



Dicembre 2022



A cura del Settore Assistenza generale alle Commissioni di controllo, per le politiche dell'Unione Europea, istituzionali, speciali e d'inchiesta. Analisi di fattibilità. Assistenza alla Commissione pari opportunità, al CdAL e all'Autorità regionale per la partecipazione.

## Per una cultura della legalità: strumenti ed esperienze a confronto tra dettati normativi ed atti operativi.

La presente nota informativa prende le mosse dai rapporti prodotti dalla Giunta Regionale della Toscana, in base a quanto previsto dall'articolo 3 della l.r. 10/03/1999, n. 11 "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." e presenta le attività in materia di legalità svolte dalla Regione Toscana sia sul fronte esterno, sia su quello interno; passa poi ad un esame degli strumenti operativi, rivolgendo anche uno sguardo all'esperienza di altre Regioni.

### In sintesi

- Base informativa, **trasparenza**, partecipazione e **collaborazione fra le Istituzioni** sono fattori che possono contribuire ad una cultura della legalità;
- La legalità crea **valore pubblico** e migliora la vita delle comunità di riferimento;
- **Etica** ed **integrità** sono prerequisiti per lavorare nella P.A., ma le attività vanno strutturate per contrastare fenomeni di illegalità, indipendentemente dai soggetti che partecipano ai processi;
- **Verifiche e controlli** sono imprescindibili, vi è connessa **l'efficacia stessa delle politiche**.

## 1. Introduzione

La legalità può essere definita come la conformità alla legge ed a quanto da essa prescritto, ma anche se "in clàris non fit interpretatio", dovendo applicare i principi ai casi concreti, non possiamo fare a meno di interpretare anche le norme formulate con più chiarezza.

Per questo è necessaria una base culturale sul rafforzamento della quale Regione Toscana è impegnata su più fronti: sia verso l'esterno, per promuovere e diffondere la cultura della legalità nella società, sia verso l'interno, per far aderire la propria azione amministrativa a quanto prescritto dal sistema di norme, tentando di ridurre le discrasie che possono verificarsi tra tale sistema - con le sue interpretazioni - e l'operatività scelta in funzione del raggiungimento degli o-

biettivi nei quali viene declinato l'interesse pubblico.

In questo documento sarà presentata, in particolare, una sintesi delle relazioni che la Giunta regionale ha prodotto in applicazione di quanto disposto dall'articolo 3 della l.r. 11/1999, per documentare le attività in materia di legalità rivolte verso l'esterno e sarà fatto riferimento al sistema dei controlli ed agli attuali strumenti operativi di contrasto al rischio corruttivo per tentare di dare una dimensione all'impegno sul fronte interno.

Si farà riferimento inoltre, ad alcuni contributi forniti dai Consigli regionali della Lombardia e del Veneto sullo stesso argomento, in linea con il principio di condivisione delle buone pratiche.

## 2. Riferimenti normativi

Nel novembre del 1994 entrò in vigore la **l.r. 27 ottobre 1994, n. 78** “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 i poteri occulti” con la quale la Regione Toscana istituì il “Centro di documentazione” per dare supporto informativo ed organizzativo alle iniziative promosse diffusamente in questo ambito.

Con la **l.r. 10 marzo 1999, n. 11**, che sostituì la l.r. 78/1994, tale Centro fu denominato “**Centro di documentazione Cultura della legalità democratica**” e negli anni ha costituito il fulcro dell'attività di documentazione, ricerca e formazione sul tema della legalità, della corruzione e delle infiltrazioni criminali; fa parte del CoBiRe e della rete degli archivi per non dimenticare<sup>1</sup>.

Inoltre, all'articolo 3 della l.r. 11/99, è stato disposto che la Giunta trasmetta annualmente al Consiglio regionale un rapporto sull'applicazione della legge stessa, con gli interventi diretti, in collaborazione e di sostegno a progetti esterni, con particolare riferimento a tipologie di iniziative finanziate, categorie di beneficiari, priorità e criteri di valutazione delle richieste di finanziamento.

Questa legge è stata più volte modificata, sia per distinguere i compiti amministrativo-gestionali da quelli di programmazione e di controllo attribuiti rispettivamente alla Giunta ed al Consiglio regionale, sia per collegare le linee di intervento all'evoluzione normativa in materia di programmazione regionale.

Nel 2013, in occasione della XVIII giornata della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie (Firenze, 16 marzo 2013), in collaborazione con “Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie”, nasce l'**Osservatorio sui beni confiscati alla criminalità organizzata in Toscana**, curato dal Centro di documentazione Cultura della legalità democratica e basato sui dati messi a disposi-

zione dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) sul proprio sito Openregio.

La finalità è quella di pubblicare tutta la documentazione disponibile sui beni confiscati, per agevolare attività di prevenzione, oltre che di studio e ricerca per il riutilizzo sociale dei beni. Sulla base della risoluzione del Consiglio regionale del 3 dicembre 2014, n. 279, è stata inoltre approvata la **l.r. 3 aprile 2015, n. 42** “Istituzione dell'**Osservatorio regionale della legalità**”, per monitorare l'eventuale diffusione di fenomeni criminali sul territorio regionale, valutare le azioni di contrasto più incisive e promuovere la diffusione della cultura della legalità.

La l.r. 42/2015 ha visto l'apporto di alcune modifiche per superare delle criticità emerse in fase applicativa: prima è stato introdotto uno strumento di valutazione (art. 3 bis - clausola valutativa - l.r. 30/2018), poi sono stati implementati i compiti dell'Osservatorio ed è stata ridefinita la composizione del Comitato di indirizzo (l.r. 16 giugno 2021, n. 20) riducendo il numero di membri necessario per considerarlo validamente costituito, al fine di garantirne l'insediamento e l'operatività.

Tale organismo si è infine insediato in data 16 novembre 2022 e tra i suoi compiti rientrano la raccolta di informazioni funzionali a verificare il progredire della presenza delle organizzazioni mafiose, l'analisi delle principali cause dei fenomeni di infiltrazioni malavitose del lavoro irregolare, della corruzione, dell'usura, dell'estorsione e del riciclaggio presenti nel territorio regionale, l'elaborazione di linee guida e buone pratiche per il contrasto della criminalità organizzata, l'organizzazione di seminari ed iniziative culturali con associazioni ambientaliste, di volontariato e di promozione sociale operanti nel settore di educazione alla legalità e del contrasto alla criminalità sul territorio regionale.

## **FINANZIAMENTO DI PROGETTI**

Gli atti di programmazione delle attività svolte ai sensi della l.r. 11/99 sono approvati annualmente dalla Giunta, come indicato dall'articolo 2 della legge stessa e stabiliscono le risorse necessarie per l'attuazione degli interventi, compatibilmente con quanto disponibile; i rapporti periodici prodotti sono stati approvati con decisioni della Giunta regionale<sup>2</sup>.

Le iniziative finanziate negli anni sono state sia di carattere generale, come l'istituzione del tavolo "Legalità e sicurezza in Toscana", sia di carattere specifico, in raccordo con le scuole e le amministrazioni locali.

Alcune sono state gestite direttamente, come quelle realizzate dal Centro di documentazione Cultura della legalità democratica (incremento dotazioni bibliografiche, aggiornamento degli archivi, assistenza e sostegno agli studenti impegnati sui temi di riferimento, anche con borse di studio e premi di laurea).

Negli anni, tra le attività sostenute o effettuate in collaborazione con altri soggetti, si ricordano la creazione dell'archivio digitale MoMaCo (Monitoraggio mafie e corruzione in Toscana), in collaborazione con la Scuola Normale Superiore di Pisa, i campi di lavoro, studio e animazione nelle terre confiscate alle mafie, in collaborazione con Arci Toscana e l'associazione Libera, le iniziative di formazione rivolte agli amministratori locali sui temi dei reati ambientali e della prevenzione delle infiltrazioni mafiose in collaborazione con ANCI Toscana, Legambiente Toscana e Libera Toscana, oltre che con l'Associazione tra i Familiari delle Vittime della Strage di via de' Georgofili, per la memoria della strage del 27 maggio 1993.

Inoltre, con la Fondazione Antonino Caponnetto, è stato portato avanti il progetto "I giovani sentinelle della legalità", tramite il quale sono stati coinvolti negli anni migliaia di studenti delle scuole toscane.

Nel 2021, per esigenze di bilancio, le attività sono state disposte con la l.r. 31/2021 "Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione finanziario 2021

- 2023" e la delibera di attuazione è stata la n. 1012 del 4 ottobre 2021.

Sono finanziati progetti rivolti agli studenti delle scuole di ogni ordine e grado della Toscana ed ai giovani fino ai venticinque anni, in particolare è stata riconfermata l'erogazione di contributi alle associazioni che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, senza scopo di lucro, sul bando "Cittadini responsabili a scuola e nella società. Anno scolastico 2021-2022".

Inoltre è stato concesso un contributo straordinario di euro 10.000,00 ai soggetti attuatori del progetto "Ragazzi liberi contro le mafie", in particolare ad Arci - Comitato regionale Toscana con sede a Firenze per il progetto "Suvignano#benecomune" e Libera. Associazioni, Nomi e Numeri contro le mafie con sede a Roma per il progetto "Estate! Liberi! In Toscana".

Per le annualità 2022, 2023 e 2024 la Giunta regionale ha disposto, con la deliberazione 829 del 18 luglio 2022, il finanziamento di attività dettagliate nell'allegato A alla delibera stessa<sup>3</sup>, per un importo complessivo di euro 128.044,38, sul bilancio triennale di previsione.

## **IL SOSTEGNO AGLI ENTI PER IL RECUPERO DEI BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA**

La Regione Toscana sostiene i Comuni ai quali sono stati assegnati immobili confiscati alla criminalità organizzata, per favorirne il recupero, e la ristrutturazione a fini istituzionali o sociali.

Nell'anno 2022 sono stati dichiarati ammissibili al contributo, in base alle disposizioni operative definite dalla Giunta regionale, le manifestazioni di interesse avanzate da cinque Comuni per un importo complessivo di euro 2.663.650,00 nel triennio 2022-2024<sup>4</sup>.

## **IL RAPPORTO SUI FENOMENI DI CORRUZIONE E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA IN TOSCANA**

La Regione Toscana e la Scuola Normale Superiore di Pisa hanno avviato dal 2016, un programma di ricerca sui fenomeni di criminalità organizzata nella regione che prevede, tra l'altro, l'elaborazione di un rapporto annuale

per affinare gli strumenti di contrasto a disposizione dell'Amministrazione.

Il rapporto del 2020<sup>5</sup> esamina l'evoluzione dei fenomeni corruttivi e di criminalità organizzata in Toscana, in particolare alla luce dell'emergenza sanitaria.

Vengono presentate analisi su filoni tematici quali sfruttamento lavorativo e caporalato, infiltrazioni criminali nel sistema portuale toscano e viene effettuata una ricognizione dei fenomeni di criminalità ambientale emersi nella regione.

Oltre all'emergenza sanitaria causata dalla pandemia da COVID-19, anche l'arrivo dei fondi del PNRR, opportunità da sfruttare per le organizzazioni criminali che ambiscono a garantirsi l'aggiudicazione di appalti di lavori pubblici, ha accentuato le azioni di controllo e le forme di contrasto a tutti i livelli istituzionali.

#### **EVASIONE FISCALE - RICICLAGGIO - CORRUZIONE: UN ESEMPIO DI FIORENTE ECONOMIA CIRCOLARE**

Nel rapporto 2020 la Toscana si conferma uno dei territori privilegiati dalle mafie per l'attività di riciclaggio: utilizzando grandi flussi di denaro provenienti dalle attività criminali e cercando reciprocità di interessi nei settori dell'economia regionale tra i quali è diffusa l'evasione fiscale, le attività criminali riescono a "mimetizzarsi" ed a portare avanti i loro affari occultandoli, senza puntare ad un controllo pervasivo del territorio, ma realizzando gravi forme di criminalità economica, amministrativa ed ambientale.

Significativo anche il dato sull'incremento delle interdittive antimafia tra il biennio precedente l'inizio della pandemia e quello successivo, elaborato sulla base delle rilevazioni semestrali della DIA (Direzione Investigativa Antimafia)<sup>6</sup>.

Tav. 1 — Interdittive antimafia emesse per Regione per anno

REGIONE	2018	2019	2020	2021	variazione tra biennio 2018/2019 e 2020/2021
Campania	44	67	100	127	116
Calabria	147	154	194	207	100
Emilia Romagna	17	43	44	97	81
Puglia	41	39	93	63	76
Toscana	13	9	34	29	41
Basilicata	4	16	23	22	25
Veneto	7	6	23	10	20
Lazio	13	8	25	13	17
Lombardia	50	65	64	68	17
Abruzzo	2	4	9	4	7
Fiuli Venezia Giulia	0	0	3	3	6
Piemonte	15	20	16	25	6
Sardegna	2	0	5	2	5
Valle d'Aosta	0	0	1	4	5
Trentino Alto Adige	1	0	3	1	3
Umbria	3	4	2	7	2
Marche	4	1	3	3	1
Molise	4	7	5	1	-5
Liguria	4	13	4	6	-7
Sicilia	85	169	97	136	-21
<b>TOTALE</b>	<b>456</b>	<b>625</b>	<b>748</b>	<b>828</b>	<b>495</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati Direzione Investigativa Antimafia - relazioni semestrali al Parlamento anni 2018 - 2021

Come per altri dati che possono essere reperiti per descrivere questo ambito, occorre precisare che anche in questo caso si riesce solo a cogliere la dimensione emergente del fenomeno, anziché la sua reale ampiezza; il riflesso nelle azioni di prevenzione e contrasto può restituire solo un'immagine sfocata rispetto a quella reale.

#### **ATTENZIONE AL RICICLAGGIO**

L'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), istituito ai sensi del D.Lgs n. 231/2007, in attuazione della direttiva 2005/60/CE, in regime di autonomia operativa e gestionale presso la Banca d'Italia e subentrato dal 2008 all'Ufficio Italiano dei Cambi, è la *Financial Intelligence Unit* italiana che opera per contrastare il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo.

Obblighi di informazione e di segnalazione di operazioni sospette sono fissati in capo a autori-

tà di vigilanza, pubbliche amministrazioni e ordini professionali.

Per agevolare l'individuazione di operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni, la UIF ha definito un primo set di indicatori di anomalia<sup>7</sup>, volti a ridurre i margini di incertezza delle valutazioni soggettive ed a favorire la correttezza e l'omogeneità delle comunicazioni tese all'emersione di contesti meritevoli di approfondimento<sup>8</sup>.

#### **IL RISCHIO CORRUTTIVO**

Come tutti sappiamo, i rapporti tra istituzioni pubbliche ed operatori privati si articolano in una fitta rete di relazioni che comportano dei rischi, in particolare quello di veder subordinato l'interesse pubblico agli interessi di singoli che, pur di prevalere nel "raggiungimento degli obiettivi", sfruttano posizioni di forza, decisionale ed economica.

Fin dalla sua origine, la disciplina antiriciclaggio italiana pone doveri di collaborazione in capo alle Pubbliche amministrazioni; nonostante ciò, il loro contributo al sistema di prevenzione è sempre stato e risulta ancora oggi molto limitato.

L'avvio della fase operativa del PNRR rende, però, ancor più necessario che le PA accrescano la loro sensibilità per evitare che le risorse pubbliche vengano di fatto sottratte alla loro destinazione e che l'intervento di supporto rappresenti l'occasione per un rafforzamento delle mafie e dell'infiltrazione criminale nell'economia. Nell'ambito delle modifiche alla normativa antiriciclaggio introdotte nel 2017 (art. 10 del d.lgs. 231/2007) vengono previsti doveri di collaborazione a carico degli uffici della PA che svolgono compiti di amministrazione attiva o di controllo in procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione, di procedure di appalto o di procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari.

Tali uffici sono tenuti a fornire le informazioni richieste dalla UIF a fini di analisi e a comunicare d'iniziativa all'Unità "dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale".

Le PA, nel quadro dei programmi di formazione continua del personale, sono chiamate ad adottare misure idonee ad assicurare il riconoscimento da parte dei propri dipendenti delle fattispecie meritevoli di essere comunicate.

L'inosservanza delle previsioni sopra richiamate, assume rilievo ai fini della valutazione della responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21, comma 1-bis, del d.lgs. 165/2001.

Nonostante i limiti della normativa ora vigente, che individua a differenza del passato un ambito eccessivamente ristretto di uffici interessati, la PA rappresenta potenzialmente un osservatorio privilegiato per intercettare i contesti più rischiosi e per prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata nel tessuto socioeconomico nazionale.

Per inviare le comunicazioni di operazioni sospette alla UIF, è necessario che gli uffici delle PA designino un Gestore (*persona fisica alla quale è attribuita la competenza delle comunicazioni all'UIF, solitamente il responsabile anticorruzione - ndr*) e che questi si registri al sistema Infostat-UIF, come specificato sul sito Internet della UIF.

Al 30 novembre 2021 risultavano iscritti al sistema 151 Uffici della PA: considerata l'ampiezza del perimetro pubblico appare evidente come vi siano notevoli margini di miglioramento.

Non a caso, la legge 190/2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” non contiene la definizione di **corruzione**: la corruzione, infatti, è da intendersi in senso lato, ogniqualvolta si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere che gli è affidato, al fine di ottenere vantaggi privati.

Dato che gli scambi e gli accordi appartenenti a questo ambito, pur comportando la violazione dei principi costituzionali di imparzialità e pregiudicando il buon andamento della pubblica amministrazione, restano solitamente “trasparenti”, diventando osservabili solo in virtù di qualche fattore di “disturbo”, risulta più facile procedere per **confronti tra realtà diverse**, piuttosto che per dati, difficilmente affidabili e generalmente sottodimensionati.

Nel rapporto 2020 della Scuola Normale Superiore, già richiamato nella precedente sezione, è evidenziato che l’emersione del fenomeno è più facile nel settore degli appalti, anche per una maggiore disponibilità di informazioni connessa agli obblighi di pubblicazione e di informazione e per l’implementazione di banche dati ad essi connesse, dalle quali è possibile estrapolare indicatori di anomalie.

Sembra inoltre che le **società partecipate** siano particolarmente esposte al rischio corruttivo, per la natura dei processi decisionali, la portata crescente delle risorse ad esse trasferite dagli enti pubblici e l’indebolimento dei meccanismi di controllo, affidati spesso allo stesso soggetto che dovrebbe essere controllato.

Specialmente nell’ultimo biennio dei cinque oggetti delle relazioni scientifiche fino all’anno 2020, tra i sessantasette casi osservati e per i quali è stata possibile la codifica, sono venute alla luce vere e proprie “reti”, sistemi di scambio con più di dieci soggetti (18 casi, di cui 8 nel 2020) ed oltre la metà dei casi affiorati nel quinquennio 2016 - 2020 (55,23%), ha visto la partecipazione di più di cinque soggetti, fino ad arrivare a centocinquanta soggetti coinvolti per ciascun episodio<sup>9</sup>.

## **IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE ED IL PIANO INTEGRATO DI ATTIVITÀ E ORGANIZZAZIONE**

Il legislatore nazionale riconosce l’importanza del lavoro e della trasparenza della pubblica amministrazione per accrescere la qualità dei servizi e contribuire al miglioramento della vita e dei fattori socio-economici della comunità di riferimento.

In quest’ottica, con l’articolo 6 del decreto legge 80/2021 (Decreto reclutamento), ha introdotto per le Amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del d. lgs. 165/2001 - ad eccezione delle Istituzioni scolastiche - il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), reso operativo dal 1 luglio 2022.

Tale documento sostituisce una serie di altri piani che le Amministrazioni erano tenute a predisporre, per superare la frammentazione degli adempimenti ed il Piano Nazionale Anticorruzione 2022 gli dedica un’ampia trattazione.

Un punto nodale della riforma degli strumenti dell’anticorruzione, è l’invito rivolto agli Enti a non limitarsi agli aspetti formali, limitandosi ad una giustapposizione degli strumenti programmatori, ma a promuovere una **reingegnerizzazione dei processi** da monitorare in una logica di sistema, integrata nei vari livelli.

I responsabili delle sezioni del Piano sono chiamati a collaborare, superando metodi di lavoro parcellizzati, per redigere il Piano sulla base della profonda conoscenza amministrativa, del contesto e della configurazione dei processi decisionali; è stato espressamente scelto, infatti, che la stesura del PTPCT e della sezione anticorruzione del PIAO non possano essere affidate all’esterno.

La mappatura dei processi è una parte essenziale dell’analisi del contesto interno: deve essere unica indipendentemente dalle finalità per le quali è stata perseguita e costituisce la base sulla quale far confluire gli obiettivi di performance, le misure di prevenzione della corruzione, la programmazione delle risorse umane e finanziarie per la sua realizzazione.

### 3. Il sistema dei controlli

#### GLI STRUMENTI DI CONTRASTO ALLA CORRUZIONE NELLA GIUNTA REGIONALE TOSCANA

La Regione Toscana ha un sistema di controlli che è descritto nell'ultimo "Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza di transizione al Piano Integrato di attività e Organizzazione 2022 - 2024" della Giunta regionale approvato con DGRT n. 313 del 21 marzo 2022<sup>10</sup>.

È stato approvato inoltre, con DGRT n. 727 del 27 giugno 2022, il "Piano Integrato di Attività ed Organizzazione 2022"<sup>11</sup>, lo strumento recentemente introdotto dal legislatore nazionale per rafforzare i controlli nel periodo che vedrà l'impiego dei fondi del PNRR (Piano Nazionale Ripresa e Resilienza) e per guidare gli enti, anche quelli di minori dimensioni, verso un'applicazione efficace delle norme in materia di trasparenza ed anticorruzione.

I contenuti del primo Piano approvato, sono stati integrati in quelli del più recente; attualmente, i Responsabili per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) sono due, uno per la Giunta ed uno per il Consiglio regionale<sup>12</sup>.

In maniera sempre più aderente alle indicazioni di ANAC, per ogni processo il rischio è stato stimato utilizzando un criterio misto quantitativo - qualitativo, in collaborazione con le strutture interessate, attuando un primo progressivo

passaggio ad un sistema di valutazione esclusivamente qualitativo per alcuni processi particolarmente sensibili al rischio corruttivo.

Sono stati presi in considerazione fattori quali il livello di interesse "esterno", il grado di discrezionalità del decisore interno, la manifestazione di eventi corruttivi in passato e il monitoraggio di attuazione delle misure di trattamento.

La tabella usata come base di riferimento è riportata nella seguente tavola:

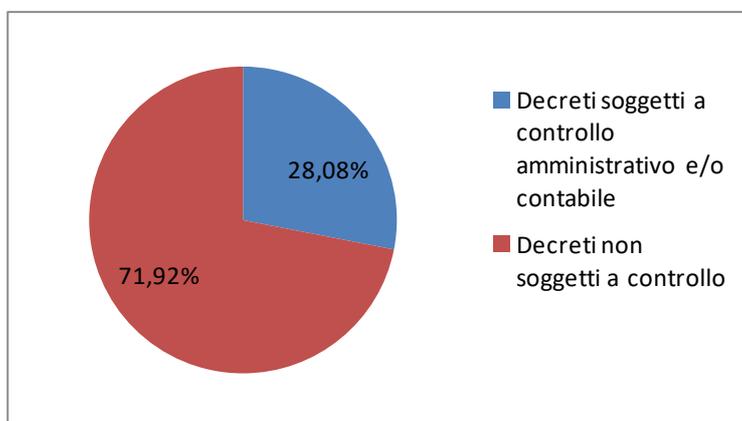
Tav. 2 — classificazione del rischio corruttivo nella Giunta RT

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

Fonte: Piano Integrato di Attività e Organizzazione Giunta RT 2022

Tra le misure generali di prevenzione della corruzione in Giunta regionale, la prima è costituita dai controlli di regolarità amministrativa e contabile (esercitati rispettivamente dalla Direzione "Avvocatura regionale, affari legislativi e giuridici" e dalla Direzione "Programmazione e bilancio") sugli atti adottati in forma di decreto, eseguiti in base alle disposizioni del disciplinare approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 1315 del 15 dicembre 2003 e s.m.i.<sup>13</sup>.

Tav. 3 - Decreti adottati dalle strutture della Giunta regionale Toscana nell'anno 2020



Fonte: Piano Integrato di Attività e Organizzazione Giunta regionale Toscana 2022

In base alle vigenti disposizioni, per tutte le proposte di decreto è previsto un controllo in ordine alla correttezza degli adempimenti in materia di trasparenza e pubblicità, da parte della struttura competente.

Per contro, nell'anno 2020, i decreti sottoposti a controllo amministrativo, a controllo contabile o a controllo amministrativo e contabile sono stati complessivamente solo il 28,08% del totale, nonostante ci sia stato un notevole incremento rispetto all'anno precedente (+ 6,34%).

Sul restante 71,92% dei decreti, la struttura di controllo amministrativo ha comunque svolto un'attività di revisione e consulenza con l'obiettivo di migliorarne la qualità amministrativa.

I principali rilievi mossi dagli uffici preposti ai controlli hanno riguardato la corretta applicazione delle normative, delle disposizioni contenute in deliberazioni della Giunta regionale, di quelle in materia di aiuti di Stato (per i contributi finanziari) e sul trattamento dei dati personali.

Per quanto riguarda l'attività contrattuale, il Settore Contratti della Direzione Generale della Giunta regionale, fornisce supporto agli uffici regionali per favorire una corretta interpretazione della normativa specifica ed un'opportuna omogeneità nello svolgimento delle procedure per l'affidamento di lavori, servizi e forniture.

Per prevenire distorsioni nell'attività amministrativa, risultano infatti di particolare utilità la predisposizione di formulari, modelli, *checklists* ed indicazioni operative.

Sia per la gestione degli atti amministrativi, sia per quella delle procedure contrattuali, come per la maggior parte del lavoro della pubblica amministrazione, centrale risulta il ruolo delle piattaforme informatiche attraverso le quali viene impostata la programmazione, la produzione, la sottoscrizione, la gestione e la pubblicazione.

Per scandire efficacemente un'attività nei vari passaggi - che possono prevedere l'esecuzione di verifiche e di adempimenti come necessari per l'avanzamento delle procedure - è indispen-

sabile che il supporto informatico sia rispondente ed adeguato alle prescrizioni, oltre che capace di restituire dati utili per azioni di miglioramento<sup>14</sup>.

#### **I PROTOCOLLI DI LEGALITÀ**

Tra gli strumenti messi in campo a tutela della legalità, particolarmente significativa risulta l'approvazione del protocollo per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e dei fenomeni corruttivi, stipulato tra Regione Toscana, Prefetture della Toscana e Ispettorato interregionale del Lavoro Roma e le parti sociali con decorrenza 1 gennaio 2023<sup>15</sup>.

Tale protocollo, di durata triennale, rinnovabile con scelta espressa per un ulteriore triennio, ha l'obiettivo di rafforzare le misure di prevenzione e contrasto ai tentativi di infiltrazione criminale nel settore dei contratti pubblici, di contrastare i fenomeni corruttivi, di tutelare il lavoro in tutte le sue forme e di migliorare l'interscambio informativo tra le Pubbliche Amministrazioni interessate a tali finalità, per assicurare una maggiore efficacia delle azioni di vigilanza, controllo e monitoraggio, da parte di tutti i soggetti preposti.

#### **GLI STRUMENTI DI CONTRASTO DEL RISCHIO CORRUTTIVO NEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA**

Le peculiarità del Consiglio regionale, quale organo legislativo, che esprime l'indirizzo politico e programmatico della Regione, sono espresse nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 80 del 30 giugno 2022.

Nel Piano sono indicati i quattro livelli di rischio individuati, con una classificazione di tipo qualitativo:

Tav. 4 — classificazione del rischio corruttivo nel CRT

Trascurabile
Basso
Medio
Alto

Fonte: Piano Integrato di Attività e Organizzazione CRT 2022

La mappatura dei processi effettuata dal Consiglio regionale è riportata nell'allegato 1 al Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2022 - 2024, approvato con Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 5 aprile 2022, n. 42<sup>16</sup> e descrive settanta processi. Per valutare il rischio legato a ciascun processo censito si è partiti dall'autovalutazione delle strutture interessate, con un successivo vaglio del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT), considerando il rischio in base a due parametri: la probabilità che l'evento si realizzi e la gravità degli effetti che potrebbe produrre (probabilità e impatto).

Per ogni processo sono stati quindi valutati i fattori legati alla probabilità (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, frazionabilità del processo, controlli vigenti) ed all'impatto economico, organizzativo e reputazionale.

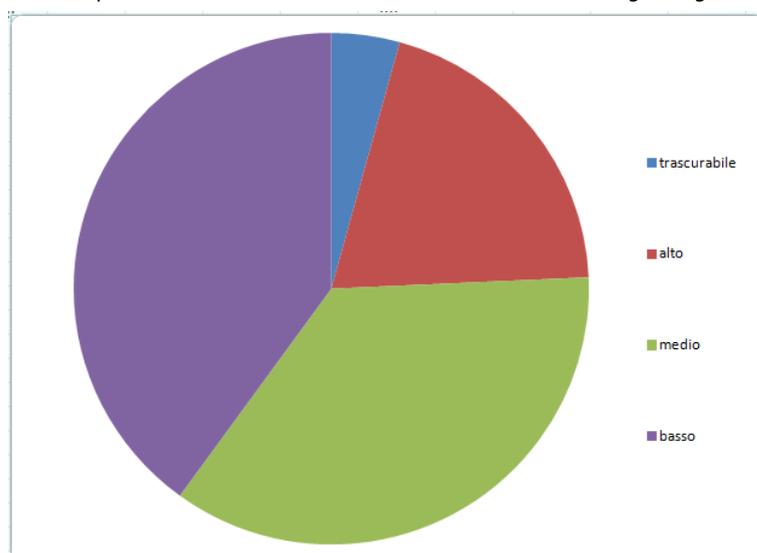
Per i processi in classe di rischio "trascurabile" e "basso", risultano confermate le ordinarie misure di funzionamento già previste dall'organizzazione del lavoro del Consiglio regionale e vengono solo elencati nel Piano, per quelli classificati a rischio "medio" o "alto", vengono confermate le misure di prevenzione della corruzione già adottate ed indicate nel Piano stesso.

Tra le misure generali di prevenzione della corruzione, troviamo il Codice di comportamento dei dipendenti, modificato nell'anno 2019 con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 84, in un'ottica di maggiore attenzione ai comportamenti individuali, a vantaggio sia della ecosostenibilità, sia della collaborazione reciproca.

È vigente, fra l'altro, il divieto di *pantouflage*: dal 2019 i dipendenti della Regione Toscana che cessano dal servizio, sottoscrivono l'impegno a non accettare impieghi o collaborazioni con soggetti privati verso i quali hanno esercitato poteri autoritativi e negoziali nel corso degli ultimi tre anni di attività.

Inoltre, per il controllo della veridicità delle dichiarazioni sostitutive di certificazione il Consiglio regionale è dotato di un disciplinare approvato con Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 31 ottobre 2017 n. 101<sup>17</sup> che, all'articolo 5, prevede la possibilità di esercitare controlli a campione sulle dichiarazioni acquisite, preventivi all'adozione dell'atto finale su disposizione del dirigente competente, senza dilatare i tempi di adozione del provvedimento, o successivi, con periodicità bimestrale e tramite estrazione casuale, nella misura minima del 10% con arrotondamento all'unità superiore, nell'ambito dei procedimenti conclusi con esito favorevole.

Tav. 5 — classificazione dei processi in base al livello di rischio corruttivo nel Consiglio Regionale della Toscana



Fonte: elaborazione su dati contenuti nel Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del Consiglio RT 2022

## 4. Esperienze regionali

### IL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

Il Piano Integrato di attività e Organizzazione del Consiglio regionale della Lombardia trae ispirazione da alcuni degli obiettivi dell'ONU legati all'agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile<sup>18</sup> che sono legati al livello istituzionale e democratico e quindi alla dimensione istituzionale dell'organismo consiliare:

- sviluppare istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti a tutti i livelli;
- assicurare un processo decisionale reattivo, inclusivo, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli;
- garantire l'accesso del pubblico alle informazioni e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali.

Si apre quindi con una riflessione approfondita su quale possano essere i contributi dei Consigli regionali nella creazione di Valore pubblico, riprendendo il contenuto di un documento proposto alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome.

In particolare, su questo fronte i Consigli regionali, esercenti la potestà legislativa ad essi attribuita dalla Costituzione, rivestono un ruolo centrale nella valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche per migliorare la vita della comunità di riferimento e nella valorizzazione delle attività di supporto agli organi politici e di garanzia.

Il Consiglio regionale della Lombardia, nel quale siedono ottanta consiglieri, ai sensi dell'articolo 45 del proprio Statuto, istituisce entro quarantacinque giorni dal suo insediamento, il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione e ne nomina i componenti in numero non superiore a otto, in modo da dare rappresentanza a componenti di maggioranza e minoranza.

Il Comitato esercita la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione delle

politiche regionali, proponendo anche l'introduzione di clausole valutative nei testi di legge.

### IL CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

Un particolare rilievo tra le esperienze regionali, va riconosciuto al Consiglio regionale del Veneto, che ha ottenuto la certificazione ISO 37001 per il sistema di gestione per la prevenzione della corruzione integrato con il sistema di gestione per la qualità, sviluppato in accordo alla norma ISO 9001.

Al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è attribuita la "funzione di conformità" in base alla norma ISO 37001.

Il Consiglio regionale del Veneto è partito da una buona base, avendo già ottenuto dal 2004 la certificazione per la qualità in base alla norma ISO 9001. È arrivato alla certificazione ISO 37001 dopo un processo avviato con *audit* di dieci giorni nei quali la società di certificazione ha esaminato tutte le procedure ed ha fatto la mappatura dei processi.

La stima di ogni rischio corruttivo individuato, è calcolata come prodotto di tre indici, per i quali sono definite apposite scale di valori.

I tre indici sono relativi a:

- 1) la probabilità di accadimento del rischio individuato (P)
- 2) La gravità dell'effetto del rischio, qualora accada (G)
- 3) La probabilità di prevenire l'effetto del rischio, ovvero la rilevabilità della causa, del modo, o dell'effetto stesso (R).

Tav. 6 - classificazione rischi corruttivi nel Consiglio regionale del Veneto

LIVELLO	GRADO DI MISURAZIONE
Alto	da 31
Medio	da 16 a 30
Basso	fino a 15

Fonte: Consiglio regionale del Veneto - analisi dei rischi corruttivi

Sono stati ripensati processi relativi alla gestione del personale ed, in particolare, rivista la procedura di controllo sulle autodichiarazioni, sia di quelle relative al possesso dei **titoli di studio**, sia di quelle relative alle dichiarazioni di **inconferibilità ed incompatibilità**.

Mentre in passato le autodichiarazioni venivano controllate a campione su tutti i dipendenti ed il campione risultava diluito, non ben mirato rispetto all'obiettivo di verifica ed alle possibilità di rischio di non conformità, il controllo è diventato a tappeto, sistematico, per tutti i dipendenti del Consiglio regionale Veneto titolari di incarichi (PO, dirigenziali, ecc.).

Nel piano delle performance sono stati quindi calati gli obiettivi da raggiungere per ciascun adempimento con una precisa tempistica (per esempio: entro 15 giorni dalla presa di servizio o dall'incarico, l'ufficio controlla il possesso del titolo di studio dichiarato).

È stata effettuata una grande opera di sensibilizzazione dei dipendenti sul falso in atto pubblico e sulle misure di mitigazione del rischio corrut-

tivo che ha fatto registrare un livello di partecipazione e condivisione molto alto.

Quanto realizzato rappresenta un investimento anche per la *web reputation*: rilevando e trattando ogni eventuale difformità nei processi attivati **internamente** all'Ente, si salvaguarda l'immagine dell'Ente stesso all'esterno.

Un punto importante nel lavoro complessivo di reingegnerizzazione dei processi, è stato quello costituito dai **controlli successivi all'aggiudicazione nelle gare di appalto**.

In passato la fase dei controlli sul soggetto proposto per l'aggiudicazione, tra l'esito della procedura di gara e la stipula del contratto, rappresentava un elemento di criticità del sistema, con i vari settori responsabili delle forniture che potevano procedere in maniera non omogenea.

A seguito della revisione invece, tali adempimenti sono stati messi a sistema tramite l'applicativo informatico di gestione degli affidamenti che in mancanza dell'esecuzione del controllo non consente di andare avanti con la fase successiva.

## 5. Conclusioni

Per concorrere a garantire la legalità delle attività amministrative, dalle più semplici alle più articolate, il fattore fondamentale risulta essere la **trasparenza**.

In particolare, si sottolinea il valore attivo della trasparenza intesa non solo come pubblicazione o informazione, ma come accesso civico generalizzato alle attività inerenti la cosa pubblica da parte dei cittadini che con le infrastrutture digitali possono esercitare un controllo democratico sull'agire imparziale della pubblica amministrazione ed essere ascoltati nell'ambito della valutazione delle politiche pubbliche.

È altresì necessaria una grande opera di sensibilizzazione sull'importanza della **collaborazione fra le amministrazioni pubbliche** per condividere le informazioni che non devono essere organizzate per compartimenti stagni, ma consentire analisi, recuperare all'uso pubblico i beni confiscati alla criminalità organizzata in tempi più stretti di quanto avviene attualmente e se-

gnalare operazioni sospette per permettere gli opportuni approfondimenti.

Non possiamo infatti dimenticare che la parte di illegalità "che fa notizia" è solo quella emersa, una piccola parte degli scambi che avvengono nell'ombra e che, mentre il sodalizio tra attori che si muovono fuori dalla legalità è ben saldo e si rafforza nel tempo in "camere di compensazione" che perpetuano i rapporti di reciproco vantaggio a scapito dell'imparzialità delle istituzioni, l'agire di chi rispetta le regole, se non è coordinato, può risultare meno efficace.

Il sistema dei **controlli** va integrato nelle attività ordinarie: non va considerato un "appesantimento burocratico", ma lo strumento per verificare l'applicazione effettiva delle politiche e misurarne i risultati, oltre che un argine ai comportamenti che possono deviare l'azione amministrativa dal perseguimento dell'interesse pubblico e dai principi di buon andamento e di imparzialità costituzionalmente sanciti.

## Note

- 1 - Il Centro fa parte del CoBiRe (Coordinamento delle biblioteche e delle strutture documentarie della Regione Toscana) in attuazione del Disciplinare approvato con delibera del Consiglio regionale del 2 dicembre 2015, n. 111” e della Rete degli archivi per non dimenticare presso il SAN (Sistema Archivistico Nazionale). Gli indirizzi e principi generali per l’organizzazione e il funzionamento del Centro di documentazione “Cultura della Legalità Democratica” sono regolati dalla deliberazione della Giunta regionale n. 865 del 12 ottobre 2009, proprio in attuazione dell’articolo 5, comma 3 della l.r. 11/1999;
- 2 - Decisione Giunta regionale Toscana n. 13 del 24/11/2015 (annualità 2013 - 2014);  
- Decisione Giunta regionale Toscana n. 14 del 17/12/2018 (annualità 2015 - 2016 - 2017);  
- Decisione Giunta regionale Toscana n. 25 del 03/08/2020 (annualità 2018 - 2019 e I semestre 2020);
- 3 - Deliberazione Giunta regionale Toscana n. 829 del 18/07/2022 - allegato A;
- 4 - Deliberazione Giunta regionale Toscana n. 31 del 17/01/2022 (allegato A - disposizioni operative); contributi disposti con deliberazioni n. 586 del 23/05/2022, n. 802 del 11/07/2022 e n. 1157 del 17/10/2022;
- 5 - Quinta relazione scientifica sui fenomeni di corruzione e criminalità organizzata in Toscana. Presa d’atto e diffusione con Decisione della Giunta regionale n. 18 del 13/12/2021. Si precisa alla chiusura della presente nota informativa non era ancora stato pubblicato il rapporto per l’anno 2021, del quale la Giunta regionale ha preso atto con Decisione n. 44 del 19/12/2022;
- 6 - Relazioni Semestrali – DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA (interno.gov.it);
- 7 - Rapporto-UIF-anno-2021.pdf (bancaditalia.it);
- 8 - Istruzioni\_sulle\_comunicazioni\_delle\_Pubbliche\_Ammministrazioni.pdf (bancaditalia.it);
- 9 - Quinta relazione scientifica sui fenomeni di corruzione e criminalità organizzata in Toscana - “Segni di corruzione sistemica” - pag 192;
- 10 - Deliberazione Giunta regionale n.313 del 21/03/2022 - Allegato A;
- 11 - Deliberazione Giunta regionale n. 727 del 27/06/2022 - Allegato A;
- 12 - Deliberazione Giunta regionale n. 1179 del 24 ottobre 2022 e deliberazione Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 3 novembre 2022, n. 127;
- 13 - Il vigente disciplinare è stato modificato con deliberazioni della Giunta regionale Toscana n. 506 del 10 luglio 2006, 548 del 25 giugno 2012, 1205 del 28 dicembre 2012, n. 553 del 14 giugno 2016, n. 646 del 14 giugno 2021;
- 14 - Il quadro di sintesi delle misure di prevenzione del rischio corruttivo in Regione Toscana è riportato nell’allegato B alla Deliberazione Giunta regionale Toscana 313 del 21 marzo 2022;
- 15 - Deliberazione Giunta regionale Toscana n. 1326 del 28/11/2022 - Allegato A
- 16 - NUOVO PTPCT 2022-2024 - Copia (regione.toscana.it)
- 17 - Disciplinare modalità controlli 445 (regione.toscana.it)
- 18 - Transforming Our World: 2030 Agenda for Sustainable Development (unric.org); agenda-2030-card-17-goals.pdf (agenziacoersione.gov.it)

*La nota è stata curata dalla Dott.ssa Francesca Cecconi, funzionaria del Settore Assistenza generale alle Commissioni di controllo, per le politiche dell’Unione Europea, istituzionali, speciali e d’inchiesta. Analisi di fattibilità. Assistenza alla Commissione pari opportunità, al CdAL e all’Autorità regionale per la partecipazione. Si ringraziano i Consigli regionali del Veneto e della Lombardia per i contributi inviati*

L’immagine presente in prima pagina è tratta dal libero dominio