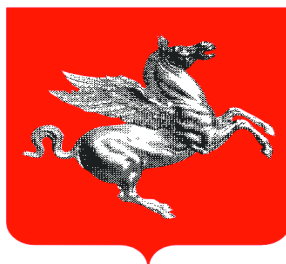


**REGIONE
TOSCANA**



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

2018- 2020

GIUNTA REGIONALE

DIREZIONE ORGANIZZAZIONE E SISTEMI INFORMATIVI

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

SOMMARIO

Premessa	3
1) Quadro normativo di riferimento.....	6
2) Contesto esterno	9
3) Contesto interno.....	15
4) Esiti del Monitoraggio del PTPCT 2017-2019.....	23
5) Il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2018-2020.....	28
6) La prevenzione della corruzione e la trasparenza nelle società e negli enti di diritto privato controllati e partecipati dall'amministrazione regionale alla luce delle nuove linee guida ANAC delibera n. 1134 del 8 novembre 2017.....	33
7) La misura della trasparenza.....	40

Premessa

L'attuazione della normativa sulla prevenzione della corruzione si muove su due filoni e ambiti di attività che richiedono un approccio ancora abbastanza nuovo rispetto alle ordinarie modalità di funzionamento della pubblica amministrazione, un'ottica normativa e un'ottica organizzativa. Per quanto gli obiettivi di carattere trasversale che devono essere perseguiti richiedano capacità di lettura, di sintesi e di proposta siano sempre più numerosi, le competenze pluridisciplinari necessarie sono ancora in via di formazione e consolidamento nelle amministrazioni pubbliche e nei suoi funzionari.

In realtà la situazione di crisi economica perdurante dal 2008 al 2015, il processo di riforma avviato dalla c.d. legge Madia nelle istituzioni e nei processi della Pubblica amministrazione, una crescente attenzione da parte dell'utenza anche qualificata all'impiego delle risorse pubbliche e comunque al rispetto dei propri diritti di cittadinanza, la richiesta di accountability e responsabilizzazione stanno spingendo le pubbliche amministrazioni e l'universo di società ed enti privati collegati a una continua revisione di se stesse e del loro funzionamento. Non è un caso che i conflitti di interesse siano un argomento non solo all'ordine del giorno della scena politica nazionale, ma rappresentino anche un quesito da affrontare in molte attività di minor spessore.

Strumenti come il Piano triennale di prevenzione della corruzione e la trasparenza, al pari del Piano della qualità della prestazione organizzativa, la redazione dei bilanci secondo il nuovo modello richiesto dal D.Lgs.118/2011 o ancora le disposizioni del Codice dell'Amministrazione digitale, spingono alla definizione di nuovi modelli di amministrazione pubblica, e richiedono una riflessione sulle proprie criticità, sulla individuazione di possibili soluzioni di problemi, nonché lo sforzo di rendersi più leggibili e facilmente accessibili all'utenza esterna.

Da questo punto di vista il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza costituisce un importante strumento per continuare non solo a rendere più etica ma anche a migliorare organizzativamente l'azione amministrativa.

Regione Toscana ha assunto nel corso del 2017 una serie di iniziative in questo senso per affermare in maniera ancora più incisiva il percorso intrapreso sin dall'adozione del **Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)**

e del **Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI), anni 2014-2016- Giunta regionale**, con Delibera GR 40/2014.

In materia **di personale** le modifiche apportate alla L.R.1/2009 e al Regolamento 33/2010 hanno reso la disciplina in materia di attività extraimpiego, dirigenza e accesso all'impiego regionale totalmente rispondente al principio di esclusività del rapporto di pubblico impiego e di aderenza alla normativa statale.

Gli indirizzi in materia di contratti pubblici sono stati rivisti nel giugno 2017 con Delibera della Giunta regionale 643/2017, a seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs.56/2017, su proposta della Responsabile del Settore Contratti e R.A.S.A. della Regione Toscana. Nel mese di dicembre 2017 è stato aggiornato il "Prezzario" dei lavori pubblici della Toscana.

Nell'ambito delle **autorizzazioni** (provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico immediato) è proseguita l'attività di omogeneizzazione delle procedure precedentemente effettuate dalle province, con significativi risultati in materia di autorizzazioni ambientali e demanio idrico.

La **concessione di contributi economici** ha un principio cardine nell'osservanza delle "Direttive per la definizione della procedura di approvazione dei bandi per l'erogazione dei finanziamenti" assunte dalla Giunta regionale nell'aprile 2014.

Con apposito provvedimento della Giunta regionale, la Delibera 1339/2016, si è provveduto anche a specificare i criteri per la concessione dei contributi in materia sanitaria e sociale per meglio aderire anche in questo ambito alle disposizioni della Legge 241/1990 in modo tale da rafforzare i principi di trasparenza ed equità dell'azione amministrativa, definendo puntualmente i criteri di erogazione dei contributi, e consentendo, contestualmente, una puntuale tracciabilità degli interventi effettuati, un costante controllo dell'impiego delle risorse ed una più funzionale gestione dei competenti capitoli del bilancio regionale.

Per quanto riguarda **la gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio**, nel 2017 è stato adottato per la prima volta il Rendiconto come previsto dal D.Lgs.vo118/2011, relativo all'anno 2016, che ha comportato un imponente lavoro in esito alla verifica dei crediti e debiti reciproci con gli enti

strumentali, società controllate e partecipate, in qualità di ulteriore strumento di trasparenza di gestione finanziaria dell'ente.

Nel corso dell'anno sono stati inoltre approvati gli Accordi con la Città metropolitana di Firenze e le altre province toscane per il passaggio dei beni mobili alla regione Toscana, a seguito del trasferimento delle funzioni ex-provinciali.

Relativamente **a controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni** sono stati approvati, con Delibera G.R. 385/2017, "Indirizzi unitari per l'esercizio del controllo analogo sugli organismi in house della Regione Toscana", gli "Indirizzi per i controlli sulle opere pubbliche cofinanziate con risorse del bilancio regionale" (Delibera G.R.346/2017) e successivamente, nel mese di novembre, il metodo di campionamento e le check list di controllo da applicare per tale controllo, apposite "Procedure di monitoraggio degli Enti e Agenzie dipendenti della Regione Toscana, Fondazioni culturali, Consorzio Zona Industriale Apuana e Associazione Centro di Firenze per la Moda Italiana " con Decisione della Giunta regionale n.7 del novembre 2017.

Nel corso del 2017, **in materia di pianificazione e governo del territorio**, sono stati approvati tre regolamenti della L.R.65/2014 "Norme per il governo del territorio": il primo relativo all'"Informazione e partecipazione alla formazione degli atti di governo del territorio. Funzione del garante dell'informazione e della partecipazione"; "Formazione e gestione del sistema informativo geografico regionale"; "Disposizioni per la tutela e valorizzazione degli insediamenti".

Sui **Fondi europei** sono state adottate due Decisioni della Giunta regionale, nel mese di febbraio e nel mese di luglio, di "Approvazione cronoprogramma dei bandi, delle procedure negoziali e delle esigenze di Assistenza tecnica a valere sui programmi comunitari (annualità 2017-2019)". Sono stati inoltre aggiornati i Sistemi di Gestione e controllo del POR FESR e del POR FSE nel mese di maggio.

In **ambito sanitario** la Giunta regionale ha approvato la Delibera 1284/2017 su "Indirizzi su sponsorizzazione, conflitto di interesse e pubblicità nella formazione continua in sanità", settore nel quale è in attuazione una profonda revisione anche per il particolare rischio di esposizione a corruzione.

Nelle **Attività di facilitazione e sostegno rivolta a soggetti economici** ,

nel mese di febbraio la Giunta ha approvato uno schema di Protocollo d'intesa con ANCI e la Città metropolitana di Firenze per consolidare strategie comuni di attrazione degli investimenti nonché la ricerca e l'assistenza a investitori stranieri tramite interventi coordinati.

1. Quadro normativo di riferimento.

Il Piano triennale della prevenzione della corruzione, ai sensi dell'art.1 comma 9 della legge 190/2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", ha le seguenti finalità:

- a) individuare le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16 dell'art. 1 della medesima legge, anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano nazionale anticorruzione, nell'ambito delle quali e' più elevato il rischio di corruzione, e le relative misure di contrasto, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165;
- b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;
- d) definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) definire le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Inoltre il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 come novellato nel 2016 dal D.Lgs.97, stabilisce, al comma 1, che "Ogni amministrazione indica, in un'apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1, comma 5, della legge n. 190 del 2012, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del presente decreto".

Pertanto tale Piano contiene anche la sezione dedicata alla trasparenza.

La Giunta della Regione Toscana ha adottato il primo Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) con la Delibera n.40/2014 e i Piani successivi con deliberazioni 56/2015, 52/2016 e 217/2017.

Il presente Piano ha validità per il triennio 2018/2020 e annualmente sarà oggetto di aggiornamento.

In Regione Toscana sono presenti attualmente un Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza per il Consiglio regionale e una per la Giunta, poiché i due organi e i loro apparati sono autonomi.

La strategia per la prevenzione del rischio corruzione è contenuta nell'Allegato 6 del PNA 2013, con riferimento alla norma tecnica UNI – ISO 31000-2010, e definita dai seguenti principi, adattati al contesto specifico di una pubblica amministrazione:

a. La gestione del rischio crea e protegge il valore.

La realizzazione di un adeguato sistema di prevenzione del rischio corruzione contribuisce in maniera dimostrabile al raggiungimento degli obiettivi della Regione e al miglioramento delle prestazioni dei suoi addetti, con conseguenti ricadute positive in termini di reputazione, consenso dell'opinione pubblica e dell'utenza.

b. La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione.

Il processo di gestione del rischio corruzione non è un'attività separata che si aggiunge a tutte le altre presenti nell'Amministrazione regionale. La gestione del rischio fa parte delle attività e delle responsabilità della direzione e deve diventare parte integrante dei processi , compresa la pianificazione strategica e tutti i processi di gestione e di cambiamento.

c. La gestione del rischio è parte del processo decisionale.

La gestione del rischio aiuta i responsabili delle decisioni, ad ogni livello, politico e dirigenziale, ad effettuare scelte consapevoli, e determinare correttamente la priorità delle azioni e distinguere tra linee di azione alternative.

d. La gestione del rischio tratta esplicitamente l'incertezza.

La gestione del rischio tiene conto esplicitamente dell'incertezza, della natura di tale incertezza e di come può essere affrontata nel contesto organizzativo della Regione.

e. La gestione del rischio è sistematica, strutturata e tempestiva.

Un approccio sistematico, tempestivo e strutturato alla gestione del rischio contribuisce all'efficienza ed a risultati coerenti, confrontabili ed affidabili.

f. La gestione del rischio si basa sulle migliori informazioni disponibili.

Gli elementi in ingresso al processo per gestire il rischio si basano su fonti di informazione quali dati storici, esperienza, informazioni di ritorno dai portatori d'interesse, osservazioni, previsioni e pareri di specialisti. Tuttavia, i responsabili delle decisioni dovrebbero informarsi, e tenerne conto, di qualsiasi limitazione dei dati o del modello utilizzati o delle possibilità di divergenza di opinione tra gli specialisti.

g. La gestione del rischio è "su misura".

La gestione del rischio deve tenere conto del contesto esterno e del contesto interno per definire il profilo di rischio corruzione della Regione

h. La gestione del rischio tiene conto dei fattori umani e culturali.

Nell'ambito della gestione del rischio, occorre individuare capacità, percezioni e aspettative delle persone esterne (portatori di interessi generali, utenti in genere) ed interne (personale, collaboratori a vario titolo, rappresentanze sindacali), che possono facilitare o impedire il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.

i. La gestione del rischio è trasparente e inclusiva.

Il coinvolgimento appropriato e tempestivo dei portatori d'interesse e, in particolare, dei responsabili delle decisioni, a tutti i livelli dell'organizzazione, assicura che la gestione del rischio corruzione rimanga pertinente ed aggiornata. Il coinvolgimento, inoltre, permette che i portatori d'interesse siano opportunamente rappresentati e che i loro punti di vista siano presi in considerazione nel definire i criteri di rischio.

j. La gestione del rischio è dinamica.

La gestione del rischio corruzione è sensibile e risponde al cambiamento continuamente. Ogni qual volta accadono eventi esterni ed interni, cambiano il contesto e la conoscenza, si attuano il monitoraggio ed il riesame, emergono nuovi rischi, alcuni rischi si modificano ed altri scompaiono.

k. La gestione del rischio favorisce il miglioramento continuo dell'organizzazione.

La Regione intende sviluppare ed attuare strategie per migliorare la maturità della propria gestione del rischio corruzione, tenendo conto della connessione di tale processo con tutti gli altri aspetti della propria organizzazione.

Sulla base di tali principi e dei contenuti delle Determinazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n.12/2015 e n. 831/2016, che costituiscono Aggiornamenti al Piano nazionale Anticorruzione, è stato individuato il processo di gestione del rischio nell'ambito degli uffici della Giunta regionale toscana, al paragrafo 8 del PTPCT 2017-2019, di cui si conferma la validità anche per il presente Piano.

2. Contesto esterno

2.1 La situazione economica

Al 31 dicembre 2016 in Toscana i residenti sono 3 milioni 742mila 437, con una diminuzione rispetto al 2015 di 1.961 unità (-0,1%) e l'età media dei toscani è pari a 46,16, più alta di quella nazionale (44,9).

Nella Nota di aggiornamento al DEFR 2018, approvata dal Consiglio regionale nel dicembre 2017, il quadro macro-economico appare in via di netto miglioramento rispetto alle attese. Le stime dell'Istituto Regionale per la programmazione economica regionale (IRPET) individuano un ritmo di crescita pari all'1,6%, superiore a quello della media nazionale, che si attesta all'1,5%.

Una parte importante di questo risultato è da imputare all'impulso derivante dal quadro degli scambi internazionali. Stando ai dati ufficiali di ISTAT la prima metà del 2017 ci consegna un export toscano di beni in forte ripresa, capace di sfruttare il consolidamento della crescita mondiale. I valori del primo semestre infatti sono superiori dell'8,8% rispetto allo stesso periodo dell'anno

precedente. Le produzioni che maggiormente hanno contribuito alla performance regionale sono quelle relative ai beni di consumo non durevole ed ai beni strumentali.

Il consumo delle famiglie residenti nel corso del 2017 è cresciuto dello 0,8% a prezzi costanti, sostenuto da un andamento positivo del reddito disponibile (cresciuto del 2,6% a prezzi correnti) e una dinamica contenuta dell'inflazione che stimiamo attorno all'1,2% in media d'anno. Queste due evoluzioni portano come conseguenza quella di un incremento del potere di acquisto medio delle famiglie che sulla base delle stime IRPET risulterebbe in crescita attorno all'1,3% rispetto all'anno precedente. In aggiunta alla spesa dei residenti è necessario considerare poi anche l'ammontare dei consumi turistici che si stimano in crescita per il 2017, complice un risultato complessivo in termini di presenze turistiche molto positivo.

Nel 2017 però il dato più confortante riguarda la ripresa degli investimenti che, ampiamente al di là delle previsioni, sono stimati in crescita del 2,3% con una chiara accelerazione rispetto al dato dell'anno precedente.

In questo modo la Toscana è tra le poche regioni che ha interamente recuperato la perdita occupazionale che vi è stata nel corso della crisi.

Il quadro descritto in ogni caso non sana ancora i costi complessivi e l'asimmetria degli effetti provocati dalla recessione. Infatti il potenziale di lavoro inutilizzato (disoccupati, scoraggiati, occupati a tempo ridotto in modo involontario) è ancora ampiamente sopra livelli socialmente accettabili (il tasso di disoccupazione è stimato nel 2017 all'8,3% in Toscana) e le distanze nelle opportunità di lavoro, ad esempio fra generazioni, continuano ad essere più ampie di quelle che registravamo prima della crisi.

2.2 Criminalità organizzata e fenomeni corruttivi

Per quanto riguarda specificamente la dimensione della corruzione nella Regione Toscana, nel corso del 2016 la Giunta regionale ha sottoscritto un Accordo di collaborazione con la Scuola Normale Superiore di Pisa per la realizzazione di attività di analisi e ricerca sui fenomeni corruttivi e di criminalità organizzata in Toscana e la creazione di un rapporto annuale su questi fenomeni.

Nel luglio 2017 la Giunta regionale ha approvato con Decisione n.22 del 24 luglio la "Relazione scientifica relativa alla ricerca sui fenomeni di corruzione e di criminalità organizzata in Toscana (Rapporto 2016)", predisposta dalla Scuola Normale superiore e allo scopo di dare massima diffusione allo studio alla fine dell'anno la Relazione è stata presentata dal Presidente Rossi e dall'Assessore alla legalità Vittorio Bugli nel corso di una conferenza stampa nel mese di dicembre.

Il rapporto, la cui responsabile scientifica è la professoressa Donatella Della Porta, è organizzato in due sezioni. Una prima parte è dedicata ai fenomeni di criminalità organizzata, in cui vengono descritti i processi di espansione criminale in Toscana e nel centro e settentrione d'Italia, differenziati in base a dinamiche di delocalizzazione organizzativa (insediamento territoriale) e di delocalizzazione economica (infiltrazione nell'economia legale). La seconda parte presenta invece i principali andamenti relativi alla corruzione politica e amministrativa in Italia, in comparazione con altri paesi europei e tra le diverse regioni italiane. In entrambe le sezioni viene offerto un focus di approfondimento sui principali eventi emersi nell'anno 2016.

Una prima importante conclusione di tale Rapporto è che "Pur non essendo un'area a tradizionale presenza mafiosa, la Toscana, come ogni altra regione d'Italia, ha ospitato in passato e ancora oggi ospita nei propri territori attività economiche legali e illegali promosse da organizzazioni di stampo mafioso sia tradizionali, ovvero provenienti dalle quattro regioni del paese a tradizionale presenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), che straniere, o da gruppi che, pur svolgendo attività illecite su larga scala, non presentano le caratteristiche tipiche di un'organizzazione mafiosa, come nel caso, per esempio, di gruppi a forte connotazione etnica come quelli di origine albanese (mercato degli stupefacenti e prostituzione), cinese (contraffazione, tratta e altri reati), slava e rumena (tratta e sfruttamento sessuale), maghrebina o subsahariana (stupefacenti). A *mercati illeciti* fiorenti e ad attività di riciclaggio su vasta scala e in continua espansione, un dato questo acquisito sia dal punto di vista investigativo che giudiziario, solo sporadicamente si associa, almeno secondo le evidenze finora raccolte, un *insediamento territoriale* strutturato e autonomo di gruppi di criminalità di stampo mafioso, dato il minor grado di radicamento

organizzativo raggiunto (o ricercato) dai gruppi che operano in questi mercati.” Questi fenomeni presentano difficoltà di riconoscimento investigativo e giudiziario, da cui derivano difficoltà e i ritardi di reazione da parte delle istituzioni, degli attori economici e della società nel suo complesso.

La penetrazione della **criminalità organizzata** nel territorio toscano non è caratterizzata, in generale, dagli elementi costitutivi dell’art. 416 bis c.p., cioè dall’associazione per delinquere vera e propria. Non sono state individuate al momento, le condizioni di assoggettamento e omertà, presenti in altre zone del paese, rendendo quindi difficile configurare tale reato per i fatti esaminati dalla DDA fiorentina.

Nel Distretto, infatti, ha prevalso sia da parte della magistratura inquirente e, non sempre, da parte del giudicante, l’ipotesi prevista dall’art. 7 L. 203/91, che prevede una aggravante quando i fatti sono commessi per agevolare l’attività delle associazioni criminali di stampo mafioso. Alcuni di questi procedimenti rivelano l’esistenza sul territorio di individui che, pur non partecipando ad un’alcuna organizzazione operante sul territorio toscano, hanno e sfruttano legami diretti o indiretti con gruppi di criminalità organizzata di stampo mafioso operanti nei territori tradizionali. I casi riscontrati in questi anni si riferiscono ad almeno quattro principali settori illeciti (rapine, contraffazione, estorsione, stupefacenti).

La Toscana per diverse ragioni si posiziona tra le prime regioni in Italia per fenomeni di criminalità ambientale secondo le statistiche raccolte e rielaborate da Legambiente ogni anno. Le ragioni di tale posizionamento sono molteplici: dalle caratteristiche specifiche delle principali attività produttive presenti sul territorio, alla presenza nell’economia regionale di settori a c.d. *legalità debole* (pensiamo al settore tessile e del confezionamento nell’area vasta-centro) dove insieme spesso all’invisibilità delle attività economiche (manodopera e rispetto obblighi fiscali e previdenziali) si sommano forme di occultamento degli scarti e dei rifiuti del ciclo produttivo. Inoltre, paradossalmente, essendo una delle regioni in cui sono più attivi i controlli, è anche una regione in cui le violazioni emergono in maggior numero.

I gruppi di Camorra in epoca recente hanno dimostrato una maggiore capacità di espansione nel territorio toscano. In questo primo calcolo, circa il 57% dei

gruppi censiti in Toscana (la presenza è prevalentemente di tipo economico) sono di origine campana, mentre il restante 34% sarebbe di origine calabrese.

Le maggiori vulnerabilità di cui tenere conto per prevenire e contrastare il fenomeno della criminalità organizzata nel territorio regionale riguardano:

-Vulnerabilità territoriali e demografiche, dovute alla concentrazione in alcuni comuni toscani dalle ridotte dimensioni demografiche, o in quartieri di centri urbani medi-grandi, di vaste comunità di residenti provenienti da comuni dell'Italia meridionale ad elevata presenza di criminalità organizzata di stampo mafioso. Questa condizione non è da interpretare come un indicatore automatico di criminalità organizzata, ma queste concentrazioni possono in qualche modo incentivare una migrazione anche criminale dal momento che le vittime più vulnerabili rispetto a fenomeni di estorsione e usura sono appunto, per il maggior potere di ricatto, individui provenienti dallo stesso comune di origine (le indagini sul territorio toscano hanno provato l'esistenza di questo meccanismo). Di conseguenza, piuttosto che promuovere una criminalizzazione di tali comunità, è prioritario favorire la creazione di reti civiche di solidarietà rispetto a fenomeni di estorsione/racket e usura proprio in quei territori dove maggiori sono tali concentrazioni.

-Vulnerabilità economiche e accesso al credito, in quanto in un contesto economico in cui i perduranti effetti della crisi degli scorsi anni continuano a condizionare le dinamiche economico-finanziarie e sociali del territorio, lascerebbero, come confermato dall'autorità giudiziaria, spazi di agibilità alle organizzazioni criminali ed alle strategie di aggressione alle realtà imprenditoriali sane spesso finalizzate - si pensi al caso dei prestiti usurari e della partecipazione al capitale sociale - alla progressiva acquisizione delle aziende. L'assenza, poi, di un efficace strumento di monitoraggio del rischio infiltrazione criminale nei passaggi di proprietà degli esercizi commerciali e delle attività economiche rende questi eventi meno visibili. Si rende, dunque, necessaria l'implementazione di modelli di rischio anche in questi settori.

-Vulnerabilità istituzionali, poiché il mercato degli appalti pubblici così come l'attività autorizzativa e di controllo degli enti locali presentano in Toscana le medesime vulnerabilità riscontrate nel resto del paese. Alcune indagini in corso sembrano confermare questo dato, come in particolare, nel caso degli appalti il possibile uso strumentale, per finalità di dubbia liceità, del "consorzio" quale

modello societario privilegiato d'ingerenza affaristico-criminale nel mercato, o ancora l'atipico utilizzo del cd. sistema delle cauzioni per l'espletamento di gare pubbliche e per l'esecuzione degli appalti.

Quanto agli episodi di **corruzione**, da un'analisi della banca dati dell'archivio rassegna stampa della Regione Toscana nella ricerca per parole chiave sono stati approfonditi 34 eventi rilevanti di corruzione emersi tra il 1 gennaio 2016 e il 31 dicembre 2016.

Da questa prima rassegna di casi si possono individuare almeno due spunti di riflessione preliminare, da sottoporre ad ulteriore analisi nei successivi Rapporti ampliando la gamma di casi considerati e l'arco temporale di riferimento.

1. La rilevanza quantitativa delle denunce anonime, che si rivelano tutt'altro che marginali come accorgimenti utili all'“emersione” di fatti potenzialmente corruttivi. In cinque casi tra quelli considerati, un'inchiesta giudiziaria relativa a possibili eventi di corruzione ha preso avvio a seguito di segnalazioni anonime, tramite lettere indirizzate a organi di controllo, mezzi di comunicazione, e in una vicenda addirittura tramite una scritta su un muro in luogo pubblico.

2. I settori di maggiore vulnerabilità: appalti, sanità, controlli. I tre settori nei quali si concentra la grande maggioranza degli eventi di corruzione in Toscana nel corso del 2016 sono appalti, sanità, controlli. L'attività contrattuale per la realizzazione di opere pubbliche, forniture e servizi è il contesto nel quale le pratiche di corruzione sembrano trovare terreno particolarmente propizio, specie se gli appalti riguardano il settore sanitario (caratterizzato più frequentemente da asimmetrie informative, condizioni monopolistiche legate a brevetti su farmaci e macchinari, condizioni di emergenza, etc.), oppure entrano in gioco le cosiddette “grandi opere”, in relazione alle quali alcune criticità emergono in tutta evidenza con la figura del general contractor (contraente generale), che può esercitare un indebito condizionamento sui soggetti cui è delegata la funzione di controllo sul suo operato, da lui preliminarmente selezionati e successivamente retribuiti.

Da ultimo, dall'analisi del caso toscano anche il settore dei controlli si dimostra un'area di attività pubblica nella quale può maturare un forte e convergente interesse illecito di soggetti privati spesso inadempienti o in difficoltà nel rispettare la complessa e ipertrofica regolazione pubblica vigente e degli agenti

pubblici cui è delegata la funzione di controllo e sanzione. Questi ultimi infatti, in cambio di vantaggi personali (monetari o di altra natura) possono influenzare a favore dei soggetti controllati condizioni ed esiti di attività ispettive nonché le eventuali misure sanzionatorie susseguenti, fornendo in via preliminare informazioni su tempi e modalità del loro esercizio, interpretando in modo strumentalmente favorevole le disposizioni, mitigando le misure penalizzanti da applicare. Specie in attività di controllo fiscale, ambientale, stradale, sanitario, ecc. possono presentarsi significative opportunità di corruzione, che talvolta sconfinano – qualora i controlli o le contestazioni di irregolarità risultino meramente strumentali alla richiesta di contropartite illecite – in mere pressioni estorsive. Tra le categorie più frequentemente coinvolte vi sono in modo speculare alcuni soggetti socialmente più “deboli”, come chi esercita attività irregolari o gli immigrati, specie se irregolari, che subirebbero un danno elevato a seguito dall’esercizio dei poteri sanzionatori e a causa della loro condizione hanno spesso difficoltà a contemplare la possibilità di denunciare i controllori corrotti/estorsori, che dunque accrescono considerevolmente il potere negoziale nelle loro richieste; e alcuni soggetti economicamente più “forti”, in virtù della loro possibile maggiore disponibilità a pagare tangenti conseguente alla rilevanza degli interessi e delle risorse in gioco nelle attività imprenditoriali o professionali oggetto di verifica.

3 .Contesto interno

3.1 La revisione normativa e organizzativa conseguente al trasferimento di funzioni alla Regione Toscana

Nel corso del 2017 è proseguito il processo di assestamento dovuto al trasferimento di funzioni amministrative dalle province e dall’Agenzia di Promozione turistica della Toscana, nonché di attuazione di presupposti necessari per meglio organizzare il processo di vigilanza sugli enti dipendenti e sulle società in house e recepire normative sulla trasparenza di carattere nazionale, con l’adozione di nuovi provvedimenti quali:

Legge regionale 22 febbraio 2017, n. 5

Disposizioni in materia di organizzazione, programmazione e bilanci degli enti dipendenti e delle società in house. Modifiche alle leggi regionali [59/1996](#) ,

[60/1999](#) , [40/2005](#) , [28/2008](#) , [30/2009](#) , [39/2009](#) , [87/2009](#) , [23/2012](#) , [80/2012](#) , [30/2015](#) e [22/2016](#) ;

Legge regionale 6 marzo 2017, n. 8

Disposizioni transitorie in materia di controlli sugli impianti termici. Modifiche alla [l.r. 87/2009](#) e alla [l.r. 85/2016](#) ;

Legge regionale 3 aprile 2017, n. 16

Disposizioni per il recepimento degli accordi conseguenti il riordino delle funzioni provinciali. Modifiche alla [l.r. 22/2015](#) e alla [l.r. 70/2015](#) ;

Legge regionale 5 giugno 2017, n. 26

Disposizioni in materia di diritto di accesso, di pubblicità e trasparenza per consiglieri regionali, assessori e organi di garanzia. Modifiche alla [l.r. 40/2009](#) ed alla [l.r. 55/2014](#) ;

Legge regionale 28 luglio 2017, n. 37

Disposizioni in materia faunistico-venatoria e di manufatti per esigenze venatorie. Modifiche alle leggi regionali [3/1994](#) , [84/2016](#) e [65/2014](#) ;

Legge regionale 2 agosto 2017, n. 42

Disposizioni per la successione della Regione Toscana nei beni e nei rapporti della Provincia di Lucca conseguenti al riordino delle funzioni provinciali, e per la conclusione del processo di riordino. Modifiche alla [l.r. 22/2015](#) ;

Legge regionale 13 ottobre 2017, n. 57

Disposizioni in materia di canoni per l'uso del demanio idrico e per l'utilizzazione delle acque. Modifiche alla [l.r. 77/2016](#) ;

Legge regionale 17 ottobre 2017, n. 58

Norme in materia di affittacamere, bed and breakfast e obblighi di comunicazione. Modifiche alla [l.r. 86/2016](#) ;

Legge regionale 17 ottobre 2017, n. 59

Disposizioni in materia di gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne. Modifiche alla [l.r. 7/2005](#) .

Ma è soprattutto a livello regolamentare che l'azione normativa della Regione ha prodotto il disegno di un nuovo quadro istituzionale di azione con i seguenti provvedimenti:

"Regolamento 6 marzo 2017, n. 6/R

Modifiche al decreto del Presidente della Giunta regionale 8 agosto 2003, n. 47/R "Regolamento di esecuzione [della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32](#) (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro) in materia di riordino istituzionale.";

Regolamento 29 marzo 2017, n. 13/R

Regolamento recante disposizioni per l'esercizio delle funzioni autorizzatorie regionali in materia ambientale in attuazione dell'[articolo 5 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25](#) (Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati); dell'[articolo 76 bis della legge regionale 12 febbraio 2010, n.10](#) (Norme in materia di valutazione ambientale strategica "VAS", di valutazione di impatto ambientale "VIA", di autorizzazione integrata ambientale "AIA" e di autorizzazione unica ambientale "AUA"); dell'[articolo 13, comma 1, lettera a\) della legge regionale 31 maggio 2006, n. 20](#) (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento); dell'[articolo 16 della legge regionale 11 febbraio 2010, n.9](#) (Norme per la tutela della qualità dell'aria ambiente).

Modifiche al regolamento 25 febbraio 2004, n. 14/r (Regolamento regionale di attuazione ai sensi della [lettera e\), comma 1, dell'articolo 5 della legge regionale 18 maggio 1998, n. 25](#) "Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati");

Regolamento 8 agosto 2017, n. 45/R

Modifiche al Regolamento emanato con [decreto del Presidente della giunta regionale 12 agosto 2016, n. 60/R](#) (Regolamento di attuazione dell'[articolo 5 della legge regionale 28 dicembre 2015, n. 80](#) "Norme in materia di difesa del suolo, tutela della risorsa idrica e tutela della costa e degli abitati costieri" recante disciplina del rilascio delle concessioni per l'utilizzo del demanio idrico e criteri per la determinazione dei canoni);

Regolamento 11 agosto 2017, n. 46/R

Norme per il razionale utilizzo della risorsa idrica, per la semplificazione ed il coordinamento dei procedimenti di rilascio dei titoli concessori e autorizzatori per l'uso delle acque pubbliche e per la determinazione dei canoni di concessione. Modifiche al [d.p.g.r. 61/R/2016](#) e al [d.p.g.r. 51/R/2015](#) ;

Regolamento 5 settembre 2017, n. 48/R

Regolamento di attuazione [della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3](#) (Recepimento della [legge 11 febbraio 1992, n. 157](#) "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio") e della [legge regionale 9 febbraio 2016, n. 10](#) (Legge obiettivo per la gestione degli ungulati in Toscana. Modifiche alla [l.r. 3/1994](#));

Regolamento 31 ottobre 2017, n. 63/R

Accreditamento dei soggetti del sistema della formazione professionale.

Modifiche al regolamento emanato con [decreto del Presidente della Giunta regionale 8 agosto 2003, n. 47/R](#) (Regolamento di esecuzione della [legge regionale 26 luglio 2002, n. 32](#) "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro").

La revisione normativa ha comportato anche un assestamento delle ripartizione di competenze degli uffici, che stanno consolidando in maniera più stabile

rispetto al recente passato le attività da presidiare e in alcuni casi sono stati ripensati nell'articolazione delle loro funzioni.

3.2 L'attività amministrativa della Regione Toscana

Sul versante dei controlli nell'aprile 2017 la Giunta regionale ha approvato gli "Indirizzi per i controlli sulle opere pubbliche cofinanziate con risorse del bilancio regionale", vista la significatività delle risorse che il bilancio regionale destina al finanziamento di interventi in vari settori e al fine di uniformare le modalità e i contenuti dei controlli da parte degli uffici regionali nelle fasi di finanziamento e realizzazione dei progetti. Gli indirizzi prevedono controlli ex ante, in itinere ed ex post, di natura documentale e in loco, mediante sopralluoghi e ispezioni.

Nello stesso mese di aprile sono stati approvati, con Delibera G.R. 385/2017, anche "Indirizzi unitari per l'esercizio del controllo analogo sugli organismi in house della Regione Toscana", definendo le modalità e gli atti da sottoporre a controllo, quali Piani e programmi di attività, bilancio preventivo economico e d'esercizio, dotazione organica del personale, incarichi di consulenza, indirizzi per la gestione del patrimonio immobiliare, partecipazione a programmi comunitari e nazionali.

Anche sugli atti regionali è stato intensificata l'attività di controllo, in base all'art. 22 del disciplinare del controllo di regolarità amministrativa e contabile sui decreti dirigenziali - approvato con DGR 553/2016 -, il quale prevede che si esegua annualmente un controllo successivo di regolarità amministrativa a campione sui decreti non soggetti a controllo.

Per il campionamento 2016 il CD ha adottato i seguenti criteri:

- individuazione dei Settori e delle Direzioni che hanno adottato nel 2016 un numero di decreti non soggetti a controllo superiore a 20;
- estrazione casuale del 5% dei decreti per le strutture che hanno adottato un numero di atti superiore a 100 e del 10% dei decreti per quelle che hanno adottato un numero di decreti inferiore o uguale a 100.

Applicando tali modalità sono stati sottoposti al controllo successivo n.555 decreti su un totale di n.9919 atti adottati.

Il controllo a campione ha fatto emergere come nei primi mesi del 2016 gli atti dirigenziali già di competenza delle province presentassero alcune difformità

sostanziali e formali rispetto a decreti regionali analoghi o comunque assimilabili per tipologia.

In sinergia con le strutture territoriali e con le rispettive Direzioni si è cercato di raggiungere una omogenizzazione dei contenuti dei decreti di nuova competenza regionale.

A tal fine è stata offerta consulenza e supporto alle strutture attraverso l'indicazione delle opportune correzioni con la predisposizione di modelli e schemi di decreto per i provvedimenti più ricorrenti.

Dall'esame del campione degli atti adottati nell'ultima parte dell'anno è possibile affermare che la qualità dei decreti non soggetti a controllo è notevolmente migliorata, sottolineando che il processo che ha per obiettivo l'omogenizzazione e lo snellimento dell'attività amministrativa è sempre in divenire anche in relazione a nuove tipologie di atti che di volta in volta emergono.

In ambito contrattuale, la Giunta ha approvato il Programma triennale dei lavori pubblici 2017-2019 e l'elenco annuale 2017 (Del. G.R.186/2017) e la Programmazione biennale degli acquisti di forniture e servizi per gli anni 2017/2018 della Giunta regionale e del piano delle iniziative di acquisto aggregato di forniture e servizi del Soggetto Aggregatore regionale.

Sul piano della legalità, Regione Toscana si è dotata fin dal 1999 di una legge che dispone "Provvedimenti a favore delle scuole, delle Università toscane e della società civile per contribuire, mediante l'educazione alla legalità e lo sviluppo della coscienza civile democratica, alla lotta contro la criminalità organizzata e diffusa e contro i diversi poteri occulti". Mediante tale legge è stato costituito un Centro di documentazione Cultura della legalità democratica e vengono annualmente finanziati interventi da soggetti destinatari dei contributi regionali promossi tramite avvisi pubblici.

Molto alta è stata anche l'attenzione dedicata al capitolo delle società partecipate, per le quali la Giunta ha inviato al Consiglio regionale, che l'ha approvato nell'ottobre 2017 il "Piano straordinario di razionalizzazione delle società partecipate da Regione Toscana. Revisione/adozione ai sensi del del d.lgs.vo100/2017".

Nel mese di novembre è stata approvata la "Definizione degli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese

quelle per il personale, da assegnare alle società in controllo pubblico ai sensi dell'art.19, c.5, del d.lgs.vo 175/2016", stabilendo quale obiettivo primario il mantenimento delle spese di funzionamento allo stesso livello dell'esercizio precedente.

Nello stesso mese la Giunta ha anche approvato specifiche procedure di monitoraggio, in particolare dei bilanci, degli enti e agenzie dipendenti della Regione Toscana, delle principali Fondazioni culturali a cui la Regione partecipa o assegna rilevanti contributi finanziari, del Consorzio Zona Industriale Apuana e del Centro di Firenze per la moda italiana, a cui la Regione ha aderito e su cui svolge un'attività di monitoraggio finalizzata a verificare le condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale.

3.3 Il contesto organizzativo

Alla data del 1 gennaio 2018 gli uffici della Giunta regionale si articolano nella Direzione generale della Giunta regionale, nell'Avvocatura regionale e in 13 direzioni, di staff e di line.

Il personale in servizio alla stessa data risulta pari a 3.092 unità, compreso il personale assegnato all'Ufficio Gabinetto del Presidente e alle Segreterie degli organi politici e i giornalisti dell'Agenzia di informazione.

La ripartizione del personale per articolazione organizzativa è la seguente:

Struttura	Direttori/Dirigenti /Responsabili	Personale	Totale
Direzione generale Giunta regionale	7	113	120
Avvocatura	2	38	40
Organizzazione e sistemi informativi	11	401	412
Affari legislativi giuridici e istituzionali	4	89	93
Programmazione e bilancio	6	131	137
Diritti di cittadinanza e coesione sociale	13	223	236
Agricoltura e	13	409	422

sviluppo rurale			
Ambiente ed energia	8	367	375
Difesa del suolo e protezione civile	8	461	469
Politiche mobilità infrastrutture trasporto pubblico locale	8	152	160
Urbanistica e politiche abitative	4	87	91
Attività produttive	5	67	72
Cultura e ricerca	5	66	71
Istruzione e formazione	8	255	263
Lavoro	5	41	46
Totale	107	2.900	3.007
Segreterie organi politici	11	74	89
Totale generale	118	2.974	3.092

I direttori che non appartengono al ruolo regionale sono 5, compreso il direttore generale; i direttori e i dirigenti assunti a tempo determinato sono 8, mentre i dirigenti comandati in entrata sono 10.

Nel corso del 2017 le funzioni, comprese quelle trasferite dalle province, hanno trovato una loro prima stabilizzazione interna, mentre resta ancora da risolvere e strutturare la funzione legata al mercato del lavoro e ai Centri per l'impiego, il cui personale continua fino al giugno 2018 a dipendere dalle amministrazioni provinciali e dalla città metropolitana, pur essendo avvalso dalla Regione.

Sul versante della gestione del personale, nel corso del 2017 è stato effettuato il licenziamento per motivi disciplinari di un dipendente.

3.4 L'andamento nel contenzioso

Nel corso dell'anno sono state pronunciate circa 100 sentenze nei procedimenti in cui è principalmente coinvolta l'Avvocatura regionale, e cioè appalti, sedi farmaceutiche, personale o procedimenti penali. Delle 100 sentenze la metà circa riguardano procedure di gara, il 20% le sedi farmaceutiche con alcuni

ricorsi estinti o perenti, 10% la materia del personale, il 15% procedimenti penali o costituzioni di parte civile.

Dei procedimenti avviati nel 2016/2017, 10 non sono ancora arrivati a sentenza e riguardano la materia del personale (6 casi), procedimenti penali e costituzione di parte civile (2 casi), sedi farmaceutiche (2 casi), appalti e procedure di gara (2 casi).

Dal 2016 sono stati avviati quattro procedimenti di intimazione al pagamento a soggetti esterni a seguito della sentenza della Corte dei conti.

3.5 La mappatura dei processi e dei procedimenti amministrativi

Il censimento dei processi condotto nel corso del 2016, tramite l'esperienza del laboratorio formativo, le analisi e ponderazione del rischio condotte in quella sede e l'individuazione di specifiche misure di prevenzione del rischio per ogni processo sono state testate tramite specifici monitoraggi condotti nel corso dell'anno.

In alcuni casi sono stati necessari interventi di revisione e di adeguamento alla reali attività delle singole strutture delle misure ipotizzate, così come sono stati rivisti o riallocati alcuni processi che hanno cambiato configurazione o responsabile nel corso dell'anno, ma sostanzialmente la metodologia di analisi e ponderazione ha retto alla prima applicazione sul campo.

Sarà sicuramente necessario pervenire a una revisione in base agli input ricevuti nel corso del triennio, ma per i prossimi due anni continuerà a essere applicata la metodologia individuata. L'esigenza maggiormente avvertita è quella di rendere il Piano triennale di prevenzione della corruzione uno strumento di carattere organizzativo-gestionale che lavori in sinergia con il Piano della Performance e il grado di raggiungimento, i tempi ed eventualmente i costi dei risultati pianificati mediante un'attività di verifica di carattere sostanziale.

E' indubbio che disporre del censimento di tutti i processi che vengono compiuti all'interno delle amministrazioni, anche non di carattere procedimentale, è il passo essenziale per verificare il loro grado di esposizione al rischio corruzione e per individuare misure preventive; anche laddove la regolamentazione degli iter processuali sia definita dettagliatamente negli atti, l'esperienza concreta

insegna che ci possono essere dei vuoti di carattere descrittivo, per mancanza di manualistica o di casi di specie, che rendono necessario l'aggiornamento costante dei riferimenti di attività. Così come l'attenzione esclusivamente puntata sui risultati gestionali, spesso induce a trascurare il controllo anche a campione sulle pratiche istruite e quindi delle procedure di audit interne che possono mettere in luce non conformità o rischi trascurati nell'analisi generale. Anche per il Piano triennale della corruzione 2018-2010 si mantiene lo stesso livello di analiticità nella catalogazione dei processi, nella loro valutazione di rischio e nell'individuazione di misure prudenziali per il trattamento del rischio specifico, con l'obiettivo di condurre una revisione complessiva nel corso del 2018.

4. Esiti del monitoraggio del PTPC 2017-2019

Nel corso del 2017 le attività e gli adempimenti previsti dalla normativa della prevenzione della corruzione e della trasparenza hanno fatto registrare una maggiore sensibilizzazione, rispetto al passato, nell'ambito della struttura organizzativa regionale.

Le richieste di analisi preventive su potenziali conflitti di interessi, l'esame di possibili cause di inconferibilità e incompatibilità, o di concretizzare misure di prevenzione della corruzione tramite attività facilmente avviabili a livello di singola struttura hanno suscitato maggiori richieste di informazioni e chiarimenti che non in passato, quali segnali di un processo di metabolizzazione degli adempimenti e delle cautele richieste dalla legge 190/2012 e relativi provvedimenti attuativi.

4.1 Obiettivi strategici 2017

Gli obiettivi strategici di maggiore rilevanza da conseguire nel corso del triennio 2017- 2019 hanno riguardato:

- A) interventi per il presidio della legalità nelle procedure di affidamento degli appalti di lavori pubblici;
- B) aggiornamento e arricchimento della banca dati dei procedimenti amministrativi;

C) vigilanza sugli enti strumentali, aziende ed enti privati in controllo, per una progressiva estensione della verifica dell'osservanza degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza;

D) rafforzamento della vigilanza in materia di dichiarazioni sull'assenza delle cause di inconferibilità e incompatibilità per l'assunzione di incarichi dirigenziali o nomine a soggetti provenienti dall'esterno, prevedendo la compilazione di un modulo in cui siano elencati tutti gli incarichi ricoperti dal soggetto nonché delle eventuali condanne da questo subite per i reati commessi contro la pubblica amministrazione. In materia di personale è anche in fase avanzata di predisposizione la revisione della normativa in materia di attività extraimpiego;

E) individuazione delle misure specifiche di prevenzione della corruzione nell'ambito dei processi valutati esposti a rischio corruzione.

A) Per quanto riguarda il presidio della legalità nelle procedure di affidamento degli appalti e dei servizi, l'attenzione dell'Amministrazione si è appuntata sull'incremento dei livelli di trasparenza e tracciabilità delle procedure di gara, in particolare in attuazione dell'art.29 del D.Lgs.50/2016 (Principi di trasparenza) che prevede, oltre la pubblicità legale, la pubblicazione in Amministrazione trasparente del provvedimento che determina ammessi ed esclusi dalla procedura, la composizione della Commissione giudicatrice e i curricula dei componenti, i resoconti della gestione finanziaria dei contratti alla loro conclusione.

La soluzione prevista dal Gruppo di lavoro interno costituito in materia prevede oltre alla precisa individuazione dell'elenco degli atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione, anche la realizzazione di un "cruscotto di comando" all'interno del Sistema Informativo Telematico Appalti della Toscana (SITAT), attraverso il quale il responsabile Unico del Procedimento (RUP) possa gestire in forma guidata l'insieme di tutte le pubblicazioni dovute per ciascuna procedura di affidamento e quindi assolvere in automatico agli obblighi informativi previsti.

Per ciascuna procedura le informazioni riguardano:

1. le attività interessate dalla pubblicazione ai sensi della normativa;
2. gli atti e i provvedimenti da pubblicare sul profilo del committente;
3. i termini entro i quali i provvedimenti vanno pubblicati;

4. il luogo di prima pubblicazione ovvero il luogo dove reperire l'atto originale da pubblicare sul cruscotto.

Inoltre la pubblicazione dei resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine dell'esecuzione sarà effettuata in automatico mediante i dati presenti in contabilità pubblicando l'elenco delle liquidazioni per ciascuna procedura.

B) Riguardo alla banca data dei procedimenti amministrativi, questa è stata ampliata con riferimento anche a tutti i procedimenti che hanno come destinatari gli enti pubblici, e non solo i soggetti privati. E' ancora allo studio la possibilità di alimentare in maniera automatica le singole istanze delle varie tipologie di procedimenti, anche per monitorare la quantità dei procedimenti e la tempistica dei tempi procedimentali, nonché quella di definire un catalogo unico dei processi e dei procedimenti dell'amministrazione.

C) Nel corso del 2017 gli enti dipendenti, le società e gli altri enti di diritto privato controllati e partecipati sono stati un soggetto di particolare attenzione da parte della Giunta regionale, sia per gli adempimenti previsti dal D.Lgs.175/2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", come corretto dal D.Lgs. 100/2017, sia per la crescente consapevolezza che l'utilizzo e il finanziamento di enti e società esterni richiede una capacità di governo e verifica delle attività e delle risorse attribuite sempre più pervasiva.

D) Nell'anno è stata rivista la legge di organizzazione e ordinamento del personale della Regione Toscana, in particolare per quanto riguarda l'ambito delle attività extraimpiego, rendendo maggiormente rispondente alle nuove linee guida nazionali la possibilità di svolgere incarichi al di fuori della prestazione principale di servizio; anche le attività prestate senza compenso debbono comunque essere valutate al fine di escludere i potenziali conflitti di interesse.

La presentazione delle dichiarazioni relative alle cause di inconferibilità e incompatibilità prima del conferimento degli incarichi dirigenziali costituiscono ormai uno standard abbastanza diffuso nel normale funzionamento della prassi amministrativa regionale, anche se per ora non è stato dato avvio alla richiesta

di un modulo che elenchi le cariche precedentemente ricoperte per il reclutamento dall'esterno di incarichi dirigenziali nella struttura regionale.

E) L'introduzione di misure specifiche di prevenzione della corruzione sugli specifici processi valutati a rischio nell'ambito della struttura operativa regionale, e il relativo monitoraggio, ha dato risultati abbastanza soddisfacenti nell'anno di introduzione di questo nuovo strumento.

Ad ogni responsabile di struttura sono state inviate delle schede da compilare in risposta alla richiesta di effettiva attuazione delle misure stesse nel mese di giugno, di settembre, di dicembre. Il processo non è di facile implementazione, in quanto tutta l'attività è il risultato di una prima fase di realizzazione, e sia le schede, che le risposte hanno bisogno di una fase di rodaggio per produrre risultati validi.

Ma nel corso dell'anno si è avuta anche occasione di approfondire con le varie strutture sia le tipologie di misure proposte, e di rivederle, quando ritenute non adeguate, sia di spiegare il meccanismo di funzionamento del sistema, scendendo nel particolare. In alcuni casi la reazione è stata la resistenza all'aggravio di lavoro e al cambiamento, ma in molti altri si è riusciti a stabilire modalità di dialogo e di semplificazione con le strutture interessate.

4.2 Piano della qualità della prestazione organizzativa e prevenzione della corruzione

Il Piano della qualità della prestazione organizzativa approvato con Delibera G.R. 137/2017 ha previsto esplicitamente che la definizione degli obiettivi deve tenere in debito conto il necessario collegamento tra performance, trasparenza e prevenzione della corruzione. Per rendere più efficace tale legame è stato previsto un obiettivo trasversale in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione sottoposto a monitoraggio da parte della Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza che ne verifica il raggiungimento.

Nel maggio 2017 una Circolare della RPCT ha richiamato l'attenzione di tutti i dirigenti e i direttori in proposito, in particolare sugli obblighi di pubblicazione previsti in Amministrazione trasparente, sulle nuove disposizioni in materia di accesso, e sulle misure specifiche di attuazione di prevenzione della corruzione

relative ai singoli processi, sulle quali è stato attivato il processo di monitoraggio a partire dal giugno 2017.

Nel corso del 2017 si è cercato soprattutto, in relazione alla prima verifica condotta sulle misure di prevenzione specifiche individuate, di capire quanto queste misure fossero pertinenti e se i processi fossero stati definiti con un buon grado di precisione o avessero bisogno di maggiori approfondimenti.

Per quanto sia stata richiesta l'adozione di un atteggiamento di massima prudenza nella valutazione di rischio dei processi, molti dirigenti hanno assicurato che l'iter, sotto il profilo normativo, regolamentare e amministrativo, costituisce già di per sé una forte misura di prevenzione del rischio.

4.3 Formazione

Anche nel corso del 2017 sono state condotte le iniziative di carattere generale con particolare riferimento ai contenuti del Codice di comportamento e del piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza, rivolte a tutti i dipendenti a partire dai neoassunti (231 formati).

Iniziative di carattere specifico dedicate alle normative in materia di trasparenza e applicative degli obblighi di pubblicazione previsti dal DLGS 33/2013 e s.m.i., con riferimento alle richieste di accesso civico, sono state rivolte ai Referenti in materia di anticorruzione e trasparenza e ai dipendenti tenuti agli obblighi di pubblicazione e alla gestione delle istanze di accesso (87 formati).

Tramite la Scuola Nazionale di amministrazione sono state svolte iniziative in materia di contratti e precisamente il Corso "Codice dei contratti pubblici dopo il recepimento delle Direttive UE, le novità del decreto correttivo" (58 formati), nonché il Corso in modalità e-learning denominato "La Nuova Disciplina degli appalti pubblici" (275 formati).

5. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2018-2010

La responsabile della prevenzione della corruzione per gli uffici della Giunta regionale è Antonella Barlacchi, nominata con Delibera G.R. 1092/2014.

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

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

I Referenti di cui sopra svolgono attività informativa nei confronti della RPCT, perché abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione e un costante monitoraggio sull'attività svolta dai dirigenti assegnati alle varie strutture.

L'obiettivo è appunto quello di creare, attraverso la rete dei Referenti, un sistema di comunicazione e di informazione circolare, per assicurare che le

misure di prevenzione della corruzione siano elaborate e monitorate secondo un processo partecipato.

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

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

Per quanto riguarda il corretto adempimento e aggiornamento degli obblighi di pubblicazione, questi sono in capo Responsabili di Settore/Struttura quali Responsabili della pubblicazione.

5.1 Obiettivi 2018

Gli obiettivi di maggior rilievo della strategia di prevenzione della corruzione nella Regione Toscana- Giunta regionale consistono nei punti seguenti

- a) l'adozione dei Patti di integrità nelle procedure di acquisizione forniture e servizi del Soggetto aggregatore regionale, anche alla luce del nuovo bando tipo predisposto dall'Autorità nazionale anticorruzione *Schema di disciplinare di gara per l'affidamento di servizi e forniture nei settori ordinari, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria*;
- b) diffusione della conoscenza del Manuale delle pubblicazioni ("Cruscotto di comando) per la trasparenza dei contratti pubblici presso tutti i RUP;
- c) una ricognizione e analisi di impatto sulle procedure contrattuali regionali per quello che riguarda l'eventuale applicazione del rating di legalità, come definito dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, e del rating di impresa, non appena Anac avrà pubblicato le Linee guida in materia, ai fini della comprensione dei reali vantaggi ricavabili dalla presenza di questi elementi per una migliore qualificazione degli operatori economici che presentano offerte;

d) un atto che individui dei criteri di rotazione dei dirigenti e delle posizioni organizzative che occupano la stessa posizione da almeno 10 anni, in coerenza con quanto richiesto dall'Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione approvato con Determinazione Anac 1208/2017. E' necessario infatti definire criteri e regole di carattere generale da osservare nelle situazioni di cambiamento complessivo, come il rinnovo di legislatura, con riguardo sia alla durata nella posizione che alla valutazione del rischio dei processi della struttura guidata, rimanendo di basilare importanza anche la considerazione dell'equilibrio complessivo sul versante organizzativo delle azioni da intraprendere;

e) la definizione della disciplina del whistleblower, anche alla luce della riforma apportata a livello nazionale, con la legge 30 novembre 2017, n. 179 Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato.

f) l'aggiornamento del catalogo dei processi amministrativi, della loro esposizione a rischio corruzione, della individuazione delle misure di prevenzione. Non bisogna infatti dimenticare che per sua natura l'attività di catalogazione dei processi è continua, può modificarsi per innovazioni normative o venire meno per la cessata necessità di provvedere a determinate attività;

g) una migliore definizione degli strumenti di monitoraggio dell'attuazione delle misure di prevenzione, in particolare è necessario cercare di calibrare strumenti e modalità di monitoraggio alle specificità delle situazioni;

h) un miglior raccordo con enti dipendenti, società controllate e partecipate per l'attuazione della normativa della prevenzione della corruzione e della trasparenza nel loro ambito, con particolare riferimento alla 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 (Determinazione ANAC 1134/2017).

Accanto a queste misure specifiche, vanno comunque ricordati gli elementi di evoluzione normativa e organizzativa di carattere trasversale che stanno riversando sulle pubbliche amministrazione la necessità di attivare continui

processi di rinnovamento interno, dal Codice dell'amministrazione digitale al nuovo Regolamento europeo sulla privacy alle nuove regole di bilancio, e che spingono l'acceleratore sulla informatizzazione e quindi la trasparenza dei procedimenti.

Gli strumenti del Piano della performance, da un lato, e della necessità del continuo aggiornamento professionale, dall'altro, incentivano a migliori definizioni degli obiettivi di qualificazione delle amministrazioni, che spesso però vengono applicati in maniera scarsamente coordinata.

Un ambito dove la capacità amministrativa deve migliorare è quello dei processi di audit, ovvero di effettuare controlli sostanziali sulle attività che vengono affidati a società ed enti controllati o ad affidatari esterni. La capacità di controllo formale, tramite il controllo degli atti, il controllo contabile e di gestione, è alto in Regione Toscana, ma rimane ancora da consolidare e diffondere una cultura della rendicontazione e dell'accountability.

Più che le competenze, spesso manca una visione d'insieme, un'ottica generale dei processi da mettere in atto, in strutture amministrative che applicano norme spesso incompatibili tra loro.

In questo senso, la normativa sulla prevenzione della corruzione e le sue applicazioni hanno aperto delle visioni e suscitato problemi che prima non ci si ponevano, come quelli relativi ai conflitti d'interesse o delle incompatibilità, e ha introdotto la trasparenza come strumento indispensabile della conoscenza delle amministrazioni all'esterno. Va perciò prevenuto il rischio di consumare le energie in una serie di adempimenti di carattere formale, piuttosto che mettere in campo le forze per migliorare i processi interni necessari a produrre reale cambiamento.

Di seguito un cronoprogramma degli obiettivi di maggiore rilevanza del PTPC 2018-2020:

Obiettivi	Indicatori di attuazione	Tempi di attuazione	Responsabile dell'attuazione
Patti di integrità	Adozione della Delibera da parte della G.R.	Entro giugno 2018	RPCT e Responsabile Settore Contratti
Formazione sul cruscotto	Incontri con i	Entro giugno	Settore

dei contratti pubblici	R.U.P.	2018	Contratti
Criteri di rotazione dei dirigenti e delle posizioni organizzative	Adozione di un atto relativo ai criteri di rotazione dei dirigenti e delle posizioni organizzative	Entro dicembre 2018	Responsabile Settore OSRU, Direttore Direzione Organizzazione e sistemi informativi, Direttore generale, Comitato di direzione e RPCT
Whistleblower disciplina	- Adozione della Delibera da parte della G.R.	Entro giugno 2018	RPCT
Aggiornamento del catalogo processi amministrativi esposti a rischio e delle relative misure di prevenzione	Catalogo rivisto	Entro dicembre 2018	RPCT e responsabili di Settore
Monitoraggio dell'applicazione normativa prevenzione corruzione e trasparenza enti dipendenti, società controllate e partecipate	Adozione misure previste Determinazione Anac 1134/2017	Entro dicembre 2018	RPCT, direzioni coinvolte e Settore Programmazione e finanziaria e finanza locale

5.2. Piano della qualità della prestazione organizzativa e prevenzione della corruzione

Nel Piano della qualità della prestazione organizzativa 2018 uno specifico obiettivo dirigenziale è costituito dalla realizzazione delle misure di trasparenza e di prevenzione della corruzione previste per gli specifici processi di ogni struttura, anche su impulso dell'Organismo indipendente di valutazione.

Gli obiettivi consistono:

- nel rispetto delle scadenze di rinnovo delle dichiarazioni di inconferibilità e incompatibilità;
- nella tempestiva pubblicazione in Amministrazione trasparente degli obblighi indicati nella sezione del PTPCT relativa alla trasparenza;
- nella predisposizione trimestrale delle schede relative all'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione correlate ai singoli processi;

- nella revisione, nel corso dell'anno, dei processi stessi e delle misure individuate.

Trimestralmente l'attuazione delle misure sarà monitorata dalla responsabile della prevenzione della corruzione.

5.3. Formazione

I processi di formazione sulla normativa e gli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione, codice di comportamento, contratti pubblici e accesso ai documenti costituiscono elementi costanti dei piani formativi regionali e anche nel corso del 2018 saranno organizzate le edizioni necessarie per i neoassunti e per i colleghi che non vi hanno partecipato in precedenza.

Resta fondamentale negli interventi di formazione l'approccio secondo il quale nei corsi di carattere tecnico-normativo debba essere presente una parte dedicata all'etica e alla legalità.

6. La prevenzione della corruzione e la trasparenza nelle società e negli enti di diritto privato controllati e partecipati dall'amministrazione regionale alla luce delle nuove linee guida ANAC delibera n. 1134 del 8 novembre 2017.

6.1 Compiti delle amministrazioni controllanti e partecipanti

La delibera ANAC 1134/2017 sostituisce la precedente deliberazione 8/2015, sempre relativa all'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza negli pubblici e privati controllati o partecipati dalle pubbliche amministrazioni.

I soggetti destinatari delle linee guida sono (all'art. 2bis 33/2013 comma 2):

a) enti pubblici economici e ordini professionali;

b) società in controllo pubblico come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Sono escluse le società quotate;

c) associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con 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 d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

Tali organismi sono destinatari del Piano Nazionale Anticorruzione e devono adottare misure integrative rispetto a quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001 (comma 2 bis art.1 Legge 190/2012), mentre per la trasparenza sono equiparati alle pubbliche amministrazioni.

Sono inoltre destinatari delle norme sulla trasparenza, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, le società in partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n.175, le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

Ai sensi della Determinazione ANAC 1134/2017, compito delle amministrazioni controllanti e partecipanti è dare attuazione a quanto previsto dall'art. 22, c. 1 del d.lgs.33/2013, cioè la pubblicazione di tutti i dati previsti con riferimento a:

- gli enti pubblici comunque istituiti, vigilati o finanziati per i quali esista un potere di nomina degli amministratori
- tutte le società, controllate o anche solo partecipate (tra le società controllate rientrano anche quelle su cui l'amministrazione esercita un'influenza dominante ai sensi art. 2359 c.1 n. 3 del c.c. - particolari vincoli contrattuali con essa)
- tutti gli enti di diritto privato in controllo pubblico e se non in controllo comunque costituiti o vigilati, nei quali siano riconosciuti alla medesima p.a. poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

Le amministrazioni devono vigilare sulla nomina del RPCT e sull'adozione delle misure di prevenzione anche integrative del "modello 231", anche attraverso

atti di indirizzo. Queste devono essere previste e articolate nel PTPCT dell'amministrazione controllante.

Grande rilievo attribuisce ANAC alla individuazione delle attività di pubblico interesse affidati ai soggetti privati partecipati.

ANAC svolge la propria attività di vigilanza sia nei confronti delle società e degli enti di diritto privato che nei confronti delle amministrazioni controllanti o partecipanti.

La vigilanza di ANAC e le sanzioni sono relative all'adozione di misure integrative rispetto al "modello 231", alla nomina del RPCT e la mancata pubblicazione degli atti di cui all'allegato 1 della deliberazione 1134/2017, nonché la comunicazione dei dati al proprio ente.

ANAC vigila inoltre sulle pubblicazioni delle amministrazioni di cui all'art. 22, sulle misure rivolte alla promozione del "modello 231" negli enti a controllo pubblico e sulla promozione dell'adozione di misure di prevenzione per gli altri soggetti di cui all'art. 2 bis comma 3 del d.lgs. 33/2013. Vigila inoltre sull'attività di promozione fatta nei propri PTPCT da parte delle amministrazioni partecipanti per l'individuazione delle attività di pubblico interesse degli enti partecipati.

La mancanza nei PTPCT delle amministrazioni pubbliche di una sezione dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza negli enti controllati, partecipati o vigilati equivale alla mancata adozione del PTPCT.

Anac raccomanda in particolare alle Amministrazioni di dare impulso e vigilare relativamente a:

1. adottare dove non ancora adottato il "modello 231" e le misure integrative di prevenzione della corruzione, comprensivo di una sezione dedicata alla trasparenza.
2. provvedere alla delimitazione delle attività di pubblico interesse negli enti di diritto privato partecipati

3. adottare una disciplina interna per il riscontro delle istanze di accesso generalizzato
4. nominare un responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

6.2 Le società in controllo pubblico

Le società in controllo pubblico devono adottare un documento unitario con gli obiettivi del dlgs. 231/2001 e le misure organizzative di prevenzione della corruzione ex l.190/2012, ad aggiornamento annualmente.

Le misure ex lege n. 190/2012 sono predisposte dal RPCT in stretto coordinamento con l'OdV e adottate dall'organo di indirizzo della società (consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti). Deve essere inoltre data pubblicità alle misure. Tra le attività esposte a rischio dovranno essere ricomprese necessariamente le autorizzazioni e concessioni, gli appalti e contratti, le sovvenzioni e finanziamenti, la selezione e gestione del personale. Ciascuna società dovrà poi individuare aree specifiche rispetto alle proprie caratteristiche organizzative e funzionali quali ad esempio l'area economica finanziaria, l'area delle relazioni esterne ecc. Si ricorda tra le misure di prevenzione i principi delle linee guida UNI ISO 37001:2016.

Dovrà essere integrato il codice etico o di comportamento già adottato ai sensi del d.lgs. 231/2001 o dovrà essere adottato un nuovo codice che attribuisca particolare importanza ai fini della prevenzione della corruzione.

Rispetto all'incompatibilità e inconfiribilità per incarichi di amministratore e incarichi dirigenziali si applica il d.lgs. 39/2013. E' necessario sia previsto un sistema di verifica di sussistenza di eventuali cause ostative per coloro che rivestono incarichi di amministratore o di altro organo di indirizzo e a coloro cui sono conferiti incarichi dirigenziali. Per gli amministratori si richiama in particolare l'art. 3 c.1 lett. d) e l'art. 7 del dlgs. 39/2013, per i dirigenti l'art. 3 c. 1 lett. c); a questi si aggiunge l'art. 11 c. 11 del dlgs 175/2016 . Nel caso di nomina degli amministratori proposta o effettuata dalla P.A. controllanti le verifiche vengono fatte dalle stesse P.A.

Per le incompatibilità per incarichi di amministratore e incarichi dirigenziali sono quelle previste dagli art.9, 11, 13, 14, a queste si aggiungono quelle dell'art. 11 c. 8 del dlgs. 175/2016.

Vige il rispetto dell'art. 53 co. 16 ter d.lgs 165/2000 relativamente al divieto di assumere dipendenti pubblici, cessati da meno di tre anni dal lavoro pubblico, che negli ultimi 3 anni di lavoro abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali nei confronti delle società stesse.

Obbligatoria la formazione in materia di anticorruzione da integrare con quella prevista nel "modello 231".

Le società ogni anno, secondo le indicazioni ANAC, pubblicano una relazione con i risultati dell'attività di prevenzione.

Anche per le società in controllo pubblico devono essere unificate le funzioni di responsabile prevenzione corruzione e trasparenza. Il RPCT è nominato dall'organo di indirizzo (consiglio di amministrazione o altro organo equivalente).

Le amministrazioni controllanti promuovono l'inserimento anche negli statuti societari di meccanismi sanzionatori a carico degli amministratori che non abbiano adottato misure organizzative e gestionali per la prevenzione della corruzione ex l. 190/2012.

Le funzioni di attestazione degli obblighi di pubblicazione e di verifica atti di programmazione e performance che il comma 8 bis dell'art. 1 della l. 190/2012 attribuisce agli OIV possono essere attribuite all'organo interno di controllo ovvero all'Organismo di vigilanza. Il RPCT e l'OdV svolgeranno le loro funzioni in costante coordinamento.

Le misure di trasparenza devono essere previste in una specifica sezione del documento integrativo del "modello 231". La promozione dei livelli di trasparenza costituisce obiettivo strategico da tradurre nell'assegnazione di obiettivi organizzativi ed individuali.

Gli obiettivi legati alla trasparenza devono essere articolati e dettagliati con l'indicazione dei soggetti coinvolti nell'attuazione delle misure di trasparenza.

Nella sezione dedicata alla trasparenza deve essere dato rilievo alle misure organizzative attuative del diritto di accesso generalizzato, ai sensi della Delibera ANAC 1309/2016.

Gli enti privati in controllo pubblico che svolgono attività commerciale nel mercato concorrenziale sia attività di pubblico interesse dovranno fare trasparenza limitatamente alle attività di pubblico interesse svolte.

Gli obiettivi legati alla trasparenza devono essere articolati e dettagliati secondo quanto previsto dall'allegato 1 alla delibera ANAC 1134/2017.

Il d.lgs. 175/2016, oltre a prevedere all'art. 24 che le società in controllo pubblico sono tenute ad assicurare il massimo livello di trasparenza nell'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti secondo quanto previsto dal d.lgs. 33/2013, introduce con l'art. 19 specifici obblighi di pubblicazione :

1. provvedimenti contenenti criteri e modalità per reclutamento del personale
2. provvedimenti delle amministrazioni pubbliche che fissano gli obiettivi specifici annuali e pluriennali sulle spese di funzionamento compreso quelle del personale
3. i provvedimenti con i quali le società in controllo pubblico recepiscono gli obiettivi sulle spese di funzionamento fissate dalle P.A.

In caso di violazione dei citati obblighi sono applicati le sanzioni di cui all'art. 22 c. 4, art. 46 e 47 c. 2 del d.lgs. 33/2013 che consistono nel divieto di erogare somme a qualsiasi titolo a favore di dette società da parte dell'amministrazione controllante (art. 22 c.4) e nell'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro a carico del responsabile della violazione (Art. 47 c. 2) e attivazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine e valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e performance individuale (art. 46).

Ulteriore obbligo introdotto dall'art. 15 bis del d.lgs. 33/2013 relativamente alla pubblicazione di incarichi conferiti nelle società controllate entro 30 giorni dal conferimento dell'incarico e per i due anni successivi alla loro cessazione:

1. estremi atto conferimento, oggetto della prestazione, ragione e durata
2. curriculum vitae
3. compensi relativi al rapporto
4. tipo di procedura seguita per la selezione del contraente e numero partecipanti alla procedura

L'omessa presenza dell'apposita sezione Società trasparente è considerata come omessa adozione del PTPCT e prevede una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000 (d.l. 90/2014 art.15 c. 5).

La mancata pubblicazione dei dati documenti informazioni di cui agli obblighi del d.lgs. 33/2013 costituisce responsabilità disciplinare o dirigenziale. Tale responsabilità dovrà essere attivata nelle forme stabilite con atto statutario o regolamento interno, sulla cui adozione vigileranno le amministrazioni controllanti.

La mancata pubblicazione di cui agli artt. 14 e 22 del d.lgs. 33/2013 è sanzionato da ANAC.

6.3 Altri enti di diritto privato in controllo pubblico

Per la prevenzione della corruzione valgono le disposizioni previste per le società in controllo pubblico e così per il RPCT.

Anche per la trasparenza vige la stessa applicazione sia sull'attività che sull'organizzazione e sull'accesso generalizzato.

6.4 Società a partecipazione pubblica non di controllo.

Pur se non ricompresi nel novero dei soggetti tenuti alla prevenzione della corruzione ANAC suggerisce che le pubbliche amministrazioni promuovono l'adozione del "modello 231" integrato con misure idonee a prevenire atti corruttivi e se rientrano tra quelle aventi anche una partecipazione minoritaria della pubblica amministrazione nel capitale sono tenute al rispetto dell'art. 9 e 10 del d.lgs. 39/2013 sulle incompatibilità.

Non sono tenute alla nomina del RPCT.

Relativamente alla trasparenza vigono gli stessi obblighi delle società in controllo ma limitatamente all'attività di pubblico interesse.

L'accesso generalizzato è escluso per i dati e documenti relativi alle attività di pubblico interesse svolte sia per quelli che riguardano l'organizzazione.

6.5 Associazioni, fondazioni e altri enti di diritto privato (con bilancio superiore a 500 mila euro che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore della p.a. e di gestione di servizi pubblici.)

La l. 190/2012 non li ricomprende ma ANAC ritiene opportuno che le pubbliche amministrazioni che ad esse affidano lo svolgimento di attività di pubblico interesse promuovano l'adozione del "modello 231" e le misure della l. 190/2012 con specifico riguardo alle attività di pubblico interesse e la stipula di protocolli di legalità.

Non è prevista la nomina del RPCT.

Per la trasparenza ANAC ha previsto la pubblicazione dei dati su attività e procedimenti, bandi di gara e contratti, sovvenzioni contributi sussidi vantaggi economici, bilanci, servizi erogati, opere pubbliche, accesso civico, eventuali dati ulteriori.

6.6 Enti pubblici economici

In analogia con le società in controllo pubblico

- adottano un PTPC o un documento unitario con il modello 231/2001
- nominano un RPCT
- adottano misure organizzative per la pubblicazione dei dati in "Amministrazione trasparente"
- assicurano la pubblicazione dei dati relativi all'organizzazione dell'ente e delle attività.
- assicurano il diritto di accesso generalizzato.

7. La misura della trasparenza.

7.1 Gli obblighi di pubblicazione

Il d.lgs. 97/2016 ha introdotto rilevanti modifiche nel sistema della trasparenza nelle amministrazioni, sia per quel che riguarda l'organizzazione (sezione della trasparenza come parte del PTPC e unificazione delle responsabilità sulla tra-

sparenza e sulla prevenzione della corruzione in capo ad un unico soggetto), sia per i dati da pubblicare e a cui garantire l'accesso da parte di chiunque (cd. accesso generalizzato di cui all'art. 5 comma 2 del d.lgs. 33/2013). Altra importante novità riguarda l'indicazione circa l'obbligatorietà dell'individuazione da parte dell'organo di vertice di obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza coerenti con quelli della performance.

La realizzazione di attività di formazione per il personale al fine di assicurare maggiore qualità nella trasparenza dei dati e delle attività e nell'attuazione della normativa sull'accesso generalizzato è stata avviata nel corso del 2017 e proseguirà nel 2018. E' indispensabile infatti curare la formazione del personale su questi temi per assicurare un coinvolgimento sempre più ampio dell'intera struttura amministrativa nell'attuazione delle misure di trasparenza e di prevenzione della corruzione, in una logica di accountability e di servizio nei confronti dei cittadini e degli stakeholder.

La formazione in materia di accesso civico generalizzato dovrebbe iniziare dai dirigenti, ma è molto difficile coinvolgere la struttura apicale in tematiche di carattere trasversale che pure vanno a incidere profondamente nella vita dell'amministrazione.

Per quanto riguarda la pubblicazione tempestiva delle informazioni richieste nella sezione Amministrazione trasparente, nel corso del tempo la creazione di alcuni applicativi dotati dei necessari elementi ha reso effettiva la pubblicazione dei dati contestualmente alle registrazioni gestionali, in altri si è consolidata la prassi di inviare i flussi informativi in maniera tempestiva.

Il monitoraggio sulle pubblicazioni viene svolto costantemente con cadenza mensile, e anche questo è un forte fattore di presidio alla tempestiva pubblicazione dei dati.

Per quanto si debba continuare a lavorare affinché tutti i dati previsti siano pubblicati contestualmente alla loro registrazione nelle banche dati gestionali, rispetto all'avvio del processo di creazione di Amministrazione trasparente nel 2013 passi in avanti sono stati fatti.

Il sistema organizzativo volto ad assicurare la trasparenza ai sensi del d.lgs. n.

33/2013 si basa infatti sulla responsabilizzazione di ogni singolo ufficio e dei relativi dirigenti cui compete:

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

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

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

7.2 Accesso civico generalizzato

Il nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato è stato presidiato nel corso del 2017 in primo luogo attraverso l'emissione di un'apposita Circolare della RPCT, che informava tutti i dirigenti del nuovo istituto sia delle modalità in cui esso doveva essere presidiato nell'ambito dell'Amministrazione.

Successivamente, nel corso del 2017, per rendere coerente il quadro normativo regionale con quello nazionale, Regione Toscana ha modificato gli articoli relativi all'accesso della l.r. 40/2009 (l.r. 26/2017 "Disposizioni in materia di accesso, di pubblicità e trasparenza per i consiglieri regionali, assessori e organi di garanzia. Modifiche alla l.r. 40/2009 ed alla l.r. 55/2014.), riportando le tipologie di accesso precedentemente previste a quelle stabilite a livello nazionale: accesso documentale ex l.241/1990, accesso civico semplice ex art. 5 comma 1 d.lgs.33/2013 e accesso civico generalizzato ex art. 5 comma 2 e seguenti dello stesso decreto.

A seguito della costituzione di un GdL interdirezionale da parte del Comitato di direzione, presieduto dalla RPCT e composto dalla direzione Affari legislativi e giuridici, dall'Avvocatura regionale, dalle direzioni Ambiente ed energia e Lavoro, le due direzioni di linee su cui gravano maggiormente i numerosi accessi do-

cumentali ex Legge 241/1990, si è inoltre provveduto alla predisposizione di una Delibera che contiene i provvedimenti organizzativi relativi all'accesso, come auspicato nella Determinazione Anac 1309/2016.

Come previsto dall'art. 10 della novellata l.r. 40/2009, con [DGR 1040](#) del 2 ottobre u.s. sono stati individuati i provvedimenti organizzativi in ordine alle nuove tipologie di accesso ed alla conoscenza dei dati e dei documenti amministrativi correnti, e quindi conservati presso gli uffici regionali, comprensivi delle modalità di esercizio del diritto di accesso e dell'ammontare dei rimborsi spettanti all'amministrazione in misura corrispondente al costo di riproduzione dei documenti su supporti materiali. La delibera tratta diffusamente delle procedure relative all'accesso documentale, all'accesso civico semplice, all'accesso civico generalizzato, alle disposizioni speciali in materia di accesso.

Al fine di semplificare il procedimento di accesso e supportare sia gli uffici della Giunta regionale di volta in volta coinvolti che i soggetti interessati a presentare istanze di accesso, è stata predisposta una modulistica, adottata con decreto dirigenziale n.15319 del 23 ottobre 2017, che riguarda le varie tipologie di accesso, tra le quali è stata ricompresa anche la richiesta di accesso alle pratiche sismiche in quanto costituiscono un numero rilevante tra quelle rivolte all'Amministrazione.

Nel corso del gennaio 2018 è stato pubblicato anche il Registro delle richieste di accesso civico generalizzato avanzate nel corso del 2017, nell'apposita sottosezione Accesso civico della sezione Amministrazione trasparente.

Regione Toscana ha inoltre collaborato anche con Anac, riversando nell'applicativo predisposto dall'Autorità le richieste avanzate e le altre informazioni richieste, pervenute nel corso dell'anno.

7.3 Pubblicazione situazione patrimoniale dei dirigenti

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

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

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

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

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

Con successivi chiarimenti da parte di ANAC è stato specificato che continuano ad essere pubblicabili gli altri dati e documenti di cui alle lettere a), b), d) ed e) del citato art. 14 così come gli emolumenti complessivi a carico della finanza pubblica percepiti dai dirigenti(art. 14, co. 1-ter).

7.4 Monitoraggio dei tempi procedurali

In attesa che l'applicativo della Banca dati dei procedimenti amministrativi consenta l'immissione delle istanze relative ai singoli procedimenti per l'effettuazione del calcolo automatico del monitoraggio dei tempi

procedimentali, ogni Direzione, sulla base dei procedimenti censiti nella Banca dati, assicura il monitoraggio dei procedimenti di ogni Settore tramite una reportistica annuale.