 Gli incarichi extraistituzionali

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).

5.5. Divieti post-employment (pantouflage)

A decorrere dal 2019 i dipendenti della Regione Toscana, nella richiesta di cessazione del servizio sono portati a conoscenza e sottoscrivono l'impegno a non accettare impieghi o collaborazioni con soggetti privati con i quali hanno esercitato poteri autoritativi e negoziali nel corso degli ultimi tre anni di attività. Inoltre 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.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 7411 del 29 ottobre 2019, ha stabilito la competenza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in merito alla vigilanza e all'accertamento delle fattispecie di *pantouflage* previste dall'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001. Il Consiglio di Stato ha inoltre stabilito che spettano all'Autorità Nazionale Anticorruzione i previsti poteri sanzionatori. Il nesso finalistico fra la norma assistita dalla sanzione amministrativa e le funzioni attribuite all'Autorità individuano nell'Anac il soggetto che ha il compito di assicurare, all'esito dell'accertamento di una situazione di *pantouflage*, la nullità dei contratti sottoscritti dalle parti nonché l'adozione delle conseguenti misure sanzionatorie.

5.6 Patti di integrità

Le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti, in attuazione dell'art. 1, co. 17, della l. 190/2012, di regola, predispongono e utilizzano protocolli di legalità o patti d'integrità per l'affidamento di commesse. A tal fine, le pubbliche amministrazioni inseriscono negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia secondo cui il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

I protocolli di legalità o patti di integrità sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico con la finalità di prevedere una serie di misure volte al contrasto di attività illecite e, in forza di tale azione, ad assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (ex art. 97 Cost.) e dei principi di concorrenza e trasparenza che presidiano la disciplina dei contratti pubblici.

Si tratta, in particolare, di un sistema di condizioni la cui accettazione è presupposto necessario e condizionante la partecipazione delle imprese alla specifica gara, finalizzate ad ampliare gli impegni cui si obbliga il concorrente, sia sotto il profilo temporale - nel senso che gli impe-

gni assunti dalle imprese rilevano sin dalla fase precedente alla stipula del contratto di appalto - che sotto il profilo del contenuto - nel senso che si richiede all'impresa di impegnarsi, non tanto e non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma soprattutto ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento dell'aggiudicazione del contratto.

Lo strumento dei patti d'integrità è stato sviluppato dall'organizzazione non governativa no profit *Transparency-It* negli anni '90.

I Patti di integrità, approvati nel PTPCT 2019-2021, sono stati applicati nel corso dell'anno a 5 gare bandite dal Soggetto Aggregatore della Regione Toscana e a 8 gare bandite dagli uffici della Giunta regionale.

5.7 Formazione

Nel corso del 2019 sono stati somministrati ai neoassunti i corsi di formazione relativi al Codice di comportamento e alla normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, per fornire i principali riferimenti del contesto normativo e illustrare le dinamiche di formazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, nonché sensibilizzare il personale rispetto alla condotta da assumere nell'esercizio delle proprie attività.

Inoltre sono state erogati:

- i corsi ""La responsabilità dei pubblici dipendenti"" e ""Il ruolo e le funzioni del responsabile unico del procedimento nel codice dei contratti pubblici"" con riferimento all'area normativa;
- i corsi "Aiuti di stato: principi fondamentali e nuove regole 201- 2020"" e " Programmazione, gestione e controllo di progetti finanziati con risorse del fondo sociale europeo e risorse europeo e risorse statali" " con riferimento all'area con riferimento all'area Programmazione Monitoraggio e Valutazione.

Un'iniziativa particolarmente innovativa e interessante riguarda il Progetto "Scambio PA" che ha l'obiettivo di favorire la valorizzazione del Capitale Umano e il Knowledge sharing tra le Amministrazioni regionali attraverso la condivisione di esperienze e buone pratiche e l'attivazione di meccanismi di collaborazione che consentono di consolidare il network tra le diverse Amministrazioni interessate. Per il dipendente, l'iniziativa rappresenta un percorso esperienziale esterno al contesto in cui opera, utile per creare un sapere condiviso e pratiche di lavoro comuni indirizzate da buone prassi rilevabili anche all'esterno della propria organizzazione.

Le tematiche oggetto di scambio sono state individuate considerando il rispetto dei criteri di coerenza con gli ambiti di intervento definiti dall'asse D "Capacità istituzionale e amministrativa" del Por FSE 2014-2020 e tenuto conto dell'applicabilità a livello regionale e del relativo raggiungimento di obiettivi tangibili in termini di efficacia ed efficienza. In particolare, le tematiche selezionate, di particolare interesse anche per le politiche di prevenzione della corruzione, sono state:

- Fondi Strutturali Europei
- Società a partecipazione pubblica
- Appalti e contratti
- Digitalizzazione dei processi.

All'evento hanno partecipato le Regioni Valle D'Aosta, Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Emilia--Romagna, Puglia, Sardegna, Sicilia e la Romagna, e la Provincia Autonoma di Trento. L'iniziativa ha visto una sessione plenaria e quattro sessioni parallele in cui i partecipanti sono stati divisi in gruppi e invitati a confrontarsi sulle tematiche proposte, con l'obiettivo di definire gli specifici ambiti di interesse su cui attivare lo scambio. Il numero complessivo di partecipanti è pari a 73, nello specifico 23 dipendenti della Regione Toscana e 50 appartenenti alle Regioni aderenti.

Per il 2020 è prevista

- l'erogazione di corsi di aggiornamento in materia di appalti pubblici finanziati con le risorse comunitarie del Programma Operativo Regionale ICO FSE 2014 - 2020 – Asse D – Capacità istituzionale ed amministrativa;
- Accordi e forme di collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni;
- D Lgs 231/2001 - Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica;
- Il procedimento amministrativo;
- Normativa europea relativa alla prevenzione del rischio frodi nella gestione dei fondi di sviluppo e investimento europei;
- Coordinamento delle procedure ambientali alla luce delle novità introdotte dal D.Lgs 104/2017 ed aggiornamento della normativa ambientale a seguito dei correttivi del D.Lgs 152/2006.

Proseguirà l'erogazione di attività formative funzionali a garantire la compliance alle disposizioni normative in materia di anticorruzione e codice di comportamento.

Inoltre nei percorsi formativi destinati a rafforzare le competenze di ruolo, in particolare per titolari di posizioni organizzativa e dirigenti, si prevede l'inserimento di un modulo finalizzato alla valutazione e alla trattamento del rischio in ottica di prevenzione della corruzione, sulla base dei contenuti dell'Allegato 1 del PNA 2019 "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi".

5.8 Rotazione ordinaria

Sui principi della rotazione ordinaria, in particolare del personale dirigenziale, non è stato assunto nessun atto organizzativo specifico, anche se in realtà il tasso di cambiamento nelle responsabilità delle strutture, come sopra ricorsato, è stato pari al 13% circa nel corso dell'anno, per motivi di cessazioni, nuove assunzioni, cessazioni e attivazione di comandi o trasferimento dall'esterno. In particolare, come già negli anni passati, sono state modificate le declaratorie di funzioni di alcuni Settori, con passaggio di competenze tra strutture, pur rimanendo gli stessi i titolari delle strutture stesse.

In precedenza si è anche ricordato che nel corso dell'anno sono state ridisegnate e assegnate ex novo le posizioni organizzative degli uffici della Giunta regionale.

5.9 Segnalazioni e tutela del segnalante -Whistleblower

Con il PTPCT 2019-2021 è stata approvata una specifica disciplina sulle procedure relative alla disciplina del whistleblower, e il modulo di segnalazione è stato pubblicato nella sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale, oltre che nella Intranet regionale.

La procedura funziona attualmente mediante gli strumenti cartacei, poiché l'applicativo informatico messo a disposizione delle pubbliche amministrazioni da ANAC nel gennaio 2019 ha presentato diversi problemi tecnici per il riuso, a cui sta attualmente lavorando il Settore "Servizi infrastrutturali, tecnologie innovative e fonia"

6. La trasparenza

6.1. Nozione di trasparenza

L'autorità Nazionale Anticorruzione nel PNA 2019, approvato con delibera 1064 del 13 novembre 2019, ha ribadito il ruolo di primo piano attribuito alla trasparenza e non solo per realizzare

una buona amministrazione ma anche come misura per prevenire la corruzione, promuovere l'integrità e la cultura della legalità.

Il d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, ha operato una significativa estensione dei confini della trasparenza intesa oggi come *«accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»*.

Il legislatore ha attribuito un ruolo di primo piano alla trasparenza affermando, tra l'altro, che essa concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è anche da considerare come condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integrando il diritto ad una buona amministrazione e concorrendo alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Le disposizioni in materia di trasparenza amministrativa, inoltre, integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, co. 2, lett. m), della Costituzione (art. 1, co. 3, d.lgs. 33/2013).

La trasparenza assume, così, rilievo non solo come presupposto per realizzare una buona amministrazione ma anche come misura per prevenire la corruzione, promuovere l'integrità e la cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica, come già l'art. 1, co. 36 della legge 190/2012 aveva sancito. Dal richiamato comma si evince, infatti, che i contenuti del d.lgs. 33/2013 *«integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione»*.

La Corte ha riconosciuto, inoltre, che i principi di pubblicità e trasparenza trovano riferimento nella Costituzione italiana in quanto corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) e del buon funzionamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) (C. Cost., sentenza n. 20/2019).

L'ampliamento dei confini della trasparenza registrato nel nostro ordinamento, appena illustrato, è stato realizzato con successive modifiche normative che sono state accompagnate da atti di regolazione dell'Autorità finalizzati a fornire indicazioni ai soggetti tenuti ad osservare la disciplina affinché l'attuazione degli obblighi di pubblicazione non fosse realizzata in una logica di mero adempimento quanto, invece, di effettività e piena conoscibilità dell'azione amministrativa.

In relazione al ruolo primario della trasparenza viene citata la sentenza n. 20/2019 della Corte Costituzionale, chiamata ad esprimersi sulla costituzionalità dell'articolo 14 del d.lgs. 33/2013, nella parte in cui richiamando le modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 al d.lgs. 33/2013 dice che ha esteso ulteriormente gli scopi perseguiti attraverso il principio di trasparenza, aggiungendovi la finalità di "tutelare i diritti dei cittadini" e "promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa". La stessa sentenza evidenzia inoltre come con la L. 190/2012 la trasparenza amministrativa sia divenuta principio argine alla diffusione di fenomeni di corruzione e quindi una misura necessaria di una adeguata programmazione da ritrovare e valorizzare nei PTPCT delle amministrazioni.

Indubbiamente, la principale novità del d.lgs. n. 97 del 2016 in materia di trasparenza ha riguardato il nuovo diritto di accesso civico generalizzato a dati, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria delineato nel novellato art. 5, co. 2, del d.lgs. 33/2013. In virtù delle disposizioni del comma richiamato, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tassativamente indicati dalla legge, che contestualmente vengono in evidenza. Si tratta di un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridi-

camente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Sull'istituto dell'accesso civico generalizzato l'Autorità, chiamata dallo stesso d.lgs. 33/2013 a definire le esclusioni e i limiti, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata, ha adottato specifiche Linee guida con delibera n. 1309/2016 cui si rimanda per indicazioni operative.

L'accesso generalizzato non ha sostituito l'accesso civico "semplice" previsto dall'art. 5, co. 1 del d.lgs. 33/2013 e disciplinato nel citato decreto già prima delle modifiche ad opera del d.lgs. 97/2016.

L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. Questa tipologia di accesso riguarda, quindi, i soli atti, documenti e le informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio nei casi di mancata osservanza degli stessi

6.2. Trasparenza e tutela dei dati personali

La Corte Costituzionale, chiamata ad esprimersi sul tema del bilanciamento tra diritto alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ha riconosciuto che entrambi i diritti sono «contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato» (C. Cost., sentenza n. 20/2019).

Come già indicato nel precedente PTPCT 2019_2021 il trattamento dei dati personali è rimasto sostanzialmente inalterato a seguito dell'entrata in vigore del Reg. Ue 2016/679 e le pubbliche amministrazioni prima di procedere alla pubblicazione di dati/documenti sui siti web istituzionali devono verificare che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative prevedano l'obbligo di pubblicazione e che comunque le pubblicazioni rispettino tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti nell'art. 5 del citato Regolamento UE, in particolare il principio di adeguatezza, pertinenza e non eccedenza.

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, co. 4, dispone inoltre che *«Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione»*. Si richiama anche quanto previsto all'art. 6 del d.lgs. 33/2013 rubricato "Qualità delle informazioni" che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

Si ricorda inoltre che, in ogni caso, ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD (cfr. Art. 37 del Regolamento (UE) del 27 aprile 2016, n. 679 – GDPR e Parte IV § 7.) svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del GDPR).

6.3. La trasparenza come misura di prevenzione della corruzione: la trasparenza come sezione del PTPCT, le misure specifiche di trasparenza

Con la legge 190/2012 la trasparenza amministrativa ha assunto una valenza chiave quale misura generale per prevenire e contrastare la corruzione e la cattiva amministrazione (art. 1, co. 36). La stessa Corte Costituzionale, nella recente sentenza 20/2019, ha evidenziato come la trasparenza amministrativa con la legge 190/2012 è divenuta principio argine alla diffusione di fenomeni di corruzione.

La stretta relazione tra trasparenza e prevenzione del rischio corruttivo rende quindi necessaria una adeguata programmazione di tale misura nei PTPCT delle amministrazioni.

Una delle principali novità introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 è stata, infatti, la piena integrazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) nel Piano triennale di prevenzione della corruzione..

Come l'Autorità ha indicato nella delibera n. 1310/2016 , il PTPCT deve contenere una sezione dedicata alla trasparenza, impostata come atto fondamentale, con il quale sono organizzati i flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati.

Invariato, rispetto alle precedenti programmazioni rimane il ruolo di regia 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/trasmissione dei dati e delle informazioni;
- b) la pubblicazione dei dati e delle informazioni.

Il coinvolgimento e la collaborazione con il RPCT di tutti i dipendenti dell'amministrazione è richiamato infatti dall'art. 1, co. 9, lett. c) della L. 190/2012 dove si stabilisce che il PTPCT preveda «*obblighi di informazione nei confronti del responsabile... chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*», oltre che all'art. 8 del d.P.R. 62/2013 dove si prevede un dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del RPCT, dovere la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente e da valutare con particolare rigore. Lo stesso è indicato negli artt. 9 e 16 dell'allegato alla Delibera della Giunta regionale n. 978/2019 "Aggiornamento del codice di comportamento per il personale della Giunta regionale (art. 54 comma 5 d.lgs. 165/2001)"

Come dettato dall'art. 10 del d.lgs. n. 33/2013, si è provveduto a rappresentare nella tabella di cui all'Allegato i flussi per la pubblicazione dei dati. La situazione rappresentata tiene conto dell'organizzazione delle strutture della Giunta Regionale.

Più specificamente nel citato allegato sono stati individuati/e:

- gli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. n. 33/2013 e quelli che non sono più da pubblicare obbligatoriamente, a seguito del d.lgs. 97/2016,
- i responsabili dell'elaborazione, della trasmissione e della pubblicazione dei dati;
- le tempistiche per la pubblicazione, l'aggiornamento e il monitoraggio.

Le responsabilità sono indicate con riferimento agli uffici dirigenziali, la cui titolarità è definita nell'organigramma e risulta anche dai dati pubblicati sui dirigenti nell'apposita pagina della Sezione "Amministrazione Trasparente".

6.4. La pubblicazione dei dati patrimoniali e reddituali dei dirigenti

ANAC con la delibera n. 241/2017 aveva adottato le Linee guida recanti indicazioni per l'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 relativamente alle pubblicazioni inerenti i dati dei titolari di incarichi politici , di amministrazione, di direzione e governo e i titolari di incarichi dirigenziali, questi ultimi introdotti con il d.lgs. 97/2016 .

A seguito del ricorso presentato da alcuni dirigenti dell'Autorità Garante della protezione dei dati personali al TAR Lazio contro il provvedimento di richiesta di dati da parte del loro datore di lavoro, il Tribunale amministrativo ha sospeso lo stesso provvedimento, rilevando questioni di legittimità costituzionale e compatibilità con il diritto comunitario.

Appena un mese dopo la delibera n. 241/2017, ANAC ha adottato la delibera n. 382 del 12 aprile 2017 (Sospensione dell'efficacia della delibera n. 241/2017 limitatamente alle indicazioni relative all'applicazione dell'art. 14 comma 1 lett. c) ed f) del d.lgs. 33/2013 per tutti i dirigenti pubblici).

Con sentenza n. 20, depositata il 21 febbraio 2019, la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'articolo 14, comma 1 bis del d.lgs. 33/2013 nella parte in cui prevede l'obbligo di pubblicare i dati reddituali e patrimoniali di tutti i dirigenti pubblici anziché dei soli dirigenti apicali di amministrazioni ed enti.

A seguito di tale sentenza ANAC, con Delibera n. 586 del 26 giugno 2019 "Integrazioni e modifiche della delibera 241/2017 per applicazione dell'art. 14, co. 1 bis e ter del d.lgs 33/2013", ha fornito le seguenti indicazioni:

1. La pubblicazione dei compensi e delle spese di viaggio e di missione (art. 14, co. 1, lett. c)

La Corte Costituzionale conferma la legittimità di tale disposizione. Trova applicazione per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, anche senza procedure pubbliche di selezione. L'obbligo è da intendersi riferito ai dirigenti con incarichi amministrativi di vertice, ai dirigenti interni e a quelli "esterni" all'amministrazione, compresi i titolari di incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione pur non muniti della qualifica di dirigente pubblico o comunque non dipendenti di pubbliche amministrazioni.

2. La pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali (art. 14, co. 1, lett. f).

La Corte ha ritenuto congruo graduare l'applicazione della lett. f) dell'art. 14, co. 1, prendendo come riferimento l'art. 19, co. 3 e 4, del d.lgs.165/2001, *ferma restando la necessità di un nuovo intervento normativo nella materia anche in relazione ad altre tipologie di incarico dirigenziale con riferimento a tutte le amministrazioni, anche non statali.*

Ad avviso dell'Autorità, i dirigenti cui si applica la trasparenza dei dati reddituali e patrimoniali di cui all'art. 14 co. 1 lett. f) sono i titolari di incarichi dirigenziali a capo di uffici che al loro interno sono articolati in uffici di livello dirigenziale, generale e non generale. L'Autorità, al fine di dare corretta attuazione alle indicazioni della Corte, ritiene indispensabile che le amministrazioni non statali e quelle a cui non si applica direttamente l'art. 19, co. 3 e 4, del d.lgs. 165/2001, *indichino chiaramente in un apposito atto organizzativo* quali sono le posizioni dirigenziali equivalenti a quelle dell'art. 19, co. 3 e 4. E' necessario che tale atto sia pubblicato nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale, sottosezione "Atti generali" e collegato con un link alla sottosezione di "Amministrazione Trasparente" relativa ai dirigenti, per ragioni di trasparenza organizzativa.

3. Applicazione del comma 1-ter dell'art. 14 d.lgs. 33/2013

La Corte ha dichiarato inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, co. 1-ter. Resta quindi fermo quanto disposto nella delibera 241/2017, secondo cui i dirigenti sono tenuti a comunicare all'amministrazione presso cui prestano servizio l'importo complessivo degli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica e quello dell'amministrazione di pubblicare sul proprio sito istituzionale detto dato.

4. Uffici di diretta collaborazione

L'Autorità conferma la delibera n. 241/2017, a tali soggetti è applicabile esclusivamente la disciplina di cui alle lettere da a) a e) dell'art. 14, co. 1, d.lgs. 33/2013. Apporta comunque un distinguo per i dirigenti "apicali", cioè che sono posti al vertice di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali (generali e non), per questi è da ritenersi obbligatoria la pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, co. 1, lett. da a) a f).

Con Decreto dirigenziale n 18853 del 19 novembre 2019 "Applicazione dell'art. 14 d.lgs. 33/2013. Individuazione figure di vertice" sono stati individuati il Direttore generale della Giunta regionale, l'Avvocato generale dell'Avvocatura regionale e i Direttori delle direzioni della Giunta regionale quali figure apicali da assoggettare al regime della trasparenza rafforzata sui dati reddituali e patrimoniali di cui alla lettera f) comma 1 del citato articolo 14.

In data 20 dicembre 2019 il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha richiamato sul problema l'attenzione del Ministro della Pubblica amministrazione on. Fabiana Dadone, con una lettera, riferendosi ai lavori della "Commissione per la ricognizione e la revisione del sistema normativo della trasparenza e della prevenzione della corruzione" istituita presso il Ministero stesso.

Nel merito, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella seduta del 18 dicembre, prendendo atto delle criticità applicative dell'art. 14, comma 1-bis, del D.Lgs. 33/2013, ha approvato un documento contenente una proposta di modifica normativa.

Infatti, l'art. 14, al comma 1-bis del D. Lgs. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. 97/2016, ha equiparato gli obblighi di trasparenza gravanti sui dirigenti a quelli imposti ai titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo di livello statale, regionale e locale, disposizione che la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), ritenendo parzialmente fondata la violazione del principio di ragionevolezza e anche quello di eguaglianza laddove la normativa estende detto obbligo a tutti i dirigenti.

Tale proposta costituisce un primo contributo da portare all'attenzione della Commissione, al fine di addivenire a soluzioni concrete che, nella direzione indicata dalla Corte Costituzionale, possano contemperare il principio di trasparenza con il principio di riservatezza.

Con il comma 7 dell'art. 1 del decreto legge 162/2019 "Decreto milleproroghe" è stata prevista la sospensione delle sanzioni per mancata pubblicazione dei dati di cui alla citata lettera f) fino all'adozione dei provvedimenti di adeguamento alla sentenza della Corte Costituzionale.

6.5 Attestazione dell'OIV sulla trasparenza

Ogni anno l'Autorità Nazionale Anticorruzione fornisce le indicazioni ed individua gli obblighi di pubblicazione di cui ciascun Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), o organismo con funzioni analoghe, deve attestare la corretta pubblicazione entro il 30 aprile, attestazione da pubblicare nella sottosezione "Controlli e rilievi sull'amministrazione" "Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe".

PARTE III - PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA NEGLI ENTI DI DIRITTO PRIVATO

1. Ambito soggettivo

Il tema dell'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza agli enti di diritto privato è stato affrontato nelle Linee guida dell'ANAC, di cui alla delibera n. 1134/2017.

Nelle predette Linee guida è stato preliminarmente inquadrato l'ambito di applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e trasparenza delineato all'art. 1, co. 2-*bis*, della l. 190/2012 e all'art. 2-*bis* del d.lgs. 33/2013, dal quale emerge la netta distinzione operata dal legislatore tra società in controllo pubblico ed enti di diritto privato ad esse assimilati (ove sussistano le condizioni indicate all'art. 2-*bis*, co. 2) e società partecipate ed altri enti di diritto privato, di cui all'art. 2-*bis*, co. 3.

1.1. Società a controllo pubblico e altri enti di diritto privato ad esse assimilati, ai sensi dell'art. 2-*bis*, co. 2, del d.lgs. 33/2013

Si tratta, in particolare, di:

a) società a controllo pubblico, come definite all'art. 2, co. 1, lett. m) del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* (TUSP) ovvero «*le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)*»; la lett. b) definisce "controllo" «*la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo*»;

b) associazioni, fondazioni ed enti di diritto privati comunque denominati, anche privi di personalità giuridica con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in misura maggioritaria per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni;

c) enti pubblici economici.

Tutti questi enti sono tenuti ad applicare la disciplina della prevenzione della corruzione e, per quanto concerne la trasparenza, a pubblicare dati e informazioni riguardanti sia l'organizzazione sia l'attività di pubblico interesse, nel rispetto di quanto previsto dal d.lgs. 33/2013 per le pubbliche amministrazioni secondo il criterio della compatibilità e ad assicurare il diritto di accesso civico generalizzato.

➤ Le società in controllo pubblico

A integrazione di quanto riportato nella delibera n. 1134/2017 giova sottolineare, in questa sede, alcune questioni relative alla nozione di società in controllo pubblico.

L'Autorità ha avuto modo di osservare che affinché si configuri il controllo ai sensi dell'art. 2359, co. 1, n. 3), c.c. rileva il fatto che tra le due realtà intercorrano rapporti contrattuali, la cui costituzione e il cui perdurare rappresentino la condizione di esistenza e di sopravvivenza della capacità d'impresa della società controllata.

Una particolare attenzione merita la fattispecie in cui una società sia partecipata da più amministrazioni, ciascuna delle quali singolarmente non esercita il controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c., ma che complessivamente detengono una quota maggioritaria del capitale sociale.

L'esperienza maturata dall'Autorità nell'ambito delle attività di vigilanza e consultiva ha posto in luce che la questione della qualificazione delle società partecipate da una pluralità di pubbliche amministrazioni come società a controllo pubblico presenta alcune incertezze interpretative per

le criticità connesse alla valutazione, spesso complessa, degli elementi caratterizzanti il controllo esercitabile dalle pubbliche amministrazioni.

L'Autorità, ai soli fini dell'applicazione delle disposizioni della legge 190/2012 e del d.lgs. 33/2013, ritiene di aderire all'orientamento secondo cui il controllo pubblico congiunto si presume ove la partecipazione congiunta delle pubbliche amministrazioni al capitale sociale risulti in misura superiore al 50%, anche in assenza di un coordinamento formalizzato. Ciò in considerazione della ratio che soggiace alla normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione volta al corretto utilizzo delle risorse pubbliche e all'esigenza di buon andamento di attività che riguardano l'esercizio di funzioni e attività che perseguono interessi pubblici.

➤ *Gli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013*

Per quanto riguarda gli altri enti di diritto privato considerati all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, l'Autorità ha fornito alcune indicazioni per valutare la sussistenza dei requisiti ivi stabiliti ai fini della riconducibilità degli stessi alla categoria dei soggetti a controllo pubblico. Tali requisiti sono:

a) il bilancio superiore a 500.000 euro; b) il finanziamento in misura maggioritaria per almeno due esercizi consecutivi nell'ultimo triennio da parte di pubbliche amministrazioni; c) la designazione della totalità dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo da parte di pubbliche amministrazioni. In particolare, in merito al requisito del bilancio di importo superiore a 500.000 euro, nella delibera è stato precisato che occorre prendere in esame il maggior valore tra il totale attivo dello stato patrimoniale e il totale del valore della produzione, al fine di ricomprendere quegli enti che, pur non disponendo di un attivo patrimoniale rilevante, perseguono le proprie finalità istituzionali attraverso l'utilizzo di contributi in conto esercizio o di altre forme di proventi.

Misure di prevenzione della corruzione e trasparenza Per quanto riguarda le misure di prevenzione, ai sensi dell'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012, il PNA costituisce atto di indirizzo per l'adozione di misure integrative di quelle contenute nel modello di organizzazione e gestione eventualmente adottati ai sensi del d.lgs. 231/2001, da parte dei soggetti indicati all'art. 2-bis, co. 2 del d.lgs. 33/2013. Si rammenta che il sistema di misure organizzative previste dal d.lgs. 231/2001 e quello di misure di prevenzione della corruzione disciplinate dalla l. 190/2012, seppure entrambi finalizzati a prevenire la commissione di reati e a esonerare da responsabilità gli organi preposti ove le misure adottate siano adeguate, presentano differenze significative. In particolare, il d.lgs. 231/2001 ha riguardo ai reati commessi nell'interesse o a vantaggio della società o che comunque siano stati commessi anche nell'interesse o a vantaggio di questa. La legge 190/2012 è volta invece a prevenire reati commessi in danno della società, tenendo conto altresì dell'accezione ampia di corruzione indicata in precedenza. In merito all'obbligo di adottare misure di prevenzione della corruzione a integrazione di quelle contenute nel modello organizzativo di cui al d.lgs. 231/2001, si evidenzia che, ove sia predisposto un documento unico, la sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione ai sensi della l. 190/2012 tiene luogo del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) e deve essere adottata annualmente, secondo le modalità previste per le pubbliche amministrazioni. Ciò in quanto il carattere dinamico del sistema di prevenzione di cui alla l. 190/2012 richiede una valutazione annuale dell'idoneità delle misure a prevenire il rischio rispetto alle vicende occorse all'ente nel periodo di riferimento. Diversamente, il modello 231, che risponde ad altri scopi, è aggiornato solo al verificarsi di determinati eventi, quali la modifica della struttura organizzativa dell'ente o di esiti negativi di verifiche sull'efficacia. In assenza del modello 231, l'ente adotta il documento contenente le misure di prevenzione della corruzione in relazione alle funzioni svolte e alla propria specificità organizzativa. Per quanto riguarda gli enti di diritto privato in controllo, regolati o finanziati, definiti dal d.lgs. 39/2013, tenendo conto di quanto disposto dall'art. 21 del medesimo decreto, sono certamente sottoposti al divieto di pantouflage gli amministratori e i direttori generali, in quanto muniti di poteri gestionali. Non sembra invece consentita una estensione del divieto ai dipendenti, attesa la formulazione letterale del citato art. 21 che fa riferimento solo ai titolari di uno degli incarichi considerati dal d.lgs. 39/2013. Si evidenzia, infine, che con la legge n. 179 del 2017, che ha sostituito l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 modificando la disciplina per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (*whistleblower*), detta tutela è stata estesa espressamente anche ai dipendenti degli enti di diritto privato a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del codice civile.

➤ *Trasparenza*

Le società e gli enti specificati all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 sono tenuti al rispetto della disciplina sulla trasparenza, con riguardo ai dati, documenti e informazioni attinenti sia all'organizzazione, sia all'attività di pubblico interesse svolta, secondo il criterio della compatibilità.

➤ *Il RPCT*

Per quanto riguarda la nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, la scelta è rimessa all'organo di indirizzo della società, consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti.

➤ *Le amministrazioni controllanti*

Regione Toscana svolge la propria attività di impulso nei confronti delle società e degli enti controllati elaborando indirizzi, anche in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, nei confronti di tali soggetti, in tutti casi in cui la legge regionale prevede che siano adottati tali atti. Inoltre, fin dal maggio 2014, e successivamente nei PTPCT aggiornati annualmente sono state fornite indicazioni sui regimi da adottare in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza, e condotte verifiche annuali a campione sui comportamenti degli enti.

1.2. Società partecipate ed enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, comma 3, del d.lgs. 33/2013

Le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni non in controllo, come definite dal d.lgs. 175/2016, e le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, che, fermo restando il requisito del bilancio superiore a 500.000 euro, esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici, sono sottoposti, secondo il criterio della compatibilità, ai soli obblighi di trasparenza previsti per le pubbliche amministrazioni, limitatamente ai dati e documenti inerenti l'attività di pubblico interesse.

In coerenza con quanto osservato in merito ai requisiti indicati all'art. 2-bis, co. 2, per le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, ai fini dell'applicazione degli obblighi di trasparenza attenuati il requisito del bilancio va apprezzato non in modo isolato, ma congiuntamente alla valutazione dell'attività di pubblico interesse, ovvero dell'esercizio di funzioni amministrative o dell'espletamento di attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o della gestione di servizi pubblici.

Per i soggetti individuati all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013 non è prevista l'adozione del PTCP e di altre misure di prevenzione della corruzione.