

REGIONE TOSCANA – CONSIGLIO REGIONALE

Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (legge 190/2012)

Relazione sull'attività svolta e sullo stato di attuazione presso il Consiglio Regionale per il 2013

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione del Consiglio regionale della Toscana è attualmente in via di predisposizione, in vista della sua prima adozione prevista dalle vigenti disposizioni entro il 31 gennaio 2014. Richiamando quanto disposto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, articolo 1, comma 14, circa la pubblicazione di una relazione recante i risultati dell'attività svolta, con il presente documento si intende comunque fornire un quadro riepilogativo della vigente disciplina in materia di anticorruzione e relazionare circa lo stato di attuazione della stessa presso il Consiglio regionale.

1. La legge 6 novembre 2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”

In data 6 novembre 2012 è stata approvata la legge n. 190 recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica amministrazione”.

Con l'occasione il legislatore intende adeguare il Paese agli standard internazionali in fatto di lotta alla corruzione e all'illegalità.

Con la legge 190/2012 si viene a delineare in modo compiuto un corpo normativo, armonizzato col contesto internazionale, destinato tanto alla prevenzione e repressione di fatti corruttivi quanto alla diffusione della cultura dell'integrità nel settore pubblico allargato.

La legge 190/2012 è strutturata in soli due articoli, di cui il secondo detta esclusivamente la clausola di invarianza finanziaria, mentre il primo, composto da 83 commi, contiene tutto il corpo dispositivo della norma.

Con essa, fra l'altro, il legislatore non codifica la definizione di corruzione, cui, successivamente, mette mano il Dipartimento della Funzione pubblica, con circolare 25 gennaio 2013, n. 1, descrivendola come “ogni situazione in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati”. Così definita la corruzione demarca un ambito applicativo ben più ampio rispetto a quello delle omologhe fattispecie di reato contemplate dagli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., ricomprendendo anche ipotesi di malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.

Tutto ciò premesso si può notare che la legge si orienta a disciplinare la materia dell'anticorruzione su tre fronti principali:

- a) quello della prevenzione della corruzione attraverso la creazione di un sistema di pianificazione a cascata che si fonda sulla individuazione della figura del Responsabile dell'anticorruzione e sull'adozione del piano anticorruzione; questo profilo fa altresì perno sulla trasparenza intesa nella più ampia accezione di “total disclosure”, come strumento fondamentale di prevenzione e controllo della corruzione; quindi, sulla diffusione di una cultura deontologica e, conseguentemente, sulla formazione del personale; infine, sui controlli costanti e capillari. Circa i compiti del responsabile e i contenuti più dettagliati del piano si rinvia a specifici punti

della presente relazione. Si noti che il profilo della prevenzione si basa quasi esclusivamente su sistemi e strumenti di carattere amministrativo;

- b) un secondo fronte è quello della disciplina delle incandidabilità e incompatibilità e del divieto di ricoprire incarichi in determinate condizioni e circostanze, in questo senso la disposizione assume natura di legge delega e prevede l'emanazione di un decreto legislativo, che vede la luce in anticipo sui termini massimi di un anno previsti per la sua adozione con l'approvazione del d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39;
- c) infine il fronte della modifica del Codice penale per quanto attiene ai reati contro la pubblica amministrazione, nel senso di un ampliamento delle fattispecie e di un aggravamento delle sanzioni.

2. I soggetti indicati dalla normativa quali protagonisti dell'azione anticorruzione

L'**Autorità nazionale anticorruzione**, (art. 1, commi 2 e 3 della l. 190/2012) individuata nella Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (CIVIT).

Con il d.l. 31 agosto 2013, n.101, articolo 5, comma 1, il governo aveva stabilito di concentrare le attività della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13 del d.lgs. 150/2009, sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni.

Con la legge 30 ottobre 2013, n. 125, di conversione del citato d.l. 101/2013, il Parlamento ha modificato la denominazione della CIVIT in Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), sottolineando quindi il ruolo da essa svolto in materia di contrasto alla corruzione.

Quanto alle funzioni che derivano alla CIVIT/ANAC dalla legge 190/2012, si riporta quanto dispone l'articolo 1, comma 3:

- a) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;*
- b) approva il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, di cui al comma 4, lettera c);*
- c) analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;*
- d) esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;*
- e) esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dal comma 42, lettera l), del presente articolo;*
- f) esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 del presente articolo e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del presente articolo e dalle altre disposizioni vigenti.*

Al **Dipartimento della Funzione pubblica** (art. 1, comma 4 della l.190/2012) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri sono ascritti i seguenti compiti:

- a) *coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;*
- b) *promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;*
- c) *predispone il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);*
- d) *definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;*
- e) *definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.*

Per il Dipartimento della Funzione pubblica emerge quindi un ruolo centrale nell'ambito delle politiche di prevenzione della corruzione, che si realizza nell'analisi, nel coordinamento e nella definizione di modelli e di criteri per le pubbliche amministrazioni, e che si sostanzia nella redazione del Piano nazionale anticorruzione (PNA).

Il Comitato interministeriale (art. 1, comma 4, primo periodo della l.190/2012) è stato istituito con d.p.c.m. 16 gennaio 2013, è composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che lo presiede, dal Ministro per la pubblica amministrazione e per la semplificazione, dal Ministro della giustizia e dal Ministro dell'interno. In caso di assenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, il Comitato è presieduto dal Ministro per la pubblica amministrazione e per la semplificazione.

Ad esso è ascritto il rilevante compito di elaborare ed adottare le linee di indirizzo per la predisposizione da parte del Dipartimento della Funzione pubblica del Piano nazionale anticorruzione, cui tale organismo ha adempiuto con provvedimento adottato in data 19 marzo 2013.

L'organo di indirizzo politico di ciascuna amministrazione è competente alla nomina del responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza in due distinte figure o in una unica. E' quindi tenuto all'approvazione del Programma triennale di prevenzione della corruzione, su proposta del predetto responsabile, e all'aggiornamento annuale di detto programma. Riceve dal responsabile la relazione annuale sull'attività svolta e può chiedere con riguardo ad essa che il responsabile riferisca.

Il Responsabile per la prevenzione della Corruzione è il soggetto su cui la normativa anticorruzione fa fulcro. Il responsabile, ai sensi dell'articolo 1, comma 7 della legge 190/2012, deve essere nominato, da parte dell'organo di indirizzo politico in ciascuna amministrazione.

Un esame capillare della normativa ha condotto ad evidenziare i seguenti compiti e funzioni per tale soggetto.

- 1) Proposta all'organo politico del piano triennale di prevenzione corruzione (e del programma triennale trasparenza e integrità, che di norma è sezione del precedente) - *art. 1, comma 8 l. 190/2012.*
- 2) Aggiornamento del programma triennale della trasparenza e integrità, in base agli esiti delle misure di monitoraggio circa l'attuazione degli obblighi di trasparenza - *art 43, comma 2 d.lgs.33/2012.*
- 3) Trasmissione del programma triennale della trasparenza e integrità e del piano triennale di prevenzione della corruzione alla CIVIT/ANAC e al Dipartimento della Funzione Pubblica (per conto dell'organo politico) – *art. 1, comma 8 l. 190/2012.*
- 4) Controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione - *art. 43, comma 1 d.lgs. 33/2012.*
- 5) Accesso civico – *art. 5 d.lgs. 33/2012.* Ricevimento della richiesta e, nel termine di 30 giorni, conseguente pubblicazione del dato mancante sul sito Web dell'amministrazione, con contestuale

trasmissione al richiedente del dato stesso o dell'avvenuta pubblicazione con indicazione del collegamento ipertestuale.

6) Segnalazione dei casi di inadempimento o adempimento parziale degli obblighi di pubblicazione al vertice politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina - *art. 43, commi 1 e 5 d.lgs. 33/2012.*

7) Proposta di modifica del piano triennale per la prevenzione della corruzione a seguito di accertamento di violazioni o in conseguenza di mutamenti organizzativi e di funzioni dell'amministrazione – *art. 1, comma 10 l. 190/2012.*

8) Verifica della rotazione degli incarichi negli uffici preposti alle attività a rischio, d'intesa con dirigenti competenti e alla luce di quanto risulterà pianificato nel PTPC – *art. 1, comma 10, l. 190/2012.*

9) Individuazione del personale da inserire nei programmi di formazione – *art. 1, comma 10, l. 190/2012.*

10) Redazione, pubblicazione sul sito web e trasmissione all'organo politico della relazione annuale sulle risultanze dell'attività svolta in materia di prevenzione della corruzione, entro il termine del 15 dicembre di ogni anno. – *art. 1, comma 14 l. 190/2012.*

11) Vigilanza ed eventuale contestazione dell'esistenza o insorgenza di situazioni di inconferibilità o incompatibilità – *art. 15, comma 1 d.lgs. 39/2013.*

12) Segnalazione dei casi di possibile violazione delle disposizioni del d.lgs. 39/2013 all'Autorità nazionale anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, alla Corte dei Conti – *art. 15, comma 2 d.lgs. 39/2012.*

13) diffusione della conoscenza dei codici di comportamento e monitoraggio annuale sulla loro attuazione, organizzazione di attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi, pubblicazione dei codici sul sito istituzionale dell'amministrazione e comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione – *art. 54, comma 7 d.lgs. 165/2001 e art. 15 DPR 62/2013.*

In particolare la legge 190, articolo 1, commi 12, 13 e 14, primo capoverso, stabilisce che, a seguito della commissione di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile risponde in base alle disposizioni sulla responsabilità dirigenziale di cui all'articolo 21 del d.lgs. 165/2001, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:

- a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10;
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

Si delinea inoltre, nell'ambito delle figure interne a ciascuna amministrazione un ruolo chiave in capo ai **referenti** (come individuati nell'Intesa Governo regioni ed Enti locali del 24 luglio 2013, al punto 2.), intesi come soggetti che affiancano il responsabile, individuati nelle diverse aree e settori e che hanno già avviato l'attività della mappature del rischio.

Non trascurabile anche il ruolo dei **dirigenti**, che svolgono funzioni propositive e di controllo (come disposto dall'art. 16 del d.lgs. 165/2001, recentemente modificato).

3. Elementi salienti e innovativi della disciplina

Il disegno anticorruzione delineato dalla normativa in vigore si basa su alcuni elementi salienti. Il principale è rappresentato dalla prevista elaborazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione.

Si evidenziano alcuni principi che rappresentano al contempo strumenti e metodologie di prevenzione nell'ambito del piano.

Innanzitutto il principio di trasparenza dei flussi informativi verso l'esterno dell'amministrazione e, conseguentemente, l'onere di tracciare un raccordo tra Piano triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI) e Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

Quindi il principio di rotazione degli incarichi attribuiti al personale, dirigente e non dirigente, assegnato alle articolazioni individuate come a rischio, da applicare in modo motivatamente compatibile con ciascuna realtà organizzativa.

Dalla normativa emerge poi il forte richiamo a provvedere alla diffusione di una cultura della legalità attraverso la promozione di buone prassi e tramite una formazione mirata, di carattere sia generale che specifico, riservando quest'ultima al personale dipendente addetto alle aree a rischio.

È prescritta inoltre la diffusione della conoscenza del codice di comportamento dei pubblici dipendenti, adottato con DPR 16 aprile 2013 n. 62, oltre all'adozione di codici di comportamento interni a ciascuna amministrazione, ex articolo 54, comma 5 d.lgs. 165/2001.

Si hanno inoltre innovative disposizioni relative alle segnalazioni di irregolarità, da intendersi potenzialmente provenienti sia dall'interno dell'ente che dall'esterno, favorite queste ultime dalla trasparenza totale dei flussi informativi di cui si è detto. A tal proposito la normativa prevede, in favore del cd whistleblower, garanzie e tutele di ascolto, di anonimato e di non discriminazione.

Ampio capitolo dispositivo attiene agli incarichi. Tale disciplina abbraccia numerose fattispecie, che vanno dagli incarichi di ufficio (con limitazioni derivanti sia dall'eventuale profilarsi di conflitto di interessi, anche potenziale, che dall'eccessiva concentrazione di essi), agli incarichi esterni ed extraistituzionali. Si rivolge ai dipendenti, così come a soggetti esterni all'amministrazione e a coloro che hanno cessato il rapporto di impiego, ai quali impone per motivi di opportunità e precauzione l'astensione dall'assunzione di incarichi per tre anni dalla cessazione del rapporto di impiego, qualora abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per l'amministrazione conferente.

Vi è in questo ambito tutta la disciplina dettata dal citato decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190". Anche il Piano nazionale anticorruzione fornisce indicazioni in materia.

In chiusura del disegno tratteggiato dalla normativa si pone l'obbligo di un regolare controllo e di un monitoraggio costante sulle attività degli uffici.

Al di là, comunque, di specifiche metodologie individuabili tramite l'esame del dettato normativo e attraverso le indicazioni provenienti dal Piano nazionale anticorruzione vigente, una delle azioni da porre in essere, sarà quella di considerare il profilo organizzativo, in un'ottica di massima efficacia, efficienza, trasparenza e responsabilizzazione.

4. Disposizioni nazionali di carattere attuativo

La seguente elencazione, non esaustiva, di provvedimenti ha lo scopo di evidenziare quelli che appaiono particolarmente significativi.

La **Circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica**, del 25 gennaio 2013, fornisce chiarimenti con particolare riguardo alla figura del Responsabile dell'anticorruzione, oltre che ai referenti, e circa i rapporti del predetto Responsabile con altri organi e figure dell'amministrazione di riferimento. Tale circolare ha inoltre il merito di chiarire l'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo della legge 190/2012.

La **Circolare n. 2/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica**, del 19 luglio 2013, stabilisce che il Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) debba essere adottato insieme al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) entro il 31/01/2014. Peraltro, il predetto termine del 31.1.2014 è più specificamente desumibile per le Regioni dall'Intesa siglata in sede di Conferenza unificata il 23 luglio 2013, di seguito richiamata.

Le **Linee di indirizzo del Comitato interministeriale** (istituito con d.p.c.m. del 16 gennaio 2013) per la predisposizione, da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, del Piano nazionale anticorruzione di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190, evidenziano la natura del PNA quale strumento per l'individuazione delle strategie prioritarie per la prevenzione della corruzione, stabilendo che esso "non si configura come un'attività compiuta, con un termine di completamento finale, bensì come un insieme di strumenti finalizzati alla prevenzione che vengono via via affinati, modificati o sostituiti in relazione al feedback ottenuto dalla loro applicazione".

L'**Intesa Governo, Regioni ed Enti locali del 24 luglio 2013** è atto di particolare rilevanza. L'intesa era prevista dai commi 60 e 61 della legge n. 190/2012 in materia di anticorruzione, ed è venuta a definire i termini per la formulazione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, da adottarsi, in sede di prima applicazione, entro il 31 gennaio 2014.

L'intesa ha sciolto alcuni nodi interpretativi e ha fornito indicazioni relative agli adempimenti attuativi discendenti dalle disposizioni della legge 190/2012 e dei decreti delegati, d.lgs. n. 33/2013 in materia di trasparenza e d.lgs. n. 39/2013 in materia di inconferibilità di incarichi.

Con riferimento alle regioni, viene prevista la possibile nomina di diversi responsabili per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, e di diversi responsabili per i consigli e per le giunte regionali in ragione dell'autonomia organizzativa degli stessi.

La **Delibera CIVIT 50/2013** approva le "Linee guida per l'aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016". Esse costituiscono strumento di indirizzo sulla base del quale verranno verificati gli assolvimenti degli obblighi di pubblicazione da parte degli organismi indipendenti di valutazione.

Si fa menzione di tale provvedimento essenzialmente per l'interdipendenza che il tema della trasparenza e i relativi adempimenti hanno con la materia dell'anticorruzione.

Con la **Delibera CIVIT 72/2013**, dell'11 settembre 2013, si è provveduto all'approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA). Il piano era previsto dall'articolo 1, comma 9, della l. 190/2012 ed è stato elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, sulla base degli indirizzi dettati dal Comitato interministeriale di cui al dpcm 16 gennaio 2013. Esso è giunto alla sua definitiva formulazione entro il termine prescritto del 30 settembre del corrente anno.

Il PNA è stato delineato dal Dipartimento della Funzione pubblica alla stregua di architrave del sistema anticorruzione. Esso contempla una serie di contenuti dettati dalla legge e costituisce modello e indirizzo per la redazione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione (PTPC) delle singole amministrazioni centrali, regionali e locali.

Il testo è articolato in una prima parte contenente 4 sezioni dedicate alla definizione della struttura e dei contenuti del piano stesso, alle strategie di prevenzione di carattere nazionale e a quelle di prevenzione di livello decentrato, con una diffusa disamina delle misure e delle azioni di prevenzione; la quarta sezione è dedicata al coordinamento, alla raccolta e all'analisi dei dati sull'attività di prevenzione finalizzata all'adeguamento costante delle metodiche per il futuro.

Nella seconda parte, il piano include 6 allegati e 17 tavole schematiche relative alle misure di prevenzione.

La **Delibera CIVIT 75/2013**, del 24 ottobre 2013, approva le linee guida in materia di codici di comportamento che devono essere adottati dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 54, comma 5, del d.lgs. 165/2001 e del codice generale di cui al D.P.R. del 16 aprile 2013, n. 62.

Il provvedimento, assai diffuso e dettagliato, fa luce sul contenuto dei codici. Fornisce indirizzi per il procedimento di formazione degli stessi, indicandone la natura di atti condivisi e dunque la necessità del coinvolgimento, in fase di formazione, di tutti gli stakeholder. Fornisce inoltre indirizzi circa la strutturazione dei codici e il loro ambito di applicazione.

5. Il Programma triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)

Previsto dall'articolo 1, commi 5 e 60 della l.190/2012 se ne impone l'adozione a tutte le pubbliche amministrazioni. La sua approvazione è rimessa all'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile, entro il 31 gennaio di ogni anno, con obbligo di successiva trasmissione al Dipartimento della Funzione Pubblica.

A seguito della Circolare n. 2/2013 del Dipartimento della Funzione pubblica, già citata, il termine per l'adozione del Piano triennale della trasparenza e dell'integrità nonché del Programma triennale di prevenzione della corruzione, di cui il primo viene considerato un'articolazione, viene slittato al 31/01/2014. Il termine predetto è riferito al piano relativo al triennio 2014 – 2016.

Si segnalano ancora una volta, per inciso, le inscindibili interconnessioni fra le materie della trasparenza e dell'anticorruzione, che discendono da quanto più volte affermato nel quadro normativo vigente per cui la trasparenza è considerata strumento fondamentale di prevenzione (e controllo) della corruzione.

I contenuti del PTPC, delineati nella stessa legge 190/2012 e più dettagliatamente nel PNA, fanno di esso un documento fondamentale, definibile come strategico e programmatico, che prevede e descrive tutte le misure obbligatorie ed ulteriori che ciascuna P.A. intende adottare per prevenire e contrastare il fenomeno della corruzione. Esso deve altresì contenere l'indicazione delle misure già esistenti o in itinere divenendo dunque al contempo strumento di ricognizione e di pianificazione.

Fra i contenuti raccomandati per il PTPC, evidenziato anche dalla Circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione pubblica, vi è quello di prevedere procedure di raccordo tra il responsabile e le articolazioni organizzative dell'ente, attraverso la pianificazione di meccanismi di comunicazione e informazione, di input e output, affinché si realizzi il controllo costante sull'osservanza del piano stesso.

Il piano triennale è concepito come tipico strumento "in progress", i cui affinamenti, tramite gli aggiornamenti annuali, devono portare ad un costante miglioramento degli interventi con riferimento alla realtà osservata.

6. Lo stato di attuazione presso il Consiglio Regionale della Toscana

Tramite il decreto del Segretario generale n. 8 del 17 maggio 2013 è stata individuata la Direzione di Area "Organizzazione e risorse" come l'articolazione incaricata del coordinamento degli adempimenti concernenti la trasparenza e l'anticorruzione. Col medesimo decreto, oltre alla PO di assistenza giuridica a diretto riferimento dell'area cui sono stati attribuiti compiti di consulenza in materia di anticorruzione, si è individuato specificamente il settore Bilancio e finanze per supportare gli adempimenti in materia di anticorruzione.

In data 5 settembre 2013 l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale con deliberazione n. 77 ha quindi proceduto alla nomina del Responsabile per la trasparenza e l'anticorruzione in un'unica

figura. Il Direttore della Direzione di area Organizzazione e risorse è stato destinatario della nomina.

Della nomina del Responsabile è stata fatta pubblicazione e comunicazione ai sensi di legge.

In sede di nomina del responsabile l'Ufficio di Presidenza ha dettato indirizzi per la definizione del PTPC. Si riportano gli indirizzi impartiti con la predetta deliberazione:

- *puntuale definizione di competenze, nell'ambito dell'assetto organizzativo della struttura, e di procedure (con relative modalità e tempi) per l'attuazione delle disposizioni normative richiamate circa la prevenzione della corruzione e la trasparenza;*
- *garanzia di adeguato supporto professionale e strumentale per la realizzazione delle attività previste dalla normativa;*
- *coinvolgimento di tutti i dirigenti delle articolazioni organizzative per la realizzazione degli adempimenti, la fornitura di dati e informazioni, le rilevazioni, il monitoraggio delle attività;*
- *designazione di un funzionario referente per l'anticorruzione per ciascuna articolazione organizzativa della struttura (direzioni di area, settori), come previsto dall'Intesa Stato – Regioni del 24 luglio 2013;*
- *assicurazione al responsabile della prevenzione del più ampio supporto per l'esercizio delle funzioni, assicurando autonomia e poteri d'impulso, come previsto dall'Intesa Stato – Regioni del 24 luglio 2013;*
- *individuazione nell'ambito della struttura delle articolazioni organizzative che forniscano il supporto al responsabile della prevenzione per l'esercizio delle funzioni (redazione piani, organizzazione delle informazioni, monitoraggio, verifica degli interventi, controlli).*

Si ricorda che nella medesima seduta del 5 settembre l'Ufficio di Presidenza ha altresì proceduto all'adozione del Piano triennale della trasparenza e dell'integrità 2013 – 2015 con la deliberazione n. 78/2013.

Con lettera in data 1 ottobre 2013 il Responsabile nominato, al fine di procedere compiutamente alla predisposizione della proposta di piano triennale di prevenzione della corruzione, ha richiesto ai dirigenti responsabili delle articolazioni organizzative (direzioni e settori) di designare i referenti in materia per ogni articolazione.

Nella lettera rivolta i dirigenti il Responsabile ha evidenziato la necessità, in parte segnalata anche negli indirizzi dell'Ufficio di Presidenza, del coinvolgimento dei dirigenti responsabili delle articolazioni organizzative, e dei referenti da questi individuati, sia nella fase di mappatura dei rischi, sia nella successiva fase di definizione delle misure di prevenzione volte a prevenire i rischi individuati.

Con la stessa lettera, infatti, il Responsabile ha richiesto che fosse eseguita la mappatura delle attività a rischio. A supporto della richiesta la lettera recava in allegato una scheda da utilizzare per la rilevazione. La scheda, al fine di garantire una guida alla ricognizione, era strutturata in sei voci che di seguito si riportano:

- Funzione svolta – *nella quale fornire descrizione della funzione o aggregato di attività svolta, tra quelle di competenza, riconducibile alle aree di rischio individuate dalla normativa.*
- Processo o Procedimento – *ove dare descrizione sintetica della tipologia di procedimento o processo.*
- Attività sensibile – *con la quale effettuare l'individuazione dell'attività, indicando anche fasi procedurali, atti, comportamenti, prassi, ecc.*
- Rischio potenziale individuato – *con cui dar conto della patologia potenziale inerente all'alterazione del corretto svolgimento dell'attività sensibile.*
- Livello di rischio indicativo – *con cui segnalare una prima e provvisoria graduazione del rischio secondo la scala: Nullo, Trascurabile, Basso, Medio, Alto.*

- Misura di prevenzione – dove effettuare proposte individuate tra le misure a carattere generale, da adattare al caso in oggetto, o proporre misure specifiche da introdurre.

La nota del responsabile segnalava i procedimenti che la stessa legge 190, all'articolo 1, comma 16 indica come maggiormente esposti a rischio corruttivo, quali:

- autorizzazione e concessione;
- scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi;
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari;
- concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni di carriera.

Quanto alla mappatura dei rischi la lettera raccomandava una riflessione sulle procedure e sulle prassi in essere, a partire dalla rilevazione dei procedimenti amministrativi recentemente censiti e pubblicati in adempimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza di cui al d.lgs.33/2013. Tale riferimento era da intendersi quindi con valore indicativo in sede di avvio della ricognizione, al fine di muovere da attività censite, senza tuttavia trascurare processi e procedure ulteriori. La comunicazione raccomandava inoltre di non limitare la ricognizione esclusivamente ai procedimenti riconducibili agli ambiti indicati dalla normativa come maggiormente esposti a rischio corruttivo.

Con riguardo alla classificazione del rischio, la comunicazione del Responsabile ha proposto una prima scala di graduazione meramente indicativa articolata in nullo, trascurabile, basso, medio, alto, come risulta dalla apposita voce della scheda sopra richiamata, segnalando inoltre alcuni elementi indicati dal Piano nazionale anticorruzione, allegato 5, utili ai fini della valutazione di grado del rischio:

- livello di discrezionalità amministrativa che connota il processo o procedimento (per cui quelli a carattere vincolato avranno un rischio più basso);
- rilevanza esterna del procedimento;
- complessità;
- valore economico, inteso in particolare come attribuzione di vantaggi a soggetti esterni;
- efficacia dei controlli cui il procedimento è sottoposto;
- impatto organizzativo, economico e sull'immagine dell'amministrazione.

Quanto alle misure di prevenzione, con la scheda è stata fornita un'esemplificazione indicativa che elencava quanto segue: adempimenti per la trasparenza – formazione – adozione del codice di comportamento – rotazione del personale – controllo delle incompatibilità – astensione per conflitto di interessi – adozione di protocolli di legalità per gli affidamenti – monitoraggio del rispetto dei termini per i procedimenti. Inoltre, già in fase di prima rilevazione il Responsabile richiedeva che venissero proposte misure di prevenzione del rischio individuato, compresa la segnalazione di quelle già esistenti e la verifica della loro eventuale esaustività.

A seguito della richiesta del Responsabile sono stati designati i referenti per la totalità delle articolazioni interne interpellate.

Attraverso il coinvolgimento dei dirigenti del Consiglio regionale e l'individuazione dei referenti può dunque dirsi delineata quella struttura organizzativa che, all'interno dell'articolazione consiliare, è finalizzata a dare attuazione alle politiche anticorruzione. Tale struttura, tramite i singoli referenti designati, costituisce altresì riferimento per la raccolta delle informazioni, l'approfondimento delle conoscenze, l'effettuazione del monitoraggio in un quadro di affermazione della cultura di prevenzione della corruzione nell'intera struttura.

Sono altresì pervenute le schede di rilevazione dei procedimenti a rischio con indicazione delle informazioni a corredo richieste.

Per quanto riguarda le schede di rilevazione finalizzate alla mappatura dei procedimenti a rischio e alla qualificazione e graduazione del livello di rischio corruttivo ad essi ascrivibile, si è proceduto ad una prima fase di analisi dei dati e delle informazioni raccolte. Questo è avvenuto anche in raccordo con i singoli referenti designati per ciascuna struttura, tramite colloqui individuali ove ciò si sia reso necessario. Il Settore Bilancio e finanze, quale struttura di supporto al Responsabile anticorruzione ed in raccordo con lo stesso, ha quindi effettuato un primo affinamento delle risultanze della rilevazione condotta, orientando il lavoro verso un accorpamento, per quanto possibile, dei procedimenti analoghi, in un'ottica che semplificasse la lettura della "mappa", senza tuttavia annullare i dati peculiari di ciascun procedimento. Inoltre, in tale fase è stata verificata l'adozione di criteri omogenei di rilevazione e di valutazione.

Successivamente, si è proceduto all'applicazione preventiva della tabella di valutazione del rischio di cui all'allegato 5 del PNA, a ciascuno dei processi – procedimenti – attività rilevati, producendo una separata scheda riepilogativa dei risultati numerici emergenti in ragione degli indici di valutazione della probabilità e degli indici di valutazione dell'impatto previsti. Gli indici applicati hanno apprezzato elementi quali la discrezionalità del processo esaminato, il suo impatto organizzativo, la sua frazionabilità, il suo impatto economico e la sua incidenza sull'immagine del CR. I risultati ottenuti con la prima applicazione della metodologia PNA per la misurazione del livello di rischio, sono stati proposti per l'esame, la modifica e la definizione istruttoria conclusiva in successivi incontri con i referenti per la prevenzione della corruzione.

In data 8 novembre 2013 si è tenuta una riunione del Responsabile per la prevenzione della corruzione con i referenti di tutte le articolazioni organizzative consiliari, al fine di esaminare la bozza della prima mappatura del rischio e di riportare a criteri di omogeneità le informazioni fornite, individuando tipologie di processi e procedimenti trasversali aventi quindi una valenza unitaria. La riunione ha consentito di valutare congiuntamente il percorso di progressivo affinamento della mappatura del rischio e di programmare i successivi adempimenti richiesti dal Piano nazionale anticorruzione per l'attribuzione del livello di rischio e la declinazione dei tempi e modi di adozione delle misure di prevenzione.

Il momento finale del lavoro di censimento e indicizzazione del rischio si sta svolgendo per mezzo di colloqui individuali fra la struttura di supporto ed i singoli referenti, in continuo necessario raccordo con il Responsabile anticorruzione. Tale ultima fase del lavoro si prefigge lo scopo di evidenziare in modo definitivo le misure di prevenzione, valorizzando quelle esistenti.

Inoltre, vengono prefigurate le misure di prevenzione da implementare per ciascuna procedura censita, accompagnando ad esse l'indicazione delle articolazioni competenti ad attuarle, nonché i termini temporali di attuazione. Le misure valide per ogni processo o procedimento saranno poi oggetto di approfondimenti in specifici paragrafi del PTPC ad esse dedicati.

Più in generale, la stesura del Piano triennale di prevenzione della corruzione del Consiglio regionale della Toscana, in corso di predisposizione, tenuti fermi i dati che derivano dalla normativa statale di riferimento, si sviluppa in stretta correlazione con le risultanze della mappatura di cui si è detto. Nella elaborazione del PTPC è tenuto a modello il PNA (Piano Nazionale Anticorruzione), sia quale traccia sistematica, sia sotto il profilo della rilevanza e del diverso livello di dettaglio da riservare alle differenti tematiche abbracciate. Il tutto nell'ottica, che già si è segnalata, di un prodotto in continuo divenire a seguito delle fasi annuali di verifica della sua adeguatezza e del suo livello di aggiornamento.

In particolare, in sede di adozione del PTPC dovrà essere delineato il percorso formativo per il personale, oltre che i criteri e i meccanismi per la rotazione dei dirigenti e dei funzionari addetti alle

articolarzioni a più elevato rischio di corruzione, previa necessaria informativa sindacale, come ribadito dall'intesa Stato, Regioni, Enti locali del 23 luglio 2013. L'intesa stabilisce altresì che, "ove le condizioni organizzative dell'ente non consentano l'applicazione della misura, l'ente ne debba dar conto nel PTPC con adeguata motivazione".

Nel mese di novembre si è tenuta inoltre la prima riunione per il coordinamento dei Responsabili per la prevenzione della corruzione e dei Responsabili per la Trasparenza dei Consigli Regionali, presso la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Tale coordinamento proseguirà per sviluppare un confronto costante ed indirizzi per quanto possibile condivisi in ordine alla formazione dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione presso i consigli regionali, ferme restando le peculiarità di ciascuna struttura consiliare che saranno individuate mediante le azioni di rilevazione e misurazione del rischio.

Si sta inoltre procedendo, in ambito regionale e congiuntamente con la GR mediante apposito gruppo di lavoro, alla definizione e proposta degli interventi sulla normativa regionale relativi agli incarichi vietati ai dipendenti e alle disposizioni attuative del d.lgs. 39/2013 in tema di incompatibilità e inconfiribilità.

Analogamente, si sta procedendo alle attività finalizzate all'adozione di un codice di comportamento interno della Regione Toscana, come previsto dall'articolo 54, comma 5 del d.lgs. 165/2001, oltre che per indicazione del PNA. Sarà quindi anche questo un documento unitario per il Consiglio regionale e per la Giunta, come da indicazione dei vertici amministrativi dei due organi regionali.

Da ultimo, è stata rilevata l'assenza di sanzioni disciplinari riferite ai dipendenti del Consiglio regionale per il 2013.

7. Collegamento con gli adempimenti in materia di trasparenza

L'art. 10, comma 2, del d.lgs. 33/2013 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", dispone: "Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, di cui al comma 1, definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi di cui all'articolo 43, comma 3. Le misure del programma triennale sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal piano di prevenzione della corruzione. A tal fine, il Programma costituisce di norma una sezione del piano di prevenzione della corruzione". In ragione di quanto sopra richiamato, si forniscono le seguenti informazioni.

Il Consiglio regionale della Toscana ha adempiuto alle disposizioni in materia di trasparenza, di cui al d.lgs. 33/2013, mediante l'approvazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2013/2015 con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 15 settembre 2013, n. 78.

In precedenza, il Consiglio regionale, a seguito della legge 18 giugno 2009, n. 69, e del citato decreto legislativo 150/2009, aveva attivato un'apposita sezione del sito istituzionale dedicata alla "Trasparenza, valutazione e merito", e, con propria deliberazione del 15 marzo 2012, n. 20, aveva approvato il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2012/2014 del Consiglio regionale, con la quale veniva data attuazione a quanto previsto dal citato d.lgs. 150/2009.

Il PTTI vigente sarà proposto per l'aggiornamento entro il mese di gennaio 2014, come indicato nel Piano nazionale anticorruzione approvato con delibera CIVIT n.72/2013, mediante l'approvazione da parte dell'UP del Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2014/2016, tenuto conto anche della Relazione a consuntivo che prodotta in base al monitoraggio effettuato circa l'attuazione del vigente piano. Inoltre, a regime, le misure in materia di trasparenza saranno previste di regola nell'ambito di apposita sezione del PTPC.

La correlazione fra i due strumenti sarà in ogni caso mantenuta mediante l'approvazione dei due piani triennali scorrevoli entro il 31 gennaio di ogni anno. A tal fine, rileva anche la nomina da parte dell'Ufficio di Presidenza di un unico Responsabile sia per la prevenzione della corruzione che per la trasparenza e l'integrità, al fine di garantire, soprattutto nella fase iniziale attuativa delle disposizioni, la massima coerenza fra i due ambiti.

Per ogni elemento specifico attinente alla trasparenza, si può ricorrere alla consultazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità pubblicata sul sito istituzionale del Consiglio regionale, sotto la partizione "Amministrazione trasparente":

(<http://www.consiglio.regione.toscana.it/amministrazione-trasparente>).

Da ultimo si rileva che il monitoraggio del PTTI è stato al momento aggiornato al 30 novembre 2013.

(12 dicembre 2013).