

# **Piano Triennale di prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.)**

## **Triennio 2018-2020**

**Predisposto dal responsabile per la prevenzione della  
corruzione e della trasparenza.**

**Adottato in via preliminare con determinazione del Direttore  
n. 20 del 11/04/2018**

**(in attesa di approvazione del testo definitivo con deliberazione del Comitato  
di Indirizzo e Controllo)**

**Publicato sul sito internet nella sezione “Amministrazione  
trasparente”**



## Indice

<b>SEZIONE I – Premessa e processo di elaborazione ed adozione del PTPC</b>	<b>5</b>
PREMESSA: Aggiornamento 2017 al PNA ed Esito della valutazione 2017	5
1. OBIETTIVI STRATEGICI E COORDINAMENTO CON GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE (IN PARTICOLARE IL PIANO DELLA PERFORMANCE)	6
a) Obiettivo strategico: attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione	9
b) Obiettivo strategico: attuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dalla vigente normativa	10
2. PROCESSO DECISIONALE	11
2.1 Soggetti interni titolari di competenze in materia	11
a) Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)	11
b) Organi di indirizzo (Direttore e Comitato di indirizzo)	12
c) Organismi indipendenti di valutazione (OIV)	13
3. ANALISI DEL CONTESTO	14
3.1 Contesto interno: Assetto organizzativo dell'IRPET	14
3.2 Contesto esterno	18
<b>SEZIONE II – Processo di gestione del rischio</b>	<b>21</b>
1. AREE DI RISCHIO: La mappatura dei processi (integrazione)	21
2. IDENTIFICAZIONE ED ANALISI DEL RISCHIO	23
3. VALUTAZIONE E PONDERAZIONE DEL RISCHIO	24
4. TRATTAMENTO DEL RISCHIO: AZIONI E MISURE PER LA PREVENZIONE	24
4.1 MISURE DI PREVENZIONE GENERALI	25
a) Trasparenza	26
b) Formazione	26
c) Tutela del whistleblower	27
d) Codice di comportamento	28
e) Altre iniziative	28
4.2 MISURE DI PREVENZIONE SPECIFICHE	29
4.2.1 Approfondimento: Affidamenti diretti- analisi del rischio e misure specifiche	30
5. MONITORAGGIO: TEMPI E MODALITÀ DI CONTROLLO DELL'EFFICACIA DEL P.T.P.C.	31
<b>SEZIONE III –Trasparenza</b>	<b>33</b>
INTRODUZIONE	33
1. LA PROGRAMMAZIONE DELLA TRASPARENZA	34
1.1 Obiettivi strategici (rinvio)	34
1.2 Ascolto degli stakeholder (c.d. portatori di interesse)	36

2.	I RESPONSABILI DELLA TRASMISSIONE E DELLA PUBBLICAZIONE DEI DOCUMENTI, DELLE INFORMAZIONI E DEI DATI	36
2.1	Il Responsabile della trasparenza	37
2.2	La responsabilità dei dirigenti per la trasmissione dei dati	37
2.3	La responsabilità per la pubblicazione dei dati	37
2.4	Uffici coinvolti per la trasmissione e pubblicazione dei dati	38
3.	DATI DA PUBBLICARE	38
3.1	Modalità di pubblicazione	39
3.2	Termini di pubblicazione ed aggiornamento dei dati	41
4.	ACCESSO CIVICO	41
4.1	L'accesso civico generalizzato (FOIA): caratteristiche e distinzione con accesso civico "semplice"	41
4.2	Distinzione fra accesso generalizzato e accesso agli atti ex l. 241/1990	42
4.3	Procedura di accesso	42
5.	INIZIATIVE DI COMUNICAZIONE DELLA TRASPARENZA	44
5.1	Attività di promozione, diffusione e formazione	44
6.	MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICITÀ	45

## SEZIONE I – Premessa e processo di elaborazione ed adozione del PTPC

### PREMESSA: Aggiornamento 2017 al PNA ed Esito della valutazione 2017

A) Il presente aggiornamento al Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC) dell'IRPET per il triennio 2018-2020 è predisposto ed adottato nel rispetto della normativa vigente (come riformata dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97) e tenendo conto delle indicazioni contenute nell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione (in seguito PNA), adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (in seguito anche Autorità o ANAC) con Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017, in attuazione di quanto disposto dalla L. 190/2012, nella versione riformata, in cui si prevede che il PNA “*ha durata triennale ed è aggiornato annualmente*” ed è atto di indirizzo per le amministrazioni pubbliche e per tutti gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione.

In virtù del nuovo comma 2- bis (inserito nel testo dell'art. 1 della L. 190/2012 dal D.Lgs. 97/2016), infatti, il PNA costituisce atto di indirizzo che individua – in relazione anche alle dimensioni e ai diversi settori di attività degli enti – i principali rischi di corruzione e relativi rimedi, fornendo indicazioni utili alle amministrazioni per lo svolgimento dell'analisi della realtà amministrativa e organizzativa in cui è esercitata la funzione pubblica e sono perseguite le specifiche finalità istituzionali, al fine di verificare l'esistenza in concreto dei suddetti rischi e adottare le conseguenziali idonee misure di prevenzione e contrasto.

In proposito, anche nell'Aggiornamento 2017 la scelta dell'Autorità è stata quella di proseguire secondo l'impostazione assunta nel PNA 2016, attraverso approfondimenti su alcune tipologie di amministrazioni o settori di attività, preceduti da una parte generale nella quale è contenuta l'integrazione di alcune indicazioni più specifiche fornite nel PNA, anche alla luce degli esiti della valutazione dei PTPC 2017-2019.

B) Il presente documento tiene poi conto degli esiti dell'attività di contrasto della corruzione attuata nel 2017, riportati nella Relazione annuale redatta dal RPC e pubblicata sul sito istituzionale nella apposita sezione “Anti-corruzione”. In tale relazione si evidenzia innanzitutto come il quadro normativo generato dagli interventi legislativi emanati dal 2016 in poi (dal nuovo codice dei contratti pubblici, al D.Lgs. 97/2016 ed ai successivi decreti attuativi della Riforma della Pubblica Amministrazione avviata con la L. Madia n. 124/2015) abbia inciso fortemente sullo stato e sul livello effettivo di attuazione del PTPC adottato dall'Istituto nel triennio 2017-2019.

Aspetto critico principale nell'attuazione delle misure del PTPC si conferma ancora quello legato alla natura istituzionale dell'IRPET, quale ente pubblico di consulenza degli organi della Regione Toscana che si occupa di ricerca economica, il cui personale è composto in misura quasi esclusiva da ricercatori, mentre limitate sono le risorse con professionalità idonea a supportare la struttura del RPCT nei numerosi adempimenti. Il rafforzamento del ruolo del RPC auspicato con le modifiche introdotte con il D.Lgs. 97/2016 ha portato all'evidenza tali difficoltà organizzative per l'Istituto, a cui si sono aggiunte le incertezze operative dovute ad un quadro normativo in divenire.

Per effetto dell'estensione definitiva delle funzioni del RPC anche alle competenze in materia di trasparenza (tra le quali figurano le ulteriori e rilevanti competenze in materia di accesso civico nella sua veste ampliata dal D.Lgs. 97/2016), mediante l'espressa unificazione dell'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), il legislatore ha inteso infatti rafforzare ulteriormente il ruolo di questa figura (da sempre identificata in IRPET

nella stessa persona), avvalorando l'eventualità di ricorrere a modifiche organizzative al fine di garantire poteri e funzioni idonei ad assicurare lo svolgimento dell'incarico con autonomia, pienezza ed effettività. Senonché, l'analisi del contesto organizzativo degli uffici dell'IRPET mostra l'insussistenza di concrete e reali condizioni per rafforzare la struttura di supporto al RPCT – secondo l'auspicio e la raccomandazione dell'ANAC – mediante il ricorso alla integrazione con personale di altri uffici, composti come detto da ricercatori o da altre professionalità inidonee rispetto alle competenze e mansioni in esame.

Alla luce delle anzidette risultanze, con il presente aggiornamento per il triennio 2018-2020 si intendono cogliere nuovi spunti di riflessione per ulteriori integrazioni e miglioramenti del Piano, tenendo conto anche dei suggerimenti forniti dall'ANAC nell'aggiornamento 2017, a seguito dei dati del suo monitoraggio. In particolare, in linea con le indicazioni della delibera n. 1208/2017, muovendo dalla considerazione del ruolo dei vari soggetti coinvolti nel processo di elaborazione del Piano (RPCT, organi di indirizzo, OIV), resta obiettivo imprescindibile quello di mantenere e rafforzare il collegamento e coordinamento della prevenzione della corruzione con i documenti di programmazione strategico gestionale ed, in particolare, con gli atti di programmazione della performance, dei quali gli obiettivi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza devono costituire una declinazione.

Tenendo presenti la struttura ed alla luce della priorità suddetta, con il presente aggiornamento l'Istituto tenterà di ampliare, compatibilmente con le risorse strumentali ed umane disponibili, la mappatura dei processi e concretizzare le misure di contrasto previste.

Sempre nell'ottica di un maggiore coinvolgimento dei vertici dell'Istituto nella formazione del Piano ed impostazione della strategia di prevenzione della corruzione, è confermato il doppio passaggio adottato dall'edizione 2016, procedendo all'approvazione di un primo schema di Piano da parte del Direttore, con possibilità di integrazioni correzione/modifiche ritenute dal medesimo necessarie e, successivamente, all'approvazione del PTPC definitivo da parte del Comitato di Indirizzo e Controllo (di seguito CIC), a ciò competente, ai sensi della L. 190/2012, in qualità di organo di indirizzo dell'IRPET.

Infine, in conformità con il novellato articolo 10 del D.Lgs. 33/2013, nella sezione III del Piano è identificata la sezione relativa alla trasparenza, che accoglie le soluzioni organizzative adottate dall'Istituto per assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente.

Il presente Piano è pubblicato insieme alle allegate tabelle sul sito istituzionale dell'IRPET, nella sezione "Amministrazione trasparente/Altri contenuti – Anti-corruzione".

## **1. OBIETTIVI STRATEGICI E COORDINAMENTO CON GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE (in particolare il PIANO DELLA PERFORMANCE)**

Ai sensi dell'art. 1, comma 8 della L. 190/2012, nel testo novellato dal D.Lgs. 97/2016, costituiscono contenuto necessario del PTPC gli *obiettivi strategici* in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, definiti dall'organo di indirizzo.

Gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza discendono dalle linee programmatiche definite nel Programma annuale di attività e relativa proiezione triennale (proposto dal Direttore e adottato dal CIC con deliberazione n. 3 del 20-11-2017, sulla base delle linee di indirizzo elaborate annualmente dalla Giunta regionale su indicazione del Consiglio), a loro volta declinati in obiettivi operativi (o di struttura) nel Piano della performance (PQPO 2018). In linea con ciò, secondo il disposto dell'art. 1 comma 8bis della L.

190/2012 gli O.I.V., anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, verificano che i PTPC siano coerenti con gli obiettivi strategici definiti nei documenti programmatici-gestionali e, nella misurazione e valutazione della performance, tengono conto degli obiettivi di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

In particolare, in conformità con quanto stabilito dalla vigente normativa regionale applicabile (Capo II-bis D.P.G.R. 24-03/2010, n. 33/R), l'articolo 15 bis della L.R. 59/1996 e ss.mm.ii. (Ordinamento IRPET) prevede che il Piano della Qualità della Prestazione Organizzativa (d'ora in poi PQPO) è predisposto dal Direttore in coerenza con il programma di attività dell'Istituto ed è approvato dalla Giunta regionale

All'interno del Piano sono illustrati gli obiettivi strategici, nonché i relativi indicatori e valori attesi (target), ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa delle strutture; i contenuti di questo documento rappresentano, pertanto, il punto di partenza dell'intero ciclo di programmazione, misurazione e valutazione delle prestazioni di tutta la struttura organizzativa dell'IRPET.

La programmazione degli obiettivi individuali e la correlata valutazione della performance relativamente al personale dell'IRPET avviene sulla base di quanto previsto nel Sistema di valutazione delle prestazioni del personale (del comparto e della dirigenza), approvato con determinazione del Direttore n. 54 del 17/11/2011 e negli accordi sottoscritti con le rappresentanze sindacali unitarie per quanto attiene alle modalità di ripartizione delle risorse dei fondi per la produttività. Le disposizioni circa la misurazione e valutazione dei risultati e la premialità a questa connessa si applicano a tutto il personale del comparto e della dirigenza di IRPET.

Gli obiettivi sono infatti sviluppati secondo una logica c.d. "a cascata", in base alla quale dagli obiettivi organizzativi previsti dal PQPO dovranno discendere gli obiettivi delle strutture attribuite a ciascun dirigente e, a un livello inferiore, gli obiettivi individuali del personale dipendente. In tal modo, le prestazioni ai vari livelli vengono ricondotte entro la medesima strategia di conseguimento degli obiettivi.

Sulla base del sistema di valutazione sopra indicato, la valutazione dei dirigenti è effettuata dal Direttore e la valutazione del personale non dirigente è effettuata dal dirigente di diretto riferimento.

Tenuto conto di quanto stabilito nel Programma di attività dell'IRPET per l'anno 2018 e nella relativa proiezione per il triennio 2018-2020, il PQPO 2018 dell'IRPET individua i seguenti obiettivi:

<b>OBIETTIVI STRATEGICI</b>	<b>II</b>	<b>DECLINAZIONE OBIETTIVO</b>	<b>RISULTATO ATTESO</b>
Analisi congiunturale e previsionale del sistema economico	1.1	Stima PIL	Stima previsionale coerente con il dato ufficiale pubblicato da Istat
Effetti redistributivi e di gettito delle politiche fiscali e di welfare	2.1	Validazione modello micro simulazione mediante stima numero contribuenti, reddito lordo e gettito Irpef toscano	Coerenza fra distribuzione stimata ed effettiva pubblicata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze

<b>OBIETTIVI STRATEGICI</b>	<b>II</b>	<b>DECLINAZIONE OBIETTIVO</b>	<b>RISULTATO ATTESO</b>
Valorizzare il talento ed il capitale umano	3.1	La congiuntura trimestrale del mercato del lavoro	Osservazione degli andamenti dei livelli occupazionali e della loro stratificazione per classi di età, territorio, settori e modalità contrattuale. Oltre l'andamento del mercato del lavoro saranno, sempre su base trimestrale, sviluppati approfondimenti tematici che assumono la forma di agili e sintetiche analisi
Fiscalità regionale	4.1	Stima e analisi del fenomeno dell'evasione e delle politiche di contrasto. Modalità di gestione della riscossione	Proposte di riordino della fiscalità regionale (a partire dai principali prelievi)
Sviluppo regionale e territorio	5.1	Dotazione infrastrutturale e scenari di crescita territoriale	Realizzazione di uno studio dedicato alla valutazione degli interventi previsti nella piana fiorentina
Dinamismo e competitività dell'economia toscana	6.1	Analizzare le caratteristiche del sistema produttivo regionale	Realizzazione di un rapporto di ricerca sul sistema produttivo regionale
Crescita dell'economia regionale	7.1	Analisi del ruolo del turismo nell'economia regionale	Costruzione, per la Toscana, di un modello econometrico della domanda turistica per fini analitici, controfattuali e previsivi
Mercato del lavoro	8.1	Metodo per l'individuazione dei fabbisogni professionali del sistema produttivo regionale	Job vacancy espresse dal sistema produttivo nei canali ufficiali della ricerca
Analisi della struttura produttiva	9.1	Individuazione dei criteri per la definizione delle aziende agricole dinamiche e dei professionisti dinamici	Realizzazione di due report: uno relativo ai professionisti e uno orientato ad individuare i criteri per la definizione delle aziende agricole dinamiche



OBIETTIVI STRATEGICI	II	DECLINAZIONE OBIETTIVO	RISULTATO ATTESO
Valorizzazione e diffusione delle ricerche	10.1	Presentazione di studi Irpet a convegni di rilevanza nazionale, internazionali o Pubblicazioni su riviste scientifiche	Accettazione dei lavori IRPET a Convegni di rilevanza nazionale (SIEP; SIE, AISRE, AIEL, ec.) e/o su riviste scientifiche con referaggio
Valorizzazione e produttività delle ricerche	11.1	Partecipazione come relatori a seminari ed iniziative pubbliche	Contribuire alla riflessione sui principali temi economici e sociali regionali
	11.2	Rilevanza dell'attività dell'IRPET verso l'esterno	Diffusione delle analisi e dei risultati degli studi dell'IRPET
	11.3	Rispetto delle tempistiche e qualità delle ricerche	Rispetto delle tempistiche per la conclusione delle attività e giudizio qualitativo sulle ricerche effettuate
Una PA trasparente e leggera: innovazione, semplificazione, contenimento della spesa	12.1	Gestione delle risorse umane (clima organizzativo)	Assicurare un indirizzo coerente con gli obiettivi strategici e rispetto alla capacità di coordinamento della struttura
	12.2	Anticorruzione e Trasparenza	Realizzazione delle misure di natura organizzativa, in tema di trasparenza e anticorruzione, definite nel PTPCT 2018/2020

Per ulteriori approfondimenti si rinvia al PQPO dell'IRPET contenente gli obiettivi dell'IRPET per l'anno 2018, approvato con Delibera di Giunta regionale n. 196 del 06-03-2018, tra i quali merita menzione l'obiettivo 12 relativo al coordinamento con i temi della trasparenza e dell'anticorruzione, definite nel PTPC 2018/2020".

La formulazione degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, contenuti nel presente Piano come di seguito elencati, tengono dunque conto degli obiettivi derivanti dalle linee strategiche definite nel Programma di attività dell'Istituto e declinati in Obiettivi operativi all'interno del PQPO 2018.

**a) Obiettivo strategico: Attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione**

Il presente obiettivo mira ad assicurare l'attuazione degli adempimenti previsti dalla complessa disciplina per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione, introdotta con la L. 190/2012, come da ultimo integrata e modificata, e della quale fondamentale adempimento è costituito dalla redazione del PTPC e della Relazione annuale del RPCT

Nell'ambito del presente obiettivo sono sviluppate ed in corso di attuazione le seguenti azioni:  
**AZIONE 1.1:** Ricognizione dei rischi di corruzione interni alle strutture, al fine di completare e generalizzare la mappatura dei processi. Contestualmente alla ricognizione verranno individuati cause ed eventi di rischio e previste le idonee misure di prevenzione di tali fenomeni.

AZIONE 1.2: Redazione tabella con i dati sui contratti pubblici di lavori o opere, forniture di beni e servizi, ai fini dell'assolvimento degli obblighi informativi e di pubblicità nell'ambito dei contratti pubblici, secondo le previsioni dell'art. 37 del D.Lgs. n. 33/2013. Si tratta di uno degli adempimenti tra i più impegnativi, in quanto comporta il monitoraggio dei contratti e l'aggiornamento del software per la gestione dei dati nel formato richiesto dal decreto per la pubblicazione sul sito.

AZIONE 1.3: Monitoraggio degli uffici preposti allo svolgimento delle attività a rischio. Non essendo possibile dare attuazione al principio di rotazione del personale incaricato delle attività di acquisizione di beni e servizi e di gestione delle risorse umane, si intende programmare un'attività di monitoraggio delle attività maggiormente a rischio relative alla gestione degli appalti ed alla gestione dei concorsi e selezioni del personale nonché di collaboratori esterni, mediante schede di rilevazione e monitoraggio.

**b) Obiettivo strategico: Attuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dalla vigente normativa**

La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce obiettivo strategico di ogni amministrazione per espressa previsione di legge; l'attuazione dei principi di trasparenza e pubblicità viene perseguito attraverso il *coordinamento tra gli obiettivi strategici in materia di trasparenza contenuti nella relativa sezione del PTPCT con il Piano della performance*.

Tra gli obiettivi "strategici" individuati nel PQPO anche per l'anno 2018 ed i "profili" di trasparenza e pubblicità descritti nella sezione del presente Piano relativa alla trasparenza (v. *infra*) vi è dunque uno stretto rapporto di connessione e corrispondenza. Nello specifico:

1. gli obiettivi, gli indicatori e i *target* presenti nel Piano della Performance sono qui presi in esame come profili di trasparenza e integrità "prioritari" e quindi, per ognuno di essi, verranno valutati ed indicati nella sezione "Amministrazione trasparente" gli elementi che costituiscono utili indicatori di trasparenza;
2. la trasparenza delle informazioni relative alla performance è praticamente realizzata attraverso la pubblicazione del piano e delle relazioni sulla performance ivi compresa eventuale documentazione integrativa e/o di appendice.

Alla luce della trasversalità delle iniziative necessarie a garantire un adeguato livello di trasparenza e a prevenire fenomeni di corruzione, il Direttore valuterà i dirigenti anche su come hanno realizzato le attività ordinarie legate agli aspetti della anticorruzione e della trasparenza. Ciò trova conferma nel fatto che i dirigenti, nell'ambito delle responsabilità dirigenziali, devono adempiere agli obblighi di legge previsti dalla normativa sulla trasparenza e anticorruzione; in altri termini le attività volte ad assicurare l'assolvimento degli obblighi di trasparenza e pubblicità integrano gli obiettivi individuati per ciascun dirigente ai fini della corresponsione contrattualmente stabilita della retribuzione di risultato, ferme restando le responsabilità dirigenziali e disciplinari contemplate dalla normativa.

Attualmente, pertanto, assumono rilievo di obiettivi per gli uffici e per i dirigenti gli adempimenti di pubblicità e trasparenza di cui alla vigente normativa ed elencati nella relativa tabella (Tabella trasparenza - si veda *infra* sezione III, § 3), nella quale - come sopra specificato - sono individuati gli uffici responsabili della elaborazione e/o trasmissione dei dati e quelli della pubblicazione, con indicazione della tempistica e periodicità dell'aggiornamento dei dati e delle informazioni.

Del pari, l'attuazione delle azioni e misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza costituiscono elementi di valutazione della qualità della prestazione dei dipendenti assegnati agli uffici da parte dei rispettivi dirigenti responsabili.

## 2. PROCESSO DECISIONALE

Secondo la previsione dell'art.1, comma 8, della Legge 190/2012, il presente Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione è adottato dall'organo di indirizzo, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (già RPC).

Nella logica di una effettiva e larga partecipazione e condivisione dei vertici dell'amministrazione, ribadita dall'Autorità nell'aggiornamento 2017 al PNA, anche per la presente edizione è previsto un doppio passaggio decisionale nel processo di adozione del PTPC.

Infatti, in ragione degli ampi poteri e dell'importanza delle funzioni spettanti al Direttore, specie riguardo al coinvolgimento nella definizione dei documenti di programmazione strategico-gestionale (proposte del Piano di attività e del PQPO) e quindi nella definizione degli obiettivi strategici dell'amministrazione che si traducono in obiettivi organizzativi ed individuali, si conferma la necessità che anche tale organo dell'IRPET sia interessato nel processo decisionale di adozione del presente PTPC, al fine di garantire la più ampia condivisione delle misure di prevenzione del fenomeno della corruzione sia nella fase dell'individuazione che in quella di attuazione.

Tenuto conto, dunque, dei poteri e delle funzioni attribuiti agli organi dell'IRPET dalla legge di ordinamento (L.R. 59/1996 e succ. mod.), l'approvazione in via definitiva del testo del PTPC da parte del Comitato di Indirizzo e Controllo (di seguito CIC), a ciò competente in qualità di organo di indirizzo dell'IRPET ai sensi della L. 190/2012, sarà preceduta dall'approvazione di un primo schema di Piano da parte del Direttore, il quale potrà avanzare eventuali correzioni e/o modifiche ed integrazioni ritenute dal medesimo necessarie.

Si garantisce così un doppio passaggio decisionale, volto da un lato a consentire il coinvolgimento di tutti gli organi di indirizzo amministrativo-gestionale e politico dell'IRPET e, dall'altro, la prosecuzione senza interruzione di quanto finora fatto, garantendo al contempo la possibilità per il CIC di valutare l'eventuale introduzione di modifiche organizzative volte ad assicurare il pieno ed effettivo svolgimento del proprio ruolo al RPC.

In ogni caso la condivisione è assicurata anche dal contributo dello stesso RPCT, il quale non solo ha più occasioni di confronto con il Direttore per la presentazione del Presente documento, ma partecipa altresì alle riunioni del Comitato di Indirizzo e Controllo esponendo ed illustrando i contenuti e le implicazioni attuative del Piano, applicando i correttivi talvolta richiesti e partecipando alle scelte operate. Come ricordato anche dall'Autorità, infine, gli organi di indirizzo, ai sensi dell'art. 1 comma 14 sono destinatari, oggi insieme all'O.I.V., della relazione annuale del RPC e, in conseguenza a ciò, possono chiamare il RPCT a riferire sull'attività.

### 2.1 Soggetti interni titolari di competenze in materia

#### **a) Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)**

Con la modifica apportata dal D.Lgs. 97/2016 all'articolo 1, commi 7 e 8 della L. 190/2012 è stata formalizzata in legge l'unificazione nella stessa persona dell'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

In coerenza con la nuova previsione normativa, il Responsabile della prevenzione della corruzione dell'IRPET è individuato con deliberazione del Comitato di indirizzo e controllo dell'IRPET n. 2 del 8/10/2013 nella persona del dott. Nicola Sciclone, dirigente dell'IRPET cui è attribuita la responsabilità dell'area di ricerca "Lavoro, Istruzione, Welfare", titolare inoltre delle funzioni di coordinamento e vicarie del Direttore. Ai sensi di quanto disposto dall'art. 43

del D.Lgs. 33/2013, nella stessa persona del dott. Sciclone è identificato il Responsabile per la trasparenza.

In IRPET, inoltre, l'identificazione del Responsabile per entrambi i ruoli, nella persona del Dirigente vicario e con funzioni di coordinatore dell'Istituto, con competenze in materia di organizzazione e gestione del personale, assicura una adeguata conoscenza da parte del RPCT dell'organizzazione dell'Istituto e del funzionamento degli uffici e delle diverse attività istituzionali, necessaria per il coordinamento dei flussi informativi legati agli obblighi di trasparenza.

Come abbiamo già avuto modo di evidenziare, per effetto del rafforzamento del ruolo del Responsabile, la nuova disciplina prevede che ad esso siano riconosciuti poteri e funzioni idonei ad assicurare lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative disposte dall'organo di indirizzo.

A tal proposito, dall'analisi della struttura organizzativa dell'IRPET e dell'articolazione degli uffici (come più avanti delineato) risulta evidente l'impossibilità di rafforzare la struttura di supporto al RPCT – istituita nel 2014 - mediante il ricorso alla integrazione con personale di altri uffici; ciò in quanto il personale di tali uffici, afferenti all'area funzionale della ricerca, non è dotato di competenze e professionalità idonee a fornire supporto al RPCT nell'esercizio dei suoi compiti.

Infatti, come più volte chiarito, si tratta di un ufficio formato da profili professionali con competenze giuridico – amministrative idonee al supporto conoscitivo ed operativo del RPCT, che contestualmente si occupano anche di contrattualistica pubblica, gestione delle risorse umane, relazioni sindacali, contrattazione collettiva, performance, etc ... Risulta, perciò, evidente l'impossibilità di integrare tali figure con la restante componente del personale in servizio, appartenente in misura prevalente all'area professionale della ricerca ed impegnata nell'esecuzione dei compiti istituzionali di ricerca scientifica e in altra misura da profili professionali tecnici, assegnati alle attività dei c.d. servizi "strumentali" e "trasversali" a supporto della ricerca.

Anche sotto questo aspetto riemerge dunque la maggiore criticità per l'IRPET, legata alla propria natura ed alle ridotte dimensioni, la stessa a cui sono riconducibili le difficoltà attuative in materia e che costituisce altresì fattore ostativo alla possibilità di dotare il RPCT di una struttura organizzativa di supporto adeguata al compito da svolgere, non rendendo possibili l'adozione di migliori soluzioni organizzative.

Insieme alle difficoltà organizzative ora esposte, legate al rafforzamento del ruolo del RPCT con la nuova disciplina, la peculiare natura e le ridotte dimensioni dell'IRPET pongono ulteriori ed eterogenee incertezze operative dovute al quadro normativo generatosi anche con il nuovo codice dei contratti pubblici.

#### **b) Organi di indirizzo (Direttore e Comitato di indirizzo)**

Come sopra più volte espresso, nella disciplina novellata, l'elaborazione del PTPC presuppone il diretto coinvolgimento del vertice dell'amministrazione, dovendo questi necessariamente definire gli obiettivi strategici per il contrasto della corruzione i quali costituiscono elemento essenziale ed indefettibile del Piano stesso e dei documenti di programmazione strategico-gestionale.

In considerazione dei poteri e delle funzioni attribuiti agli organi dell'IRPET dalla legge di ordinamento (L.R. 59/1996 e succ. mod.), l'organo di indirizzo che ai sensi della L. 190/2012 è titolare della competenza a individuare e designare all'interno dell'amministrazione del RPCT e di approvare il PTPC su proposta di questi, è stato identificato nel Comitato di Indirizzo e Controllo (si veda *infra* § 3.1). Tuttavia, come esplicitato sopra, proprio in considerazione delle

rilevanti competenze di cui dispone un altro organo centrale dell'IRPET è stato ritenuto opportuno coinvolgere nel processo decisionale anche il Direttore. Ed infatti tra i propri compiti il Direttore annovera anche quelli di indirizzo e programmazione, mediante l'elaborazione della proposta di Programma di attività annuale e triennale da sottoporre all'approvazione del CIC.

Gli obiettivi strategico-gestionali, risultanti dal Programma di attività, sono declinati in obiettivi operativi nell'ambito del Piano della performance (PQPO) e in obiettivi di prevenzione della corruzione e trasparenza nell'ambito del PTPC. Inoltre, in raccordo tra definizione della programmazione delle attività dell'Istituto e documenti di programmazione economico finanziaria, il Direttore adotta il bilancio di previsione annuale e pluriennale, trasmettendo il tutto alla Giunta e al Consiglio per l'esercizio dei rispettivi poteri.

In tal modo è assicurato un effettivo coinvolgimento dei due vertici dell'IRPET nella determinazione degli obiettivi di prevenzione della corruzione e nella costruzione della strategia più adeguata di contrasto del fenomeno in relazione alle proprie specifiche aree di rischio.

### **c) Organismi indipendenti di valutazione (O.I.V.)**

Come evidenziato più avanti nel presente documento (§ 3.2), l'Organismo Indipendente di Valutazione competente per l'IRPET è quello unico per la Giunta Regionale, il Consiglio Regionale e gli Enti Dipendenti, composto da 3 componenti nominati d'intesa con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, giusto quanto stabilito con la delibera n. 945 del 6 ottobre 2015.

Le modifiche apportate dal D.Lgs. 97/2016 alla L. 190/2012 hanno rafforzato le funzioni già affidate agli O.I.V. in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza dal d.lgs. 33/2013, al fine di coordinarle ancora di più con le funzioni ad essi già attribuite ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 150/2009 in una logica di stretta interlocuzione all'interno dell'amministrazione con il RPCT e verso l'esterno con l'ANAC.

In particolare, relativamente ai poteri di interlocuzione tra RPCT e O.I.V., l'intento delle modifiche apportate dal D.Lgs. 97/2016 (tra gli altri ai commi 7 e 14 dell'articolo 1 L. 190/2012) è quello di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di anticorruzione e di trasparenza. In tal senso, come evidenzia l'Autorità nel PNA 2016, da un lato si prevede la facoltà dell'OIV di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dei controlli di sua competenza (art. 1, c. 8-bis, penultima alinea) e, dall'altro, si prevede che la relazione annuale del RPCT sia trasmessa anche all'OIV. (art. 1, c. 14).

L'articolo 1, comma 8 bis, della L. 190/2012 introdotto con il D.Lgs. 97/2016 prevede infatti che *“L'Organismo indipendente di valutazione verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. Esso verifica i contenuti della Relazione di cui al comma 14 in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. A tal fine, l'Organismo medesimo può chiedere al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti. L'Organismo medesimo riferisce all'Autorità nazionale anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza”*.

Dalle modifiche apportate dal D.Lgs. 97/2016 risulta inoltre l'intento di una maggiore comunicazione tra RPCT e O.I.V. L'attività di controllo sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione da parte di ciascuna amministrazione, che la legge pone a carico del RPCT, è

svolta infatti con il coinvolgimento dell'OIV, al quale il RPCT segnala “*le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza*” (art. 1 co, 7 L. 190/2012) nonché i casi di mancato e ritardato adempimento (art. 43 d.lgs. 33/2013); a tal riguardo all'O.I.V. compete l'attestazione circa l'assolvimento degli obblighi di trasparenza ex d.lgs. 150/2009.

Proprio sotto tale ultimo aspetto, la stretta connessione tra obiettivi di performance e misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza è ulteriormente rimarcata dall'intenzione dell'Autorità di far coincidere le scadenze temporali degli adempimenti degli O.I.V. in materia di anticorruzione e trasparenza con quelli sulla performance; si pensi alla data del 30 aprile – prevista per la validazione della relazione sulla performance relativa all'anno precedente – e l'attestazione sull'assolvimento sugli obblighi di pubblicazione.

### 3. ANALISI DEL CONTESTO

La descrizione del processo di gestione del rischio non può prescindere dall'analisi espositiva del contesto operativo dell'amministrazione, sia interno relativo ai fattori legati alla propria natura e compiti istituzionali e caratteristiche organizzative, sia nelle relazioni ed interferenze con gli interlocutori esterni, in primis Regione Toscana.

#### 3.1 CONTESTO INTERNO: assetto organizzativo dell'IRPET

Importante è prima di tutto l'esame della struttura organizzativa, dei ruoli e delle responsabilità interne, sapere cioè chi siamo e cosa facciamo, oltre alla conoscenza delle politiche, degli obiettivi e delle linee strategiche e programmatiche; ciò con l'intento di verificare come tali dati possano incidere ed avere un impatto sul rischio corruttivo per la propria organizzazione.

Nel 2018 sarà celebrato il 50° anniversario della fondazione dell'IRPET, risalente al 1968. Con L.R. 10.8.1974, n. 48 IRPET è divenuto ente regionale, per essere poi successivamente riordinato con l'odierna L.R. 29.7.1996, n. 59 successivamente modificata e integrata, tra le cui più recenti e significative vi sono le novità recate dalla L.R. 29.12.2010, n. 65, che ha previsto una importante revisione dell'assetto istituzionale ed organizzativo e da ultimo dalla L.R. 22.2.2017, n. 5. Relativamente a quest'ultimo intervento di riforma, le modifiche più rilevanti all'articolato della legge istitutiva hanno riguardato proprio il processo di programmazione dell'Istituto (Piano attività, bilancio e performance).

Ai sensi della legge istitutiva n. 59 del 1996, come modificata dalla legge n. 65 del 2010, sono organi dell'IRPET:

- il Direttore: nominato direttamente dal Presidente della Giunta Regionale, previo parere della commissione consiliare competente, con una durata coincidente con quella della legislatura regionale;
- il Comitato di indirizzo e controllo: composto dal Presidente, nominato dal Presidente della Giunta regionale; quattro membri nominati dal Consiglio regionale, e due designati dal Consiglio delle autonomie locali, con una durata corrispondente a quella della legislatura regionale;
- il Comitato Scientifico: composto da sette membri esperti nominati dal Comitato di indirizzo e controllo su proposta del Direttore dell'IRPET, con una durata coincidente con quella della legislatura regionale;



- il Collegio dei Revisori dei Conti: composto da tre membri nominati dal Consiglio Regionale.

Da tale articolazione risulta l'esistenza di due organi istituzionali deputati ad un controllo "esterno" sull'operato dell'Istituto: l'uno, il Comitato di indirizzo e controllo, di carattere generale sull'intera attività dell'IRPET, l'altro, il Collegio dei revisori dei conti, riguardo gli aspetti contabili e finanziari. In particolare:

- il Comitato di indirizzo e controllo:
  - a. *delibera il programma annuale e pluriennale di attività, su proposta del Direttore, sentiti i pareri del Comitato scientifico e quello della Conferenza consultiva;*
  - b. *approva la relazione annuale sull'attività svolta dall'Istituto;*
  - c. *nomina i componenti del Comitato scientifico.*
- il Collegio dei revisori dei conti:
  - a. *vigila sull'osservanza da parte dell'ente delle disposizioni di legge, regolamentarie statutarie;*
  - b. *esprime il parere sul bilancio preventivo dell'ente che contiene il motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni, nonché il parere sugli equilibri complessivi della gestione;*
  - c. *esprime il giudizio sul bilancio di esercizio in conformità;*
  - d. *presenta semestralmente al Consiglio regionale ed alla Giunta regionale una relazione sull'andamento della gestione amministrativa e finanziaria dell'Istituto.*

Tale ultimo organo riveste particolare importanza ai fini della prevenzione del fenomeno della corruzione, in quanto effettua un monitoraggio sugli elementi di correttezza della gestione contabile, finanziaria ed economica dell'IRPET.

Visualizzato dunque l'assetto istituzionale dell'IRPET, occorre analizzarne la struttura al fine di delineare il contesto organizzativo di riferimento che è stato oggetto di analisi e sul quale vengono implementate le misure che il presente piano triennale pone al fine di prevenire e contrastare il fenomeno della corruzione.

La **Struttura organizzativa dell'IRPET** è composta da tre aree funzionali: Area della Ricerca, Area dei Servizi alla Ricerca ed Area Amministrativa, ed è articolata in Centri di responsabilità, ognuno dei quali è costituito da un'Area tematica di ricerca e/o da Servizi per la gestione e lo sviluppo delle risorse.

L'attuale configurazione della struttura organizzativa dell'IRPET e l'articolazione delle correlate posizioni dirigenziali, ridefinita dal Direttore con propria determinazione n. 2 del 11 gennaio 2018, si compone di n. 6 strutture operative costituite nella forma di centri di responsabilità cui è attribuita la competenza su Aree di ricerca e Servizi per le risorse, secondo il dettaglio di seguito riportato:

- 1) **Centro di responsabilità I (struttura operativa complessa)**
  - a. Area di ricerca: territorio, economia pubblica;
  - b. Servizi per la gestione e lo sviluppo delle risorse: metodi di valutazione delle politiche; gestione dei servizi alla ricerca; progetto di sviluppo organizzativo dei servizi alla ricerca; politiche editoriali.
- 2) **Centro di responsabilità II (struttura operativa complessa)**
  - a. Area di ricerca: lavoro, istruzione, welfare;
  - b. Servizi per la gestione e lo sviluppo delle risorse: modelli di micro simulazione.
- 3) **Centro di responsabilità III (struttura operativa semplice)**
  - a. Area di ricerca: macroeconomia regionale;

- b. Servizi per la gestione e lo sviluppo delle risorse: modelli macroeconomici; coordinamento delle relazioni con gli istituti di ricerca nazionali ed esteri, monitoraggio attività di ricerca, servizio informatico.
- 4) **Centro di responsabilità IV (struttura operativa semplice)**
- a. Area di ricerca: sviluppo locale, settori produttivi e imprese;
  - b. Servizi per la gestione e lo sviluppo delle risorse: programmazione ed organizzazione convegnoistica.
- 5) **Centro di responsabilità V (struttura operativa semplice)**
- a. Area di ricerca Analisi Intersettoriale, Energia ed Ambiente, Turismo;
  - b. Servizi per la gestione e lo sviluppo delle risorse: proiezione esterna dell'Istituto, coordinamento delle attività commerciali; programmi di formazione e coordinamento dei seminari.
- 6) **Centro di responsabilità VI (struttura operativa complessa)**
- a. Attività amministrative e finanziarie;
  - b. Servizi per la gestione e lo sviluppo delle risorse: sviluppo organizzativo dei servizi amministrativi; controllo di gestione.

Questa articolazione organizzativa evidenzia che a ciascun centro di responsabilità (affidente a un dirigente diverso) sono attribuiti dei servizi trasversali rispetto all'Ente nel suo complesso; in tal modo ogni servizio svolge almeno una parte della sua azione nei confronti dell'IRPET nel suo complesso.

Inoltre, nell'ottica di una maggiore efficacia delle funzioni di coordinamento delle strutture operative, è confermata l'individuazione della posizione di Dirigente con funzioni di coordinamento e vicarie, con la specifica della qualifica di Vice Direttore, alla quale sono attribuiti, con le specificazioni di competenze nell'ambito delle sue funzioni disposte con determinazione del Direttore n. 30 del 01/10/2014, i seguenti compiti:

- nella posizione di Dirigente coordinatore, ai sensi di quanto stabilito all'articolo 14 del Regolamento di organizzazione:
  - a. definizione e verifica dei programmi di attività;
  - b. rappresentanza esterna in ordine alle competenze scientifiche e di ricerca dell'Istituto;
  - c. tenuta dei rapporti con organi e strutture della Regione Toscana e di altri organismi pubblici e privati;
    - nella posizione di Dirigente con funzioni vicarie del Direttore, con le finalità di cui all'articolo 15

del Regolamento di organizzazione, oltre alla funzione di sostituzione del Direttore in caso di sua assenza temporanea, le funzioni integrative nei contenuti di seguiti individuati:

- c. programmazione delle risorse umane;
- d. politiche del personale;
- e. gestione delle relazioni sindacali.

Tale figura è chiamata a sovrintendere le attività di settori con competenze trasversali (gestione del personale e delle relazioni sindacali, coordinamento dei programmi di attività, relazioni con interlocutori esterni), ed è in grado di monitorare la correttezza dell'operato dei vari settori.

Proprio in ragione di tali funzioni di coordinamento e di integrazione delle attività di una pluralità di strutture operanti su ambiti di competenze omogenee e trasversali, nella persona del Dirigente vicario, dott. Nicola Sciclone, è stato altresì individuato il Responsabile della trasparenza e Responsabile della prevenzione della corruzione (si veda supra § 2.1.A).

Al dirigente con funzioni vicarie afferisce la struttura di supporto giuridico, che lo coadiuva anche nello svolgimento degli adempimenti in materia di anticorruzione e trasparenza.



A completamento dell'analisi del contesto organizzativo interno si precisa che IRPET è un istituto di piccole dimensioni sotto il profilo numerico del personale in servizio.

Il personale in servizio al 31/12/2017 risulta essere di **40** unità, di cui **32** in ruolo (di cui 5 dirigenti e 27 personale del comparto) e **8** a tempo determinato (di cui 1 dirigente e 7 personale del comparto).

Nella tabella seguente è evidenziata la distribuzione del personale in servizio presso l'IRPET nelle diverse aree funzionali:

#### IL PERSONALE PER AREA FUNZIONALE AL 31.12.2017

Area funzionale	Dirigenti		Comparto		TOTALE
	Ruolo	Tempo determinato	Ruolo	Tempo determinato	
Ricercatori	4	1	9	4	<b>18</b>
Assistenza alla ricerca (istruttori statistici)			6	0	<b>6</b>
Servizi alla ricerca (segreteria, protocollo, rilevazione presenze, allestimenti editoriali, biblioteca, informatica, struttura supporto giuridico)			9	2	<b>11</b>
Amministrazione	1		3	1	<b>5</b>
<b>TOTALE</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>27</b>	<b>7</b>	<b>40</b>

Come mostrato nella tabella sovrastante, per i servizi “strumentali” e “trasversali” dell'ente l'organico è così articolato:

- “Servizi alla ricerca”: 2 addetti per Segreteria, Protocollo, Rilevazione presenze; 2 informatico; 3 per gli Allestimenti editoriali e convegnistica; 1 per la Biblioteca; 1 per Centralino; 2 per la Struttura di supporto giuridico
- “Servizio Attività amministrative e finanziarie”: 4 addetti amministrativi

L'articolazione del personale per area funzionale evidenzia, dunque, che il personale afferente ai vari servizi è composto da profili che presentano professionalità specifiche collegate alle competenze del servizio medesimo e, pertanto, tra loro non sostituibili. E' altresì evidente l'esiguità di dipendenti di ruolo nei settori “Amministrazione” e “Servizio di supporto giuridico” in possesso di qualifica idonea, con conseguente necessità di ricorrere a tipologie contrattuali a tempo determinato per far fronte alle esigenze correlate all'esecuzione del programma di attività.

Elemento a garanzia della prevenzione della corruzione è la circostanza che tali soggetti operano non solo nei confronti del proprio dirigente di riferimento, ma nei confronti dell'intera struttura dell'IRPET, compreso il Direttore. Pertanto, ogni Centro di responsabilità (compreso quello di afferenza del Dirigente vicario) si avvale dell'operato dei diversi servizi, potendone altresì valutare l'efficacia e la correttezza nell'ambito della prestazione organizzativa di ciascun dipendente. Non solo, nell'ottica di garanzia della legittimità dell'operato dei vari servizi- salvo le peculiarità tipiche del Servizio Amministrazione che richiedono specifica professionalità da parte del Dirigente di riferimento- il Direttore può effettuare una rotazione nell'attribuzione dei

servizi ai vari centri di responsabilità e, dunque, ai vari dirigenti, quale misura concreta atta a prevenire e contrastare il fenomeno della corruzione.

Come anticipato nelle pagine che precedono (§ 2A), la ricostruzione del quadro organizzativo mostra l'impossibilità per l'IRPET di dotarsi di soluzioni organizzative volte a rafforzare la struttura di supporto del RPCT. Come spiegato nelle precedenti edizioni, a supporto del RPCT nello svolgimento dei suoi compiti e funzioni, nell'ottobre 2014 è stata costituita la 'Struttura di supporto giuridico', assegnata alla competenza ed alla responsabilità organizzativa, gestionale e di risultato del Dirigente coordinatore con funzioni vicarie del Direttore (Dirigente Vicario), titolare dell'incarico di RPCT dell'IRPET.

Tale struttura è stata costituita avvalendosi delle risorse già presenti all'interno dell'organico dell'Istituto con competenze relativamente alla gestione amministrativo-giuridica delle attività, in possesso di professionalità idonee alle funzioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, integrato a tal fine anche da personale a tempo determinato; si tratta peraltro di risorse non dedicate esclusivamente alla materia in esame, ma impegnate in molteplici attività (gestione del personale, adeguamento della normativa, gestione dei contratti, gestione dei fondi europei, etc....).

L'analisi del contesto interno evidenzia dunque la criticità proprio con riferimento alla struttura supporto giuridico, composta da solo due unità (di cui una di ruolo ed una a tempo determinato) e rispetto alla quale si configura un concreto pericolo di congestione di attività tra loro molto diverse in capo alle stesse persone,

Permangono le difficoltà legate alle ridotte dimensioni dell'ente ed alla natura dello stesso, quale ente di ricerca: non è infatti possibile operare una rotazione del personale nei settori più a rischio, dato che il personale presenta professionalità totalmente diverse rispetto a quelle necessarie per l'assolvimento di determinati compiti (si pensi al settore contratti, quale area ad alto rischio di corruzione).

Con riferimento a tale particolare situazione interna, tuttavia, se dal lato del personale addetto agli adempimenti non è possibile intervenire anche le restrizioni legislative in materia di assunzioni, dal lato dei responsabili degli uffici si tende ad attribuire a ciascuno di essi autonoma responsabilità in merito alla gestione dei budget e alla realizzazione degli obiettivi, salvo alcune figure trasversali quali il Dirigente Amministrativo ed il Dirigente Vicario chiamati ad operare su aspetti relativi all'intera struttura.

La spartizione della responsabilità da parte dei dirigenti fa sì che gli addetti operino non con un unico referente ma con molteplici dirigenti, ciascuno in relazione al proprio settore di attività e/o ricerca.

Così facendo, si tende da un lato ad evitare un accentramento dei poteri in capo ad un solo soggetto e dall'altro a garantire una responsabilizzazione di tutti i dirigenti, fermo restando il controllo generalizzato sul loro operato sia dal punto di vista finanziario, ad opera del competente dirigente, sia dal punto di vista organizzativo, attraverso le figure del Direttore e del Dirigente Vicario.

### 3.2 Contesto esterno

La piena ed effettiva ricerca del rischio corruttivo per la propria organizzazione richiede oltre all'analisi dell'assetto istituzionale, dell'articolazione delle strutture operative e dei processi organizzativi, anche l'esame dei dati relativi all'incidenza dei fattori esterni che caratterizzano l'operato dell'Istituto sulle dinamiche corruttive. L'analisi del contesto in cui opera l'Istituto si estende, dunque, anche all'esterno, comprensivo delle influenze sociali, economiche, culturali e

territoriali correlate ai propri compiti istitutivi, i quali del pari possono favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi.

Si tratta di individuare i poteri e le principali pressioni a cui l'Istituto può essere sottoposto, al fine di comprendere quali siano effettivamente le minacce di corruzione e, quindi, di adottare misure efficaci ad eliminare e/o prevenire fenomeni corruttivi.

Le informazioni ed i dati che possono essere indicativi a tale scopo per un ente, quale IRPET, che non è un ente territoriale e svolge la sua azione essenzialmente nel campo della ricerca, sono quelle di carattere economico e politico, relative ai finanziamenti ed agli indirizzi/obiettivi al medesimo assegnati.

L'IRPET, come stabilito dalla legge istitutiva (L.59/96 e s.m.i), è ente dipendente della Regione Toscana, dotato di personalità giuridica, che svolge attività di studio, ricerca e consulenza nell'ambito dell'analisi economica, sociale e territoriale, sia per la Giunta che per il Consiglio regionale.

È finanziato con il contributo regionale ordinario per la copertura delle spese di funzionamento, dagli ulteriori contributi regionali per l'esecuzione di attività eccedenti il programma istituzionale e dai proventi della vendita di servizi ad enti pubblici diversi da Regione Toscana ed a soggetti privati, peraltro solo residuali.

Da tale previsione legislativa risulta dunque evidente che è la Regione il principale interlocutore dell'IRPET: essa individua ed assegna ad IRPET gli ambiti tematici e detta gli indirizzi programmatici delle proprie ricerche ed analisi, per lo svolgimento dei quali eroga contributi che rappresentano la prevalente fonte di finanziamento dell'Istituto.

Se infatti, sempre secondo quanto previsto dalla legge di ordinamento istitutiva sopra citata, IRPET può svolgere anche attività per conto di soggetti pubblici e privati esterni, diversi dalla Regione, resta comunque il limite della loro compatibilità con i compiti istituzionali di cui all'art. 2.

Dunque, la maggior influenza sull'attività dell'IRPET è indubbiamente legata al rapporto con le strutture regionali, derivante dalla stessa natura dell'ente, quale ente regionale, i cui organi sono di nomina regionale e le cui strategie operative sono stabilite nei programmi di attività, annuale e pluriennale, che vengono trasmessi alla Giunta ed al Consiglio regionale, unitamente al Bilancio di previsione.

Legato inoltre alla sua natura regionale, altro fattore di criticità è invero ravvisabile nella dimensione territoriale dell'operato dell'IRPET.

Il fatto di occuparsi di programmazione regionale lega infatti l'Istituto, prevalentemente ed inevitabilmente, al territorio toscano ed ai suoi principali interlocutori: non solo dunque la Regione, ma anche gli enti pubblici locali toscani, ovvero le Università, le Camere di Commercio, le società toscane che operano analisi territoriali, ovvero coloro che hanno un'ampia conoscenza dei dati relativi alla Toscana.

Tuttavia, a fronte di tale "limite geografico" che potrebbe rilevare come fattore di rischio nell'analisi del contesto esterno, preme sottolineare che l'attività dell'IRPET, proprio perché relativa allo studio e ricerca, è soggetta ad una forma indiretta di controllo generalizzato.

Infatti, i risultati dell'attività dell'IRPET sono oggetto di rapporti periodici e di relazioni specifiche presentati in forma pubblica (convegni e seminari) e sono raccolti nelle pubblicazioni dell'Istituto, a disposizione sia in forma cartacea (volumi che possono essere richiesti all'Istituto attraverso il servizio di biblioteca e documentazione) che elettronica (consultabili e scaricabili dal sito web).

Ciò garantisce massima trasparenza sull'attività svolta e massima accessibilità alle ricerche compiute dall'Istituto, nonché consente una valutazione sul suo operato a portata di chiunque sia interessato.

Inoltre, la volontà di IRPET di allargare, nei limiti del possibile, il raggio della sua attività e di interlocutori è rilevabile sia nei suoi numerosi interventi e partecipazioni a convegni di carattere nazionale o interregionale, sia nei rapporti intessuti a livello europeo (con la partecipazione anche a progetti europei) ed a livello internazionale con riferimento alla costruzione di modelli (macroeconomici ed econometrici).

Come sopra accennato (§ 1 lett. C), è poi da rilevare la presenza di un organismo del tutto esterno all'IRPET che effettua un controllo sulla performance dell'Istituto: **l'Organismo Indipendente di valutazione (O.I.V.)** in carica competente per IRPET, infatti, è stato istituito con Decreto del Presidente della Giunta n. 15 del 10 febbraio 2016.

Per effetto di quanto stabilito con la delibera n. 945 del 6 ottobre 2015 detto Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) è ora unico per la Giunta Regionale, il Consiglio Regionale e gli Enti Dipendenti ed è composto da 3 componenti nominati d'intesa con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

In conformità con la normativa di riferimento sia regionale di cui al capo IIIbis del Regolamento approvato con D.P.G.R. 24 marzo 2010, n. 33/R e succ. modifiche, sia nazionale ed in particolare dal d.lgs. 150/2009, l'O.I.V. esplica funzioni di monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni e garantisce la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, nonché del sistema di premialità, valutando l'operato dell'Istituto.

## SEZIONE II – Processo di gestione del rischio

### 1. AREE DI RISCHIO: La mappatura dei processi (integrazione)

In considerazione delle indicazioni fornite dall’Autorità a partire dall’aggiornamento 2015 al PNA, volte a superare le carenze riscontrate nella valutazione dei PTPC degli anni precedenti, in cui si sottolineava in particolare che momento e fase fondamentale, da cui dipende la corretta impostazione dell’intero processo di gestione del rischio, è costituito dalla accuratezza ed esaustività della mappatura dei processi e dell’analisi di tutte le aree di attività interne a ciascuna amministrazione, nel presente aggiornamento si tenterà una ulteriore estensione e integrazione dell’attività di mappatura dei processi interni, in funzione della più precisa individuazione del livello di esposizione al rischio corruttivo derivante dalle attività svolte dall’IRPET.

All’indomani della pubblicazione della determinazione 12/2015 recante l’Aggiornamento 2015 al PNA - contenente l’invito ad un riesame delle attività e processi di lavoro interni a ciascuna amministrazione, in funzione della generalizzazione della mappatura dei processi di rischio e quindi di una più reale rappresentazione del livello di esposizione al rischio corruttivo- IRPET ha avviato una indagine di approfondimento che ha condotto a rilevare che le attività di interesse risultano sostanzialmente ricomprese nelle aree già previste nei passati PTPC, non ravvisando dunque l’opportunità di introdurre nuove aree di rischio.

Senonché, posto che attuare una mappatura generalizzata costituisce operazione molto complessa, che presuppone un’attenta analisi auto-organizzativa, nell’aggiornamento al Piano triennio 2016-2018 IRPET, in ragione della propria natura e delle proprie dimensioni organizzative, ha deciso di adottare un livello di approfondimento destinato ad essere completato in un arco temporale più ampio, con l’intento di estendere e generalizzare la mappatura dei processi di rischio.

Al di là dell’individuazione di una nuova area di rischio “specificata”, ulteriore a quelle obbligatorie e legata alle peculiari funzioni di studio e ricerca dell’IRPET, denominata **Gestione di progetti di ricerca**, sia finanziati con il fondo di finanziamento ordinario sia da fondi strutturali europei o da altri fondi nazionali o regionali a specifica destinazione, il tentativo avviato in occasione dell’edizione 2016-2018 è stato soprattutto quello di estendere e completare la mappatura delle diverse attività e processi di lavoro attuati all’interno delle aree identificate, provvedendo agli aggiornamenti resi necessari in caso mutamenti nell’organizzazione o significative modifiche normative (come ad esempio in materia di appalti).

Lo scorso Piano 2017 ha visto ridenominare l’Area B “Contratti pubblici”, eliminando il riferimento al D.Lgs. 163/2006, abrogato a seguito dell’avvento del nuovo codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016) in vigore dal 19 aprile 2016. Obiettivo dell’Istituto nel corso del triennio sarà quello di riuscire a comprendere all’interno dell’analisi di tale area non solo le attività relative alla fase dell’affidamento (ovvero di individuazione del soggetto contraente) ma anche tutte le ulteriori fasi di realizzazione/esecuzione del contratto, tenuto conto degli ambiti del codice che risultano direttamente applicabili e attuabili da IRPET. Rinviano al paragrafo 3 della sezione II del presente documento, l’area contratti pubblici si conferma per IRPET quella più critica, soprattutto a seguito dei successivi interventi regolatori dell’ANAC, che hanno reso necessario un riesame delle procedure attuate al fine del loro adeguamento.

Prendendo le mosse dall'elenco delle aree di rischio dell'IRPET risultante dal PTPC 2017-2019 di seguito esposto:

- **Area di rischio A: Processi di acquisizione e progressione del personale**
- **Area di rischio B: Contratti Pubblici**
- **Area di rischio C: Processo relativo pagamento dei debiti dell'amministrazione**
- **Area di rischio D: Stipula di convenzioni e accordi di collaborazione con altri soggetti pubblici per attività di interesse comune** e corresponsione di contributo
- **Area di rischio E: Gestione di progetti di ricerca**

nel presente Piano per il triennio 2018-2020 tenderemo un ulteriore sforzo di approfondimento, apportando aggiornamenti all'elenco delle aree di rischio e proseguendo nell'opera di integrazione e generalizzazione della mappatura dei processi di rischio per IRPET, come riportato nella tabella allegata. In particolare, cogliendo ulteriori spunti di riflessione, anche alla luce delle novità normative che hanno investito la materia (dal nuovo codice degli appalti, D.Lgs. 50/2016 al D.Lgs. 97/2016), il supplemento di indagine sarà indirizzato verso una più puntuale suddivisione delle aree e dei relativi processi e sotto-processi, prendendo in considerazione non solo i procedimenti amministrativi in senso stretto, ma estendendo l'indagine anche a tutte quelle attività non destinate a concludersi con l'adozione di un provvedimento o comunque che non abbiano un destinatario diretto o indiretto.

Dalla Tabella (Allegato B), scaturita dalla suddetta attività di aggiornamento dei processi amministrativi gestiti dalle strutture operative, risultano i vari processi e/o attività o fasi di essi esposti al rischio del verificarsi di fenomeni corruttivi, raggruppati nelle seguenti macroaree di rischio ridefinite nel senso sopra esposto:

- **area di rischio A: Risorse umane** articolata nei macro-processi "Acquisizione e progressione del personale" (sotto processi di reclutamento e di mobilità, progressioni di carriera ed economiche, conferimento di incarichi individuali di lavoro autonomo, conferimento di incarichi dirigenziali, conferimento di incarichi di P.O., incarichi extra-impiego al personale dipendente di IRPET, stages e altre attività formative compreso il conferimento di borse di studio,) e "Gestione e sviluppo risorse umane" (trattamento giuridico ed economico del personale, gestione sviluppo delle risorse umane, tra cui le procedure di valutazione di illeciti disciplinari, gestione assenze-presenze; permessi; telelavoro);
- **area di rischio B: Contratti Pubblici**, articolato nei sotto processi relativi alle procedure di affidamento mediante affidamento diretto o procedura negoziata (c.d. contratti sotto soglia ex art. 36 del D.Lgs. 50/2016), adesione a Convenzioni Consip/accordi quadro/contratti aperti di Regione Toscana o soggetto aggregatore, altro;
- **area di rischio C: Processo relativo al pagamento dei debiti dell'amministrazione**, articolate nei sotto processi di liquidazione e pagamento,
- **area di rischio D: Stipula di convenzioni e accordi di collaborazione con altri soggetti pubblici per attività di interesse comune** e corresponsione di contributo.
- **area di rischio E: Gestione dei progetti di ricerca**: comprensiva dei processi di programmazione attività, comprensiva anche della formazione gruppi di lavoro e delle procedure affidamento all'esterno di servizi (rinvio ad area di rischio B), gestione documentazione, comunicazione e rendicontazione.

Come è evidente, con il presente aggiornamento si è proceduto non tanto ad integrare i processi già censiti – che restano tali e riflettono il generale operato dell'Istituto – quanto piuttosto a effettuarne una riorganizzazione in funzione di una più chiara e puntuale rappresentazione delle aree di rischio e, conseguentemente, di una più corretta impostazione

del processo di gestione del rischio. Le azioni sono indicate in corrispondenza di ciascuna area nella tabella B allegata al presente piano.

Si è trattato dunque di cogliere ulteriori spunti di riflessione compatibilmente con le risorse disponibili e con il quadro normativo in continua evoluzione, nella consapevolezza che si tratta di un percorso che non può dirsi ancora concluso e per il quale ci riserviamo di perfezionare la mappatura lungo un corso di tempo più lungo.

## 2. IDENTIFICAZIONE ED ANALISI DEL RISCHIO

Esposta l'individuazione delle aree di rischio e la correlata mappatura dei processi, la fase successiva al processo di gestione del rischio è quella relativa alla identificazione ed analisi del rischio per ciascuno dei processi censiti.

Come indicato dall'Autorità Anticorruzione nell'aggiornamento 2015 al PNA, l'analisi del rischio è essenziale al fine di :

- *comprendere le cause del verificarsi di eventi corruttivi e, conseguentemente, individuare le migliori modalità per prevenirli*
- *definire quali siano gli eventi rischiosi più rilevanti ed il livello di esposizione al rischio dei processi.*

Relativamente all'individuazione e comprensione delle cause degli eventi rischiosi, seguendo l'elenco esemplificativo indicato dalla stessa Autorità nella più volte citata determinazione 12/2015, nel PTPC 2016-2018 sono state riportate possibili cause di eventi rischiosi in relazione a processi svolti da IRPET:

- a) mancanza di controlli;
- b) mancanza di trasparenza;
- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza normativa di riferimento
- d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- e) scarsa responsabilizzazione interna;
- f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- g) inadeguata diffusione della cultura della legalità.

Tali cause sono valutate con riferimento a ciascun attuato nell'amministrazione. L'analisi incrociata delle cause di rischio in relazione alle azioni svolte inerenti ciascun processo interno alle 5 macroaree sopra indicate è visibile nell'allegato C al presente documento.

Per quanto attiene al secondo aspetto, relativo all'identificazione degli eventi rischiosi, l'ANAC pone particolare attenzione a questa fase, in quanto *“un evento rischioso non identificato in questa fase non viene considerato nelle analisi successive compromettendo l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.”*

Al fine di porre in essere tale analisi, inoltre, l'Autorità invita ad acquisire il maggior numero di fonti informative (procedimenti disciplinari, segnalazioni, report di uffici di controllo, incontri con i responsabili degli uffici, casi giudiziari e altri dati di contesto esterno)

Tuttavia, per quanto attiene ad IRPET, mancano dati oggettivi da prendere come riferimento per l'analisi del rischio, dato che, al momento, non si hanno né dati giudiziari né procedimenti disciplinari pendenti né ricorsi amministrativi in tema di affidamento. Anche l'assenza di tali dati, comunque, si ritiene essere indicativa: indubbiamente le stesse dimensioni e la natura dell'Istituto facilitano la mancanza di contestazioni e controversie, ma è altresì palese la volontà dell'IRPET di operare nel rispetto delle regole.



Lo stesso dicasi per la mancanza di procedimenti disciplinari, indice di un clima di cooperazione e di una cultura dell'etica del lavoro che caratterizza i dipendenti dell'IRPET.

Analogo discorso può farsi per i dati di natura percettiva relativi alle valutazioni espresse da soggetti interessati, quali ad esempio, segnalazioni pervenute, reclami, o rassegne stampa. Sono stati attivati da IRPET i canali volti all'acquisizione di tali riscontri, che tuttavia, ad oggi, non risultano pervenuti.

L'unico canale attraverso cui, ad oggi, sono state recepite informazioni utili a valutare i rischi di corruzione, è quello interno, legato agli incontri periodici tra dirigenti, dirigenti e Direttore e con lo staff di riferimento, in particolare con la Struttura Supporto giuridico.

A tal fine si è ritenuto utile procedere ed inserire tra le misure di prevenzione, apposite riunioni di coordinamento in cui analizzare lo stato di avanzamento di quelle già individuate, nonché rispondere alle emergenti problematiche ed ai possibili rischi che nel corso dell'anno possono manifestarsi.

### **3. VALUTAZIONE E PONDERAZIONE DEL RISCHIO**

Infine, fase conclusiva della gestione del rischio è quella della valutazione del livello di esposizione per ciascuna area di rischio.

Al proposito, fin dal primo PTPC per il triennio 2014-2016, la metodologia utilizzata è quella suggerita dal P.N.A. per la misurazione del livello di rischio dei vari processi e/o procedure mappati, in relazione ai fattori di rischio individuati.

Tale metodologia viene mantenuta e applicata alla riorganizzazione delle aree di rischio attuata nel presente Piano triennale. Nell'ambito delle aree di rischio risultanti dalla mappatura, come risultanti dalle odierne revisioni, si è dunque proceduto all'applicazione della tabella di valutazione del rischio (di cui all'allegato 5 al P.N.A. 2013) a ciascuno dei processi – procedimenti – attività rilevati, producendo una separata scheda riepilogativa dei risultati numerici emergenti dal calcolo degli indici di valutazione della probabilità e degli indici di valutazione dell'impatto previsti, per giungere alla determinazione del rispettivo livello di rischio.

La stima della probabilità tiene conto, oltre ai fattori discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, anche dei controlli già in atto, in relazione alla loro efficacia rispetto al rischio considerato.

Gli indici medi di probabilità e di impatto, applicati a ciascun processo a rischio, sono stati moltiplicati tra loro onde ottenere il valore complessivo che esprime il livello di rischio, compreso in una scala di valore da 0 a 25.

Gli esiti del lavoro di indicizzazione sono contenuti nella tabella allegata (allegato A) al presente PTPC. Dall'esame di tali dati risulta che la media finale del rischio è pari a 3,87 in una scala valoriale 0/25 (risultante dal prodotto tra il rischio della probabilità moltiplicato per il rischio dell'impatto). In nessun caso il livello di rischiosità è superiore a 10.

### **4. TRATTAMENTO DEL RISCHIO: AZIONI E MISURE PER LA PREVENZIONE**

L'impostazione relativa alla gestione del rischio, elaborata nel PNA 2013 e confermata nel relativo Aggiornamento 2015, resta ferma anche con riferimento alla distinzione tra misure generali e specifiche, in luogo di quelle obbligatorie ed ulteriori.



Nell'aggiornamento al PNA 2016 la scelta dell'Autorità resta quella di procedere per approfondimenti che satvolta hanno interessato singola realtà amministrative.

In continuità con quanto finora effettuato, in relazione ai rischi individuati per ciascun processo o fase di esso (riportati nella citata tabella A), sono state individuate le misure di prevenzione superando l'originaria e fuorviante distinzione tra obbligatorie e ulteriori ed utilizzando invece quella tra **misure generali e specifiche** nell'ambito di ciascuna delle quali possono rientrarvi tanto misure obbligatorie quanto misure ulteriori.

Sulla base dell'esito delle valutazioni di rischio riportate nella tabella A, per ciascun gruppo procedimenti/attività all'interno delle aree di rischio sono stati evidenziati i principali rischi di corruzione, con l'indicazione dei principali fattori di rischio per ciascun settore di attività, nonché le strutture coinvolte e relativi controlli e/o misure attuate e da implementare, sia di carattere obbligatorio che ulteriore, come riportati nella tabella di cui all'Allegato B.

#### 4.1 Misure di prevenzione generali

Le misure generali di carattere trasversale riguardano l'intera attività dell'Istituto e, come tali, la loro attuazione riguarda più uffici e più referenti.

Esse sono individuate al fine di prevenire il verificarsi del fenomeno corruttivo con riferimento ad intere aree di rischio o con riferimento, ancora più generale, al modo in cui IRPET programma, pianifica, opera sia all'interno della propria organizzazione, sia verso l'esterno.

Alcune misure generali, di **carattere "ulteriore"**, in quanto individuate con specifico riferimento alla realtà dell'IRPET, sono **già in atto**, come risulta nella tabella allegato B. Si tratta di alcuni strumenti gestionali ed organizzativi che costituiscono di per sé utili ausili per la prevenzione della corruzione, quali:

- il sistema informativo delle attività dell'Istituto in rapporto alle strutture (centri di responsabilità) cui sono assegnate;
- il coordinamento della gestione da parte dei dirigenti ed, in particolare, gestione del personale integrata e partecipata tra i vari dirigenti;
- lo svolgimento di incontri e riunioni di coordinamento periodiche tra il Direttore e i dirigenti competenti in settori diversi per finalità di aggiornamento sull'attività dell'amministrazione, circolazione delle informazioni e confronto sulle soluzioni gestionali (riunione di coordinamento);
- la procedura di controllo di regolarità contabile, esercitata dal dirigente amministrativo per gli atti amministrativi e di diritto privato assunti dal Direttore e dai dirigenti e le proposte di deliberazione di competenza del Comitato di indirizzo e controllo, che comportano entrata o spesa;
- il meccanismo di pubblicità e trasparenza sul proprio sito istituzionale dei propri atti, muovendo dalla considerazione del nesso stretto ed inteso, sancito dalla stessa normativa nazionale, tra principio di trasparenza e prevenzione e contrasto del fenomeno della corruzione.

Tra le misure di carattere generale, trasversali in quanto interessano l'intera attività, **di tipo "obbligatorio"**, la cui applicazione discende cioè direttamente dalla legge, anche alla luce degli approfondimenti e delle indicazioni integrative del PNA 2016, meritano trattazione specifica quelle relative ai seguenti aspetti:

- La trasparenza
- La formazione
- Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici
- Tutela del whistleblower
- Altre iniziative

Si tratta infatti di misure generali su cui o lo stesso legislatore ovvero l'ANAC, entro la sfera di sua competenza, sono intervenuti recentemente e che, pertanto, prevedono adempimenti specifici che IRPET è chiamato ad assolvere. Nei paragrafi successivi ne viene illustrato lo stato di attuazione e quali miglioramenti/correzioni l'Istituto è chiamato ad adempiere nel breve e lungo periodo.

#### **a) Trasparenza**

Come evidenziato dalla prima edizione del PTPC, la trasparenza è una misura di rilevanza fondamentale per la prevenzione della corruzione. Sull'attuale quadro normativo in materia di trasparenza è intervenuto con numerose e rilevanti innovazioni il D.Lgs. 97/2016.

Prosegue l'opera di ricognizione delle novità concernenti gli obblighi di pubblicazione entro la sezione Amministrazione trasparente, garantendo l'aggiornamento delle pagine nelle modalità e secondo la tempestività richieste. E' in corso l'adozione del Regolamento sui diversi regimi di accesso.

A tale riguardo, si rinvia alla SEZIONE III del presente Piano, specificamente dedicata alla trasparenza secondo la normativa vigente ed in conformità con le recenti Linee guida dell'Autorità n. 1309 e 1310 del 2016.

#### **b) Formazione**

L'erogazione della formazione in materia per il personale dell'IRPET è in corso di attuazione.

Le attività formative avviate con la prima edizione 2014-2016 del P.T.P.C., da realizzare nell'arco del triennio di applicazione del Piano, sono distinte in processi di formazione di base e di formazione continua per aggiornamenti relativamente all'espletamento delle attività a rischio di corruzione. In particolare, a decorrere dal 2015 è stato proposto di intraprendere due percorsi formativi differenziati, suddivisi in base ai destinatari:

- a) una formazione di base indistinta per tutto il personale, che sarà erogata internamente e sarà diretta alla conoscenza generale sugli aspetti della normativa anticorruzione e trasparenza, con particolare riguardo ai principi dell'etica del lavoro pubblico e della legalità, alla disciplina della trasparenza e pubblicità, all'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, nonché all'illustrazione del Codice di comportamento
- b) una formazione di livello specifico "continua" per l'aggiornamento continuo, indirizzata ai dirigenti e ai dipendenti direttamente coinvolti nell'attuazione delle misure di prevenzione del rischio corruzione, in quanto impegnati in attività a rischio, già avviato per questi ultimi nel corso del 2014. Tale formazione comprenderà oltre alla formazione generale, gli aggiornamenti ed approfondimenti specifici sulle aree di rischio individuate nel P.T.P.C. (appalti, personale, pagamento dei debiti, convenzioni e accordi di collaborazione tra pubbliche amministrazioni, gestione dei progetti di ricerca).

La scelta di percorsi formativi specifici e differenziati, per contenuti e livelli di approfondimento, a seconda dei destinatari rispecchia anche le indicazioni date dall'Autorità nell'aggiornamento 2015 al PNA, nel quale sebbene la formazione costituisca una misura "generale ed obbligatoria" per tutti, è precisata la necessità che le amministrazioni e gli enti progettino una azione formativa che possa effettivamente prevenire e contrastare comportamenti corruttivi. Di qui dunque il suggerimento processi distinti come programmato dall'Istituto.

Tra gli obiettivi delle iniziative di formazione che l'Istituto intende portare avanti, oltre all'implementazione della conoscenza della normativa e delle sue evoluzioni da parte dei soggetti più direttamente interessati all'adozione ed all'applicazione delle misure di prevenzione

del rischio di corruzione, vi è poi quello di diffondere una conoscenza e cultura della legalità estesa a tutti i settori di attività dell'Istituto, ancorché non interessati da eventi corruttivi.

In merito allo stato di attuazione della formazione, come già effettuato per l'anno trascorso è programmato che, compatibilmente con il regolare e corretto assolvimento dei diversi compiti istituzionali, l'attuazione di tali obiettivi formativi, avvenga nel corso del triennio di applicazione del Piano, privilegiando inoltre la formazione e l'aggiornamento del personale direttamente impegnato nelle attività più esposte al rischio.

### **c) Tutela del Whistleblower**

Sull'applicazione della tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite (c.d. *whistleblower*), disciplinata dall'art. 54-bis all'interno del D.Lgs. 165/2001 inserito con legge 190/2012, l'Autorità ha provveduto ad effettuare anche nel 2017 accurati monitoraggi volti a superare limiti e precarietà del sistema esistente.

Data la complessità tecnica della procedura, IRPET nel suo piccolo, non potendo dotarsi in modo autonomo di un sistema automatizzato per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite – nei termini prospettati dall'Autorità - dispone di un modello gestionale cartaceo, nel quale è assicurata la garanzia dell'anonimato.

In particolare, le segnalazioni provenienti dai dipendenti dell'IRPET per condotte illecite avvenute all'interno dell'Istituto dovranno essere inviate al Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) compilando l'apposito modulo pubblicato sul sito dell'Autorità (Allegato 2 alla determina 6/2015) e che verrà anche reso disponibile dall'Istituto sul proprio sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto sezione "Altri contenuti – anticorruzione", nel quale sono altresì specificate le modalità di compilazione e di invio, avendo cura di eliminare, nella parte relativa alla rappresentazione del fatto, qualunque informazione che consenta di risalire all'identità del segnalante.

La segnalazione potrà essere presentata anche con dichiarazione diversa da quella del modulo reso disponibile, purché contenente gli elementi essenziali indicati in quest'ultimo.

La segnalazione, indirizzata al Responsabile della prevenzione della corruzione dell'IRPET quale soggetto responsabile dell'istruttoria, dovrà essere trasmessa inserendo la relativa documentazione cartacea in doppia busta chiusa ed inviata all'ufficio protocollo, che la trasmette immediatamente in busta chiusa al Responsabile della prevenzione della corruzione. La segnalazione ricevuta da soggetti diversi dal RPC deve essere tempestivamente trasmessa a quest'ultimo dal ricevente.

Nel caso in cui la segnalazione riguardi il RPC o un funzionario o altro dipendente facente parte del gruppo di lavoro del RPC (se previsto), che effettua le istruttorie, il dipendente potrà inviare la propria segnalazione all'ANAC secondo le modalità indicate nel paragrafo 4.2 delle Linee guida e dall'allegato 1b allegato alle medesime, disponibili sul sito dell'Autorità ([www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it) – sezione Anticorruzione).

Si ricorda che l'Autorità, nelle Linee guida di cui alla determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha annunciato di dotarsi di una piattaforma open source adattabile che, una volta realizzata, metterà a disposizione in riuso gratuito per tutte le amministrazioni che ne faranno richiesta. Si attende dunque la possibilità di adoperare il software in riuso che sarà reso disponibile dalla stessa come annunciato.

In collegamento a ciò, per quanto concerne le azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile, l'informazione ai cittadini avviene attraverso il sito, che nella sotto-sezione 'Anticorruzione' prevede l'attivazione di un canale dedicato per le segnalazioni anche dall'esterno di episodi di cattiva amministrazione, conflitto di interesse, corruzione, mediante creazione di apposito indirizzo di posta elettronica: [anticorruzione@irpet.it](mailto:anticorruzione@irpet.it).

Anche tale forma particolare di segnalazione al RPC è gestita in maniera tale da garantire la riservatezza dell'identità del segnalante.

#### **d) Codice di Comportamento**

Per tale misura, già attuata, è prevista una revisione in coordinamento con apposite Linee guida sulla revisione dei codici di comportamento, non appena saranno elaborate dall'Autorità nazionale Anticorruzione.

Nelle more della conclusione del programma di revisione del codice, in attuazione delle disposizioni degli articoli 2, comma 3 e 17, comma 1, del D.P.R. 62/2013 ("Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165") il vigente Codice di comportamento dei dipendenti di IRPET è consultabile sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente" – sottosezione "codici di condotta". Di esso ne viene inoltre data ampia diffusione, mediante comunicazione mail ai dipendenti e a tutti i collaboratori o consulenti dell'Istituto, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. Inoltre, i contenuti degli atti di incarico, della documentazione relativa alle procedure di affidamento di lavori, servizi e fornitura e dei relativi contratti sono adeguati alle previsioni del D.P.R. n. 62/2013, mediante inserimento di apposita clausola di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codice generale e da quello dell'IRPET sopra richiamato.

In ogni caso, considerato che, come a più riprese esposto, il personale assegnato all'esecuzione degli adempimenti degli obblighi in materia non è dedicato in via esclusiva a ciò, bensì è contestualmente impegnato nella gestione ordinaria dei compiti istituzionali, la conclusione del programma di revisione del codice, anche a seguito dell'intervento delle annunciate linee guida, è previsto avvenga in tempi più lunghi nell'arco della vigenza del Piano.

#### **e) Altre iniziative**

IRPET già con il PTPC 2014 ha adottato una serie di misure di prevenzione che, o perché previste direttamente dalla legge o perché altamente "consigliate" dall'Autorità Anticorruzione, rappresentano un valido strumento per eliminare o quanto meno limitare/neutralizzare il realizzarsi del fenomeno corruttivo nei vari processi a rischio.

Per l'analisi di molte di esse si rinvia alle indicazioni dei precedenti Piani, soffermandosi in questa sede su temi su cui nel PNA 2016 l'Autorità ha svolto approfondimenti o fornito indicazioni più specifiche.

Si tratta delle seguenti misure:

##### *o Rotazione del personale*

Con riguardo alla realizzazione in IRPET della misura organizzativa della rotazione, come già osservato ed esposto nei precedenti Piani, dall'analisi del contesto organizzativo interno risulta confermata la difficoltà correlata alla peculiare natura e struttura dell'Istituto. Le ridotte dimensioni dell'IRPET, nonché la sua peculiare natura di Ente di ricerca, si riflettono infatti sulla possibilità per l'Istituto di operare una rotazione del personale nei settori più a rischio, poiché il personale a questi assegnato (si pensi ad esempio alla gestione delle procedure di affidamento, quale area ad alto rischio di corruzione) è connotato da professionalità diverse e non sostituibili con quelle specifiche necessarie invece per l'esecuzione dei compiti di ricerca scientifica o degli altri servizi "strumentali" e "trasversali" dell'Istituto, quali la Segreteria della direzione, il

Protocollo, la gestione presenze ed assenze, la gestione del patrimonio librario e bibliotecario, la gestione del sistema informatico, gli allestimenti editoriali.

Se tra le cause degli eventi rischiosi contemplate nel presente Piano è annoverato ‘il perdurante svolgimento di funzioni ed attività da parte di determinati dipendenti’, a fronte del quale la rotazione costituisce misura preventiva atta a neutralizzare il conseguente evento del consolidamento di relazioni da cui possono scaturire dinamiche improprie nella gestione amministrativa, è tuttavia da rilevare che la situazione di scarsità ed infungibilità del personale addetto alle attività proprie dei processi di rischio, rende alquanto difficile, se non impossibile, attuare una alternanza in tali funzioni avvalendosi di personale di altri uffici, dati i profili eterogenei delle risorse presenti in istituto che non presentano competenze e professionalità attinenti la materia.

Con l'obiettivo di applicare, per quanto possibile, una rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento di attività a rischio, l'Istituto adotta da sempre modalità operative di tipo partecipativo e di piena e larga condivisione nello svolgimento delle procedure e delle attività istruttorie. L'esecuzione delle mansioni non avviene mai in modo isolato da parte degli operatori, bensì sempre in costante dialogo e collaborazione.

E' invece confermato l'impegno, per quanto reso possibile dalla articolazione organizzativa, ad una rotazione tra i dirigenti responsabili di struttura operativa. Come dimostra anche il recente aggiornamento dell'articolazione della struttura dirigenziale dell'IRPET (determinazione n. 2/2018), nell'ottica di garanzia della legittimità dell'operato dei vari servizi- salvo le peculiarità tipiche del Servizio Amministrazione che richiedono specifica professionalità da parte del Dirigente di riferimento- il Direttore effettua una rotazione nell'attribuzione delle funzioni e dei servizi per le risorse ai vari centri di responsabilità e, dunque, ai vari dirigenti, quale misura concreta atta a prevenire e contrastare il fenomeno della corruzione.

- *Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse*
- *Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali*
- *Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (pantouflage - revolving doors)*
- *Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali*
- *Misure relative allo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro*
- *Formazione di commissioni, assegnazione di uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione*
- *Patti di integrità*
- *Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile*

Nonostante nel presente aggiornamento non vi siano modifiche da annotare, tali misure continuano a mantenere la loro efficacia e, di conseguenza, se ne auspica la corretta adozione e verifica secondo il monitoraggio programmato.

#### 4.2 Misure di prevenzione specifiche

Le misure specifiche si caratterizzano per il fatto di incidere su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio.

Tra le misure specifiche si ricorda quella appositamente individuata per far fronte al rischio insito nel processo di “**conferimento di incarichi di collaborazione a soggetti esterni**” all'IRPET, (processo compreso nell'Area di rischio A: **Processi di acquisizione e progressione del personale** e attuata con l'adozione della nuova regolamentazione che prevede una procedura

per il conferimento degli incarichi individuali di lavoro autonomo di cui all'art. 7, co. 6 e ss del d.lgs. 165/01, previa pubblicazione di avviso di selezione e, quindi, garantista della massima pubblicità e della massima partecipazione.

L'attuazione delle procedure per il conferimento di incarichi di collaborazione e consulenza secondo la nuova regolamentazione ha importanti riflessi sulla prevenzione della corruzione, andando a limitare il verificarsi di fenomeni rischiosi legati alla precedente disciplina, come sopra sintetizzata.

A partire dall'edizione 2016-2018 del PTPC è stata posta inoltre l'attenzione su di un altro processo ad alto rischio di corruzione, cioè quello riguardante gli affidamenti diretti nell'ambito dell'area di rischio B "**Contratti Pubblici**", i quali costituiscono la procedura prevalentemente impiegata nell'Istituto per soddisfare le proprie esigenze. Al fine di una più accurata ed attenta analisi del rischio correlato a tale processo, nel 2016 era stato svolto uno specifico approfondimento teso ad evidenziare le cause in cui il rischio si insinua e, conseguentemente, ad individuare le misure specifiche di prevenzione da adottare.

Nel paragrafo che segue sono esposte le peculiari difficoltà connesse all'area B dei Contratti pubblici, che hanno determinato problematiche e arresti nell'attuazione dei programmi avviati con il Piano del 2016. Le ragioni degli scostamenti registrati sono da ricercare essenzialmente nel quadro normativo delineatosi a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici D.Lgs. 50/2016 e dei successivi interventi attuativi/esecutivi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

#### *4.2.1 Approfondimento: affidamenti diretti – analisi del rischio e misure specifiche*

In occasione del Piano per il triennio 2016-2018, in risposta anche alle indicazioni dell'ANAC contenute nella determinazione n. 12/2015, IRPET ha provveduto all'esame specifico di uno dei processi più a rischio di corruzione, ovvero quello relativo agli "Affidamenti diretti" compreso nell'area di rischio B "Contratti pubblici" che, in ragione delle proprie funzioni e dimensioni, è risultato la procedura di scelta del contraente utilizzata in misura prevalente rispetto alle altre previste dal codice degli appalti pubblici. Dall'analisi dei dati contrattuali del triennio precedente è stato infatti appurato che il ricorso all'affidamento diretto rappresenta, nel nostro Istituto, lo strumento più diffuso e ricorrente quale modalità di individuazione del contraente.

Cause principali che determinano tale situazione di gestione dell'attività contrattuale sono state ravvisate nell'entità degli acquisti da effettuare, ma soprattutto nella categoria contrattuale (servizi di ricerca) ovvero nei contenuti specialistici ad essa afferenti, connessi alla missione istituzionale di un ente di ricerca, quale è IRPET.

Illustrate le cause principali del ricorso da parte dell'Istituto alle procedure di affidamento diretto, sono stati delineati i possibili rimedi, individuando misure ulteriori a quelle già individuate nei precedenti Piani, così da poter impostare un programma volto, se non a superare, quanto meno ad attenuare il ricorso a tale procedura semplificata.

Il riferimento è in particolare alla previsione di una programmazione degli affidamenti, diretta a valutare la possibilità di accorpare servizi comuni seppur rispondenti a aree diverse, compatibilmente con la struttura e l'organizzazione dell'Istituto, attuando un bilanciamento dei principi generali di trasparenza, imparzialità, tutela della concorrenza (*par condicio* dei concorrenti) e divieto di discriminazioni con gli altrettanto fondamentali valori di semplificazione e tempestività (che implica il non aggravamento del procedimento), ma soprattutto di efficacia, efficienza, economicità uniti a quello della qualità della prestazione che il futuro contraente dovrà fornire. Accorpare infatti può gravare sulla tempestività e efficacia, oltre che sull'economicità e qualità della prestazione.



Nel processo di attuazione delle suddette misure tese a correggere e limitare il ricorso allo strumento dell'affidamento diretto, tuttavia, è intervenuto il Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Nuovo Codice Appalti).

L'entrata in vigore del nuovo Codice Appalti ha determinato inevitabili rallentamenti e battute di arresto nell'attuazione di quanto programmato; da un lato, ha richiesto un impegno sempre maggiore della struttura dedicata nell'analisi della nuova normativa e nel successivo adeguamento delle procedure e della relativa modulistica, dall'altro ha generato il delinarsi di un quadro normativo profondamente innovato, sul quale continuano ad intervenire orientamenti di rettifica e interventi regolatori da parte dell'ANAC, con l'ulteriore aggravio legato alla inevitabile necessità di coordinarsi con la centrale regionale di committenza, giusta la propria natura di ente dipendente di Regione Toscana.

Notevoli sono state, dunque, le novità per l'Istituto che hanno avuto ricadute sul percorso avviato con il PTPC nel 2016; si pensi ancora all'introduzione del concetto di "Qualificazione delle stazioni appaltanti" (Art. 38), con previsione della creazione di apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate in possesso di specifici requisiti strutturali e di competenze. Attualmente IRPET, in difetto dei requisiti prescritti, risulta impossibilitato a gestire ed attuare in maniera autonoma procedure di scelta del contraente per importi stimati pari e superiori alla soglia di 40.000 Euro, con conseguente obbligo di ricorrere ai soggetti aggregatori.

Sul punto si richiamano le considerazioni già esposte al paragrafo 4, sezione I, a proposito della generalizzazione della mappatura delle attività e dei processi, non solo relativamente alla fase di scelta del contraente e di affidamento, ma anche a quella di stipula e di esecuzione del contratto, che valgono anche sulla individuazione delle misure specifiche, consequenziali all'identificazione dei processi di rischio.

## **5. MONITORAGGIO: TEMPI E MODALITÀ DI CONTROLLO DELL'EFFICACIA DEL P.T.P.C.**

Il monitoraggio circa l'applicazione complessiva del presente PTPC è svolto dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

Ai fini del monitoraggio i dirigenti collaborano con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

Ciascun dirigente, inoltre, è responsabile per l'attuazione delle misure di prevenzione relative ai processi/procedimenti di sua competenza, come indicato nella tabella allegato B, in cui viene altresì previsto l'ufficio/referente per l'effettuazione del controllo ed uno scadenziario preciso entro cui la verifica deve essere effettuata. Durante il monitoraggio si dovrà prestare attenzione ai suoi aspetti:

- a. tempestività dell'adempimento
- b. livello di adempimento
- c. criticità riscontrate
- d. suggerimenti

L'esito dei controlli, con tali indicazioni, potrà essere riportato in schede, previamente predisposte e consegnate ai soggetti interessati, i quali provvederanno ad inviarle compilate al responsabile della prevenzione della corruzione entro il mese di ottobre dell'anno, onde consentire di riportare tali risultati nella relazione annuale da elaborare per legge entro il 15 dicembre di ogni anno ed accompagnare al P.T.P.C. dell'anno successivo.

La sede di ascolto costante con i dirigenti è poi costituita dai periodici e regolari incontri di coordinamento con la Direzione, nel cui ambito sono affrontate anche le problematiche connesse all'attuazione delle azioni e obblighi in materia. Ogni iniziativa di ascolto mira a migliorare i contenuti del Piano e la comunicazione online dell'ente.

A tale ultimo proposito l'IRPET ha già in essere un canale per l'ascolto degli stakeholders, mediante contatto e-mail indicato sul sito nella apposita pagina "Anticorruzione" (<http://www.irpet.it/anticorruzione>) creata nella sezione Amministrazione trasparente.



## SEZIONE III – Trasparenza

### INTRODUZIONE

Molte e significative sono state le modifiche apportate alla disciplina in tema di trasparenza dal D.Lgs. 97/2016 (meglio noto come F.O.I.A.). Tra queste vi è l'incorporazione e piena integrazione del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (già P.T.T.I.) nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (già P.T.P.C.), i quali diventano un unico Piano (P.T.P.C.T.), nel quale va chiaramente identificata la sezione relativa alla trasparenza.

La programmazione sulla trasparenza non è più dunque identificata in un autonomo atto, bensì diventa parte integrante del P.T.P.C. che, secondo il dettato dell'art. 10 del D.LGS. 33/2013 (così come riformato), deve contenere le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente.

Dall'accorpamento tra programmazione della trasparenza e programmazione delle misure di prevenzione della corruzione ne discende che la sezione del PTPC sulla trasparenza va impostata come atto organizzativo fondamentale dei flussi informativi necessari per garantire, all'interno di ogni ente, l'individuazione/l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati. Caratteristica essenziale della trasparenza, secondo il novellato articolo 10, è infatti l'indicazione dei soggetti responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del decreto legislativo 33/2013.

In particolare, come meglio precisato dall'Autorità nelle Linee guida adottate con delibera n. 1310/2016, sia gli obiettivi strategici in materia di trasparenza (art. 1, comma 8, L. 190/2012, art. 10, comma 3, D.Lgs. 33/2013), da pubblicare insieme a quelli di prevenzione della corruzione, sia la sezione della trasparenza contenente l'indicazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione di dati, documenti e informazioni (art. 10, c. 1, D.Lgs. 33/2013) costituiscono contenuto necessario ed indefettibile del PTPC, la cui mancanza - prosegue l'Autorità - configura fattispecie sanzionabile.

Tra le altre rilevanti modifiche introdotte dal F.O.I.A. vi sono quelle riguardanti i dati, informazioni e documenti da pubblicare entro la sezione "Amministrazione trasparente", ma è a tutti noto che la novità più interessante è costituita dal recepimento dall'esperienza anglosassone dell'istituto dell'accesso generalizzato ai dati e documenti pubblici, il quale amplia il regime dell'accesso civico di cui alla versione originaria dell'art. 5 D.Lgs. 33/201 anche a dati e documenti per i quali non è previsto l'obbligo di pubblicazione sui siti web,

Si tratta di una forma di accesso civico si aggiunge dunque al diritto di accesso civico di cui al primo comma dell'art. 5 del D.Lgs. 33/2013, che diventa il c.d. accesso civico 'semplice' e disciplinato anche prima della riforma, e al diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e ss. della L. 241/1990 ss.mm.ii., che consente a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di una situazione giuridicamente rilevante da tutelare (ossia senza necessità di motivazione e/o di qualificazione), di accedere ad atti, documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, salvo il rispetto di alcuni limiti posti a tutela di interessi pubblici e privati, tassativamente individuati dalla nuova disciplina. Ciò con il dichiarato intento di *"favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico"*.

## 1. LA PROGRAMMAZIONE DELLA TRASPARENZA

### 1.1 Obiettivi strategici (rinvio)

Richiamato quanto esposto nelle precedenti pagine (sezione I § 1), gli obiettivi strategici in materia di trasparenza, definiti dall'organo di indirizzo insieme a quelli di prevenzione della corruzione ai sensi del novellato art. 1, comma 8, della L. 190/2012, costituiscono contenuto necessario del PTPC ed in particolare della relativa sezione sulla trasparenza.

Sono di seguito esposte le azioni in materia di trasparenza attivate dall'Istituto tenendo conto dell'esigenza primaria, espressa dal legislatore nel novellato art. 10, comma 3, del D.Lgs. 33/2013, della promozione di maggiori livelli di trasparenza, in funzione della quale l'Autorità dà, ad esempio, come indicazione possibile quella di pubblicare "dati ulteriori" oltre a quelli espressamente oggetto di obbligo di pubblicazione secondo specifiche norme di legge, relativamente a specifiche aree di rischio.

***OBIETTIVO STRATEGICO: Attuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dalla vigente normativa***

**OBIETTIVO OPERATIVO 1:** A seguito del riordino della disciplina sui contenuti e modalità relative agli obblighi di pubblicazione a carico delle Pubbliche Amministrazioni, è stata operata una ricognizione generale delle modifiche ed integrazioni degli obblighi di pubblicazione disciplinati dal nel d.lgs. 33/2013, al fine di potersi adeguare alla nuova normativa vigente.

Tale lavoro, tutt'oggi in corso, ha richiesto e richiede un notevole impegno dei vari responsabili e del personale assegnato alle rispettive strutture per garantire l'attuazione quanto più possibile tempestiva delle principali modifiche ed integrazioni dei dati da pubblicare ai sensi del D.Lgs. 33/2013.

Tutto ciò rende innanzitutto necessario una periodica ricognizione normativa degli obblighi di pubblicità successivamente modificati e integrati per programmare gli interventi e predisporre un elenco aggiornato sugli obblighi di pubblicità in capo alle P.A. A tal fine riferimento costante relativamente agli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente è costituito dall'allegato 1 alla delibera n. 1310 del 28/12/2016 dell'ANAC, sostitutivo dell'Allegato 1 della delibera n. 50/2013.

Contestualmente sarà inoltre necessario procedere all'aggiornamento tempestivo dei documenti e dei dati informativi già previsti dal D.Lgs., n. 33/2013, nonché monitorare lo status di attuazione del decreto in oggetto da parte dell'Istituto, evidenziando i contenuti non ancora oggetto di pubblicazione sul sito o comunque non pienamente in linea con le nuove previsioni del decreto, in modo tale da programmare il completamento delle informazioni finora pubblicate.

Nell'ambito del suddetto obiettivo sono di seguito delineate le azioni intraprese dall'Istituto:

**AZIONE 1.1:** Aggiornamento ed implementazione dei contenuti della sezione "Amministrazione trasparente" secondo gli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dalla vigente normativa del D.Lgs. 33/2013, come novellato dal D.Lgs. 97/2016.

Si tratterà di implementare ed aggiornare regolarmente i dati e documenti da pubblicare in "Amministrazione trasparente" in attuazione del d.lgs. 33/2013, secondo le modifiche ed integrazioni introdotte con il D.Lgs. 97/2016 e con la periodicità stabilita. Il perseguimento dello scopo di una regolare e tempestiva pubblicazione di tutte le informazioni, con aggiornamento ed integrazione dei contenuti delle diverse pagine di "Amministrazione trasparente", secondo le modifiche o ai sensi del D.Lgs. 33/2013 e nel rispetto delle indicazioni

operative fornite dall'ANAC nella delibera n. 1310/2016, richiede notevole impegno delle strutture e al personale impegnati nei diversi aspetti interessati dalla normativa, che potrà avere una incidenza sui tempi.

AZIONE 1.2: Aggiornamento periodico dell'elenco degli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dal D.Lgs. 33/2013, integrato con eventuali ulteriori e specifici obblighi introdotti da separate norme, sulla base di apposita ricognizione periodica della normativa.

Tale elenco sarà utile per monitorare lo status di attuazione degli obblighi da parte dell'Istituto, al fine di programmare tempestivamente la regolarizzazione e completamento delle informazioni e dei dati da pubblicare; l'elenco sarà inoltre utilizzabile per il controllo da parte dell'OIV sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza da parte dell'OIV.

La ricognizione normativa ed aggiornamento periodico dell'elenco degli obblighi di pubblicazione, come risultanti dall'allegato 1 alla delibera 1310/2016 (sostitutivo dello schema prodotto dalla CIVIT nel 2013, allegato 1 alla delibera 50/2013), è infine utile per la valutazione di quegli obblighi di legge dalla cui violazione discendono forme di responsabilità dirigenziale: si fa riferimento, ad esempio, alle integrazioni apportate alla normativa sul personale disciplinata dal D.Lgs. n. 165/2001 e ad altre norme specifiche in materia ad esempio finanziaria e di patrimonio.

AZIONE 1.3: Nel rispetto dei limiti posti a tutela degli interessi pubblici e privati indicati nel nuovo articolo 5-bis del D.Lgs. 33/2013, secondo l'apertura prospettata e con le indicazioni fornite dall'Autorità nel PNA 2016 prima e nella delibera 1310/2016 poi, sarà valutata l'opportunità di individuare "dati ulteriori" da pubblicare in ragione delle proprie caratteristiche strutturali e funzionali, considerando a tal fine i dati eventualmente richiesti con l'accesso generalizzato.

OBIETTIVO OPERATIVO 2: Attuazione delle nuove previsioni in materia di trasparenza ed accesso civico.

A seguito dell'unificazione del Programma triennale per l'integrità e la trasparenza con il Piano triennale di prevenzione della corruzione, la sezione del PTPC sulla trasparenza diventa sede per l'organizzazione delle modalità per l'individuazione e l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati.

La necessità di adeguamenti deriva, poi, dall'introduzione del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato agli atti e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

AZIONE 2.1: Predisposizione, per ciascun obbligo, di uno schema nel quale siano espressamente indicati i nominativi dei soggetti e degli uffici responsabili della trasmissione e pubblicazione dei dati, documenti ed informazioni. In ragione delle ridotte dimensioni dell'IRPET e dell'articolazione della sua struttura organizzativa, la formazione, l'elaborazione e la trasmissione dei dati per la pubblicazione sono svolte tutte dal dirigente responsabile dell'attività cui gli stessi di volta in volta si riferiscono.

AZIONE 2.2: Adozione del Regolamento di disciplina delle diverse tipologie di accesso esistenti. Si tratterà di una disciplina interna che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi delle tre forme esistenti nonché contenente le informazioni sulla procedura e modalità per l'esercizio del diritto da parte degli interessati, in aggiunta e precisazione della pagina della sezione "Amministrazione trasparente" contenente le informazioni e la modulistica sulle procedure di accesso civico e di accesso agli atti.

Nel Piano 2017-2019 si prevedeva che la realizzazione di siffatto regolamento potesse essere attuata nell'arco del biennio.

## 1.2 Ascolto degli stakeholder (c.d. portatori di interesse)

L'IRPET rende liberamente consultabile il presente Piano, le precedenti edizioni e tutti i suoi successivi aggiornamenti agli stakeholder interessati, mediante pubblicazione sul sito istituzionale secondo le modalità previste dalla normativa vigente.

In particolare, gli stakeholders dell'IRPET sono da individuare, secondo quanto emerge dalla stessa legge istitutiva, oltre che nella Giunta e nel Consiglio Regionale della Toscana, quali diretti interessati dell'attività di studio e ricerca dell'Istituto, anche nelle Università degli studi della Toscana, Unioncamere, confederazioni sindacali dei lavoratori, degli artigiani, degli agricoltori, dei commercianti, degli industriali, nonché delle cooperazioni maggiormente rappresentative a livello regionale. Infatti, proprio questi ultimi soggetti, ai sensi dell'art. 10 bis della L.59/96 istitutiva dell'IRPET (e s.m.i.) sono i componenti della "Conferenza consultiva", indetta annualmente dal Direttore del Comitato di indirizzo e controllo dell'IRPET, prima dell'approvazione del programma annuale e pluriennale di attività dell'ente ed a cui partecipano altresì i membri del Comitato di indirizzo e controllo, il Direttore e il Presidente dell'IRPET ed i membri del Comitato scientifico. Tale Conferenza consultiva è chiamata ad esprimere il proprio parere sul programma annuale e pluriennale di attività dell'IRPET: in tal modo è assicurata una massima partecipazione dei soggetti interessati agli obiettivi programmatici dell'Istituto.

In aggiunta a ciò, a corollario del principio dell'accessibilità e conoscibilità dei dati e delle informazioni – nonché per la raccolta di eventuali reclami sulla qualità delle informazioni pubblicate ovvero in merito a ritardi e inadempienze riscontrate- tutti i soggetti interessati possono fare ricorso alle due differenti modalità di coinvolgimento:

- diretto: attraverso la sezione "Amministrazione Trasparente", contenente tutti i dati, i link e le informazioni sulla propria attività, l'Istituto si manifesta in modo del tutto trasparente agli stakeholder;
- partecipato: il PTPC adottato, corredato delle relative tabelle, sarà pubblicato e consultabile sul sito istituzionale nella sezione Amministrazione Trasparente; le osservazioni e le proposte dei cittadini perverranno all'indirizzo mail del responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza indicato sul sito web dell'IRPET nella pagina "Anti-corruzione" e costituiranno oggetto di valutazione per apportare modifiche ed aggiornamenti al Piano, nonché per correggere e modificare la qualità e modalità dei dati da pubblicare e pubblicati. Questa modalità assicurerà e favorirà lo scambio di informazioni e lo spazio per un dialogo interattivo con le associazioni e le varie categorie interessate.

## **2. I RESPONSABILI DELLA TRASMISSIONE E DELLA PUBBLICAZIONE DEI DOCUMENTI, DELLE INFORMAZIONI E DEI DATI**

Come più volte espresso, con il pieno accorpamento del PTTI nel PTPC, secondo il dettato del nuovo articolo 10 del D.Lgs. 33/2013 contenuto essenziale della sezione della trasparenza diventa l'indicazione dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati e delle informazioni e di quelli cui spetta la pubblicazione degli stessi..

In tal modo, precisa l'ANAC, non viene meno la programmazione della trasparenza (la quale semplicemente passa dall'essere concepita come atto autonomo a specifica sezione del PTPC e sua principale e fondamentale misura di prevenzione); ma anzi le nuove disposizioni stabiliscono che *"la nuova sezione del PTPCT sulla trasparenza debba essere impostata come atto organizzativo fondamentale dei flussi informativi necessari a garantire l'individuazione,*

*l'elaborazione, la trasmissione e pubblicazione dei dati*" ai sensi del D.Lgs. 33/2013. A tal fine, devono essere identificati ed indicati i soggetti cui compete la trasmissione e la pubblicazione dei dati, in un'ottica di responsabilizzazione maggiore delle strutture a garanzia di standard elevati di trasparenza.

Ciò significa, in altre parole, che tale sezione dovrà essere connotata da uno schema in cui, per ciascun obbligo, sono indicati i soggetti competenti, in termini di posizione ricoperta nell'organizzazione, anche senza indicazione del nominativo della persona che riveste quel ruolo (azione 2.1 - tabella trasparenza).

## 2.1 Il Responsabile della trasparenza

In coerenza con il nuovo dettato dell'art. 1 comma 7 della L. 190/2012, in IRPET il Responsabile per la trasparenza è individuato nella stessa persona del Responsabile per la prevenzione della corruzione (RPC), Dott. Nicola Sciclone, dirigente di Area di ricerca, con funzioni di coordinatore e vicario del Direttore dell'IRPET.

Ai sensi dell'art. 43 del D.Lgs. 33/2013 il Responsabile svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

## 2.2 La responsabilità dei dirigenti per la trasmissione dei dati

Con le modifiche al D.Lgs.vo 33/2013 risulta ulteriormente ampliata la sfera di responsabilità dei dirigenti (si veda *supra* §1 collegamento tra obiettivi strategici trasparenza e *performance*), in ordine alla trasparenza della loro attività e alla individuazione/elaborazione e trasmissione dei dati e delle informazioni che costituiscono il risultato della loro funzione al fine di assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente.

Ai sensi dell'art. 43, comma 3, del D.Lgs. 33/2013 e dell'Allegato 1 alla delibera dell'ANAC n. 1310/2016 i dirigenti responsabili degli uffici garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare nel rispetto dei termini stabiliti dalla legge. Spetta, dunque, ai dirigenti responsabili delle strutture operative, ognuno per l'ambito di attività di rispettiva competenza, partecipare all'individuazione, elaborazione e trasmissione dei dati e delle informazioni concernenti le attività della propria struttura, nonché contribuire all'attuazione delle iniziative di loro competenza previste dalla presente sezione.

In collaborazione con il RPCT, a tutti i dirigenti dell'IRPET, in quanto responsabili di strutture operative è inoltre affidata l'attuazione delle misure di monitoraggio e di vigilanza sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza.

## 2.3 La responsabilità per la pubblicazione dei dati

In merito all'individuazione del **soggetto obbligato** per la pubblicazione e di quello cui spetta la pubblicazione all'interno dell'IRPET, l'Autorità – nella più volte citata delibera 1310/2016 - ha precisato che in enti di piccole dimensioni (come l'IRPET) *“può verificarsi che chi detiene il dato sia anche quello che lo elabora e lo trasmette per la pubblicazione o addirittura che lo pubblica direttamente nella sezione “Amministrazione trasparente”*.

Anticipando i contenuti del successivo § 3.1, la pubblicazione dei contenuti informativi nella sezione “Amministrazione Trasparente” avviene secondo le seguenti modalità come indicato, per ciascuna tipologia dato da pubblicare, nella tabella allegata (cfr. tabella trasparenza All. D).

- la struttura competente alla pubblicazione sul web è il Servizio Grafica ed Allestimenti editoriali, nella figura del Responsabile della gestione del sito web dell’IRPET, a cui i dirigenti responsabili, ciascuno per i procedimenti di propria competenza, trasmettono i dati per la pubblicazione (art. 43, comma 3, d.lgs. 33/13);
- i dati ed informazioni sono raccolti ed elaborati dal responsabile di ciascuna struttura competente che, verificatane la correttezza, completezza ed integrità provvede a trasmettere i contenuti informativi alla suddetta struttura competente per la pubblicazione su web, utilizzando la posta elettronica e indicando l’obiettivo di trasparenza di riferimento così come indicato nel Piano stesso o comunque in modo che sia ad esso inequivocabilmente associabile;
- il responsabile della gestione del sito web dell’IRPET informa la struttura richiedente dell’avvenuta pubblicazione in modo che ne venga verificata la completezza e correttezza;
- tutte le fasi relative alla pubblicazione dei contenuti informativi sul portale web sono tracciate per consentire il monitoraggio delle attività da parte del RPCT.

#### 2.4 Uffici coinvolti per la trasmissione e pubblicazione dei dati

Riassumendo, nell’assolvimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza, il RPCT è coadiuvato da tutti i dirigenti responsabili di struttura operativa, cui è affidato il compito, ciascuno per le attività inerenti la propria struttura, di partecipare all’individuazione, all’elaborazione e alla trasmissione dei dati e delle informazioni sulle quali assicurare la trasparenza nonché all’attuazione delle iniziative di loro competenza previste nel Piano.

A tal fine, il responsabile della trasparenza effettua un monitoraggio sull’assolvimento dei compiti rispettivi, presentando nel corso degli incontri con gli altri dirigenti in sede di Coordinamento, lo stato di avanzamento degli obiettivi assunti ed i risultati sul monitoraggio.

### **3. DATI DA PUBBLICARE**

Con l’avvento del D.Lgs. 33/2013 il legislatore ha disciplinato la materia della trasparenza amministrativa prevedendo le tipologie di documenti, informazioni e dati da pubblicare obbligatoriamente.

La sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale dell’IRPET nel corso di questi anni si è arricchita di numerosi dati e di informazioni individuati quali pubblicazioni obbligatorie dal D.Lgs.33/2013 e dell’Allegato alla delibera ANAC (già CIVIT) 50/2013, con le modifiche, integrazioni ed aggiornamenti di volta di volta introdotte dal legislatore, garantendo il regolare e tempestivo assolvimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza.

In particolare, le diverse e numerose sezioni e sotto-sezioni di “Amministrazione trasparente” sul sito web dell’IRPET sono state denominate come indicato dal Decreto legislativo 33/2013 e poi precisato nell’allegato 1 della delibera n. 50/2013. Attenzione particolare è stata inoltre rivolta alla qualità delle informazioni e dei dati pubblicati sul sito istituzionale; nonostante le difficoltà organizzative ed il conseguente sforzo da parte delle strutture, risulta confermato in questi anni l’impegno dei vari soggetti nel garantire il costante aggiornamento, l’integrità, la completezza, la tempestività, la facile accessibilità e semplicità di consultazione, nonché la lori



comprensibilità. L'importanza di osservare i criteri di qualità appena elencati rappresenta uno degli aspetti più rilevanti anche nella nuova disciplina.

A seguito delle modifiche o integrazioni introdotte dal D.Lgs. 97/2016 su diversi obblighi di pubblicazione previsti dal D.Lgs. 33/2013, l'Autorità ha predisposto una nuova tabella allegato 1 alla delibera n. 1310/2016 che, in sostituzione di quella allegata alla pregressa delibera n. 50/2013, contiene l'elencazione degli obblighi di pubblicazione nella sezione dei siti web "Amministrazione trasparente". Tale nuova tabella recepisce le modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016 relativamente ai dati da pubblicare, apportando gli adeguamenti alla struttura della sezione, resi necessari per effetto dell'abrogazione o integrazione di taluni obblighi.

La tabella predisposta dall'Istituto (Tabella Allegato D) e contenente l'indicazione dei contenuti e degli adempimenti in materia, oltre al soggetto responsabile per la trasmissione e per la pubblicazione dei dati, informazioni e documenti, è strutturata secondo le previsioni della nuova mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione, di cui all'allegato 1 alle Linee guida ANAC n. 1310/2016.

La dicitura "n.a." ("Non applicabile") rilevabile in alcune caselle della tabella indica i casi in cui non è possibile pubblicare i dati previsti dalla normativa, in quanto non pertinenti rispetto alla natura ed alle caratteristiche organizzative e funzionali dell'IRPET quale ente regionale di ricerca.

### 3.1 Modalità di pubblicazione

Conformemente alle indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nel documento "*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*", approvate con delibera 1310/2016, nell'organizzare i contenuti della sezione web dedicata alla trasparenza è da sempre utilizzata una tipologia di scrittura tesa alla semplificazione, alla possibilità di utilizzo ed alla comprensione da parte di qualsiasi target di utente, tenendo conto delle prescrizioni di legge in materia di trasparenza e trattamento dei dati personali.

Nel nuovo Capo I-ter "Pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti", il legislatore del D.Lgs. 97/2016 ha raccolto articoli dedicati alla qualità dei dati e delle informazioni pubblicate, ai criteri di apertura e di riutilizzo dei dati, anche nel rispetto della tutela della riservatezza dei dati personali, alla decorrenza e durata degli obblighi di pubblicazione, alle modalità di accesso alle informazioni pubblicate sui siti.

Nelle more della definizione di standard di pubblicazione sulle diverse tipologie di obblighi annunciati dall'Autorità ed in osservanza delle indicazioni fornite nelle linee guida approvate con deliberazione n. 1310/2016, permane l'obiettivo operativo dell'Istituto di innalzare la qualità e semplicità di consultazione dei dati, documenti ed informazioni pubblicate, secondo le modifiche apportate agli obblighi di pubblicità.

I contenuti delle pagine della sezione "Amministrazione trasparente" del sito web dell'IRPET sono al momento pubblicati secondo le seguenti direttive:

1. adozione di un formato aperto standard e facilmente interpretabile sia da un utente, sia da un programma software e pubblicazione degli eventuali file di specifica;
2. informazione raggiungibile in modo diretto dalla pagina dove le informazioni di riferimento sono riportate;
3. ogni contenuto informativo pubblicato (pagine web, file ecc) sarà contestualizzato in modo puntuale: sarà evidente il riferimento all'intervallo temporale, a cui fanno riferimento, e al settore organizzativo (strutture e uffici) responsabile della pubblicazione/contenuto.

Restando fermi i suddetti criteri, si intende ove possibile:

- utilizzare, ove possibile, tabelle per l'esposizione sintetica dei dati, documenti ed informazioni, in funzione della comprensibilità e della semplicità di consultazione di informazioni chiare e immediatamente utilizzabili
- esporre in corrispondenza dei diversi contenuti la data di aggiornamento, avendo cura di distinguere la versione iniziale dai successivi aggiornamenti.

L'attuazione degli obblighi terrà nella dovuta considerazione la creazione di un equilibrio tra trasparenza e **protezione dei dati personali**.

Come espressamente previsto dall'art. 1 co. 9 della L. 190/2012 e dall'art. 7-bis, co. 3, del D.Lgs. 33/2013, ogni amministrazione, in ragione delle proprie caratteristiche strutturali e funzionali, può pubblicare "dati ulteriori" la cui pubblicazione non sia prevista dal D.Lgs. n. 33/2013 o da altre specifiche norme di legge. La pubblicazione di questi ulteriori dati deve avvenire nel rispetto dei limiti posti a tutela degli interessi pubblici e privati indicati nel nuovo art. 5 bis del D.Lgs. 33/2013, nonché della normativa in materia di tutela della riservatezza, procedendo a rendere anonimi i dati personali eventualmente presenti.

Restano inoltre validi i criteri di qualità della pubblicazione dei dati, fissati nella delibera n. 50/2013, secondo cui le amministrazioni hanno l'onere di pubblicare informazioni esatte e sempre aggiornate, senza che le stesse vengano estrapolate dal contesto nel quale sono inserite.

Per quanto riguarda in particolare la modalità di pubblicazione on line dei dati personali, l'art. 7 del D.Lgs. 33/2013 stabilisce che i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente devono essere "pubblicati in formato di tipo aperto" e sono riutilizzabili nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali. L'Autorità garante della privacy, nelle linee guida in materia pubblicate nel 2014, esplicitando lo scopo della norma (non obbligare gli utenti a dotarsi di programmi proprietari o a pagamento per fruire delle informazioni), chiarisce che queste norme impongono solo di pubblicare i "dati in formato di tipo aperto" (in un formato es. .txt neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione degli stessi) e non di pubblicare "dati di tipo aperto" (open data) e cioè dati che possono essere riutilizzati da qualsiasi utente per tutte le finalità possibili, comprese quelle commerciali o di propaganda elettorale.

In ordine al riutilizzo, inoltre, l'Autorità Garante per la privacy nel 2014 ha richiamato le amministrazioni all'applicazione dell'art. 11, lett. b) del Codice Privacy, nel quale si dispone che i dati pubblicati online non sono liberamente utilizzabili da chiunque per finalità estranee a quelle per le quali gli stessi sono raccolti, ricadendo sulle amministrazioni l'adozione di idonei accorgimenti tecnici atti a ridurre il rischio di un loro impiego improprio, come l'obbligo, ad esempio, di inserire nei propri siti specifici alert "che informino il pubblico sui limiti di utilizzo imposti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali".

A tale ultimo fine, nella pagina iniziale di "Amministrazione trasparente" presente nel sito web dell'IRPET è presente un **Alert generale** sulle condizioni di riutilizzabilità dei dati personali pubblicati nella sezione stessa, secondo le Linee Guida in materia dell'Autorità garante della privacy, pubblicate sulla G.U. del 12 giugno 2014.

A seguito della pubblicazione le informazioni devono essere tenute costantemente aggiornate (ai sensi dell'art. 7 del Codice Privacy l'interessato ha diritto a chiederne l'aggiornamento e la rettifica).

La durata dell'obbligo di pubblicazione dei dati per finalità di trasparenza amministrativa è individuata dal D.Lgs. n. 33/2013 in 5 anni, ad eccezione dei casi in deroga espressamente indicati: ipotesi in cui gli atti producano i loro effetti oltre questa scadenza; alcuni dati relativi ai titolari di incarichi politici o di esercizio di indirizzo politico per i quali è previsto il termine di tre anni; nel caso in cui termini diversi siano previsti dalla normativa sul trattamento dei dati personali (che richiede esclusivamente che i dati personali siano conservati per un periodo non



superiore a quello necessario agli scopi per i quali sono stati raccolti o trattati). Ciò impone di oscurare tali dati anche prima del termine di cinque anni quando siano raggiunti gli scopi per i quali essi sono stati resi pubblici e gli atti stessi abbiano prodotto i loro effetti.

Una importante modifica è quella apportata all'art. 8, co. 3, del D.Lgs. 33/2013, che stabilisce che decorsi i predetti termini, la trasparenza è assicurata mediante possibilità di esercizio del diritto di accesso civico ai sensi dell'art. 5, senza necessità che detti dati, atti e informazioni siano conservati nella sezione archivio del sito, la quale quindi scompare.

### 3.2 Termini di pubblicazione ed aggiornamento dei dati

In relazione alle scadenze per l'aggiornamento fissate dalle norme, l'Istituto procederà all'effettiva pubblicazione di ciascun dato, secondo le modifiche ed integrazioni disposte con D.Lgs. 97/2016, secondo la periodicità stabilita in tempi compatibili con le proprie dimensioni e risorse disponibili.

Nel corso di questi anni l'Istituto ha, infatti, mostrato un costante impegno nell'assicurare il regolare e tempestivo aggiornamento della sezione Amministrazione Trasparente in ordine ai dati ed alle informazioni da pubblicare; fattore di rallentamento rispetto alla periodicità stabilita dalla normativa - oggi come allora - risiede nel numero esiguo di risorse dedicate contestualmente impegnate anche nella gestione ordinaria dei compiti istituzionali, il cui rinforzo non può essere raggiunto avvalendosi di personale di altri uffici in quanto trattasi di figure dotate di professionalità inidonee a quelle necessarie.

## 4. ACCESSO CIVICO

### 4.1 L'accesso civico generalizzato (FOIA): caratteristiche e distinzione con accesso civico "semplice"

Tra le novità di maggior rilievo apportate dal D.Lgs. 97/2016 al decreto trasparenza (D.Lgs. 33/2013) si annovera l'introduzione del nuovo istituto dell'accesso civico 'generalizzato' agli atti e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, equivalente al c.d. FOIA (Freedom Of Information Act) proprio degli ordinamenti (es. anglosassone) di common law.

Tale nuova tipologia di accesso (d'ora in avanti "**accesso generalizzato**"), delineata nel novellato art. 5, comma 2 del decreto trasparenza, prevede che "*chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis*".

Si tratta, in estrema sintesi, di un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

Per quanto riguarda i dati, le informazioni ed i documenti per i quali è normativamente previsto l'obbligo di pubblicazione, permane l'obbligo dell'amministrazione di pubblicare quanto richiesto, nei casi in cui non fosse già presente nella apposita sotto-sezione di "Amministrazione trasparente". L'accesso generalizzato, infatti, non sostituisce bensì si aggiunge all'accesso civico "semplice" (d'ora in poi "**accesso civico**") previsto dal comma 1 del medesimo art. 5 del decreto trasparenza già disciplinato nel citato decreto prima delle modifiche ad opera del d.lgs. 97/2016 e volto ad ottenere la corretta pubblicazione dei dati rilevanti *ex lege* all'interno della sezione "Amministrazione trasparente".

La *ratio* del nuovo istituto risiede nella dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico (art. 5, comma 2 del decreto trasparenza). Nel novellato decreto 33/2013, l'originaria finalità del diritto di accesso civico strumentale all'adempimento degli obblighi di pubblicazione, oggi sembra essere destinata ad essere superata da una nuova concezione di libertà di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di interessi giuridici da tutelare, di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, non oggetto di pubblicazione obbligatoria, salvo il rispetto di alcuni limiti posti a tutela di interessi pubblici e privati tassativamente indicati all'art. 5 bis dello stesso decreto trasparenza.

#### 4.2 Distinzione fra accesso generalizzato e accesso agli atti ex l. 241/1990

Questa nuova forma di accesso 'generalizzato' si distingue inoltre dalla disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (d'ora in poi "accesso documentale").

Dal punto di vista soggettivo, la richiesta di accesso civico **non** richiede alcuna **qualificazione e motivazione**, per cui il richiedente non deve dimostrare la titolarità di un "interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso", così come stabilito invece per l'accesso agli atti ai sensi della legge sul procedimento amministrativo.

Più esattamente, come il diritto di accesso civico disciplinato dall'art. 5, comma 1, anche il nuovo diritto di accesso civico generalizzato si configura come diritto a titolarità diffusa, potendo essere attivato "*da chiunque*" e non essendo sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente (comma 3). A ciò si aggiunge un ulteriore elemento, ossia che l'istanza "*non richiede motivazione*". In altri termini, tale nuova tipologia di accesso civico risponde all'interesse dell'ordinamento di assicurare ai cittadini (a "chiunque"), indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridiche soggettive, un accesso a dati, documenti e informazioni detenute da pubbliche amministrazioni e dai soggetti indicati nell'art. art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016. Ben diversa è la finalità dell'accesso documentale di cui alla L. 240/90, ossia quella di consentire ai soggetti interessati di esercitare le facoltà di tipo partecipativo e/o difensivo rispetto all'attività della pubblica amministrazione a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari e su cui l'attività della p.a. incide.

Ma le due fattispecie si distinguono anche dal punto di vista oggettivo, in quanto i limiti e le esclusioni all'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato (di cui al nuovo articolo 5-bis del decreto trasparenza) sono più ampi e dettagliati rispetto a quello contemplati dall'art. 24 della legge sul procedimento amministrativo per il diritto di accesso documentale.

#### 4.3 Procedura di accesso

Per quanto riguarda l'istituto dell'accesso civico per mancata pubblicazione dei dati, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza, è il diritto di chiunque di richiedere alle Amministrazioni documenti, informazioni o dati che le pubbliche amministrazioni abbiano omesso di pubblicare pur avendone l'obbligo.

La richiesta, da indirizzare al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), è gratuita, non ha limiti soggettivi, deve chiaramente identificare i dati, le

informazioni e i documenti richiesti e non deve essere motivata. Il Responsabile della trasparenza di IRPET può essere contattato ai seguenti recapiti:

- Indirizzo e-mail: nicola.sciclone@irpet.it,
- PEC: protocollo.irpet@postacert.toscana.it,
- Telefono: 055 4591229.

La richiesta di accesso civico, indirizzata al responsabile della trasparenza, può essere altresì presentata:

- per mail al responsabile della trasparenza all'indirizzo sopra indicato o a: anticorruzione@irpet.it,
- tramite servizio postale ordinario,
- direttamente a mano presso l'ufficio protocollo dell'IRPET.

Il Responsabile della trasparenza, dopo aver ricevuto la richiesta, la trasmette al Dirigente responsabile della pubblicazione per materia e ne informa il richiedente.

Il Dirigente responsabile della pubblicazione, entro 20 giorni, pubblica nel sito web, sezione Amministrazione Trasparente, il documento, l'informazione o il dato richiesto e, contemporaneamente, comunica al Responsabile della trasparenza l'avvenuta pubblicazione, indicando il relativo collegamento ipertestuale; altrimenti, se quanto richiesto risulti già pubblicato, nel rispetto della normativa vigente, ne dà comunicazione al Responsabile della trasparenza, indicando il relativo collegamento ipertestuale.

Il Responsabile della trasparenza, una volta avuta comunicazione da parte del Dirigente responsabile della pubblicazione, nel termine di 30 giorni dalla richiesta, comunica l'avvenuta pubblicazione, indicando il relativo collegamento ipertestuale, al richiedente.

#### *Ritardo o mancata risposta*

Nel caso di ritardo o della mancata comunicazione dell'avvenuta pubblicazione entro il termine di 30 giorni dalla richiesta o ancora di diniego della richiesta da parte del RPCT, il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo il quale conclude il procedimento di accesso civico con provvedimento espresso e motivazione entro i termini di cui all'art. 2, co. 9-ter della L. 241/1990 (nel caso di specie pari alla metà di quello originariamente previsto). In particolare, dopo aver verificato la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione, il soggetto titolare del potere sostitutivo pubblica tempestivamente e comunque non oltre il termine di 15 giorni, nel sito web, sezione Amministrazione Trasparente, quanto richiesto e contemporaneamente ne dà comunicazione al richiedente, indicando il relativo collegamento ipertestuale.

Ai sensi dell'art. 11bis comma 3 della L.R. 40/2009, che individua i soggetti responsabili della correttezza e della celerità del procedimento e dell'esercizio dei poteri sostitutivi, il potere sostitutivo è esercitato dal Direttore dell'Istituto, il quale può essere contattato presso i seguenti recapiti:

- Indirizzo e-mail: stefano.casini@irpet.it
- PEC: protocollo.irpet@postacert.toscana.it
- Telefono: 055 4591251

A fronte dell'inerzia o del RPCT o del titolare del potere sostitutivo, il richiedente, ai fini della tutela del proprio diritto, può ricorrere al tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'art. 116 del c.p.a.

Nella sezione “Amministrazione trasparente”, sotto-sezione “Altri contenuti/Accesso civico” sono pubblicati gli indirizzi di posta elettronica cui inoltrare le richieste di accesso civico e di attivazione del potere sostitutivo e sono altresì disponibili i moduli per la richiesta di accesso, sia al Responsabile della trasparenza che al titolare del potere sostitutivo.

Ad oggi non sono pervenute al RPCT richieste di accesso civico circa l’omessa o errata pubblicazione di dati ed informazioni ai sensi del D.Lgs. 33/2013.

In accoglimento dell’invito dell’Autorità, è stata creata una pagina contenente la descrizione dei canali e delle modalità per la presentazione delle richieste di accesso generalizzato, esercitabile relativamente ai *dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione*”, ossia per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione, soggetti alla precedente procedura dell’accesso civico.

Rinviando a quanto esposto nel § 1 della presente sezione, obiettivo operativo dell’Istituto - da perseguire entro l’arco di vigenza del Piano (prossimo biennio) – è l’adozione di un regolamento interno sull’accesso che disciplini le modalità applicative e gli aspetti procedurali delle tre tipologie di accesso, tenendo fermo l’obiettivo dell’attuazione della trasparenza *sensu lato* inteso.

## **5. INIZIATIVE DI COMUNICAZIONE DELLA TRASPARENZA**

Nel corso del triennio, compatibilmente con le dimensioni organizzative dell’IRPET ed i suoi impegni istituzionali, sarà valutata la possibilità di organizzare o partecipare a iniziative volte a favorire e garantire la diffusione dei temi della trasparenza, della legalità e la promozione della cultura dell’integrità. Le “Giornate della Trasparenza”, previste dall’art. 10, comma 6, del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 sono strumenti di coinvolgimento degli stakeholder (come sopra individuati) per la promozione e la valorizzazione delle trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, nonché occasioni per la promozione e diffusione dei contenuti del Piano delle performance, nonché più in generale del Piano anticorruzione a tutti i soggetti a vario titolo interessati e coinvolti. Esse rappresentano un momento di confronto e di ascolto per conseguire due degli obiettivi fondamentali della trasparenza:

- a) la partecipazione dei cittadini/utenti per individuare le informazioni di concreto interesse per la collettività degli utenti;
- b) il coinvolgimento dei cittadini/utenti nell’attività dell’amministrazione al fine di migliorare la qualità dei servizi e il controllo sociale, sul Piano delle performance, nonché sul Piano anticorruzione a tutti i soggetti a vario titolo interessati e coinvolti (*stakeholders*).

Date le proprie dimensioni e natura, è di auspicio che sia Regione Toscana ad organizzare tali giornate ed ad estenderne la partecipazione a tutti gli enti dipendenti, come appunto l’IRPET.

Al di là delle suddette giornate, i corsi di formazione organizzati per il personale interno all’IRPET saranno occasione per favorire la cultura della Trasparenza.

### **5.1 Attività di promozione, diffusione e formazione**

Nel triennio di vigenza del presente piano IRPET si occuperà, oltre che dell’aggiornamento ed implementazione dei dati secondo le modifiche ed aggiornamenti apportati agli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. 33/2013, di analizzare le tipologie di dati che possono essere oggetto di pubblicazione oltre a quelle già inserite e le possibili implementazioni delle informazioni pubblicate.

L'aggiornamento dei dati, la loro implementazione, la formazione degli operatori, ecc. richiederanno tempo ed impegno dei diversi uffici. Si rimanda a quanto programmato nell'ambito dei sopra elencati obiettivi strategici in considerazione del fatto che lo sviluppo delle azioni procederà in parallelo.

## **6. MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICITÀ**

Ai sensi dell'art. 43 del decreto legislativo 33/2013 il Responsabile della trasparenza svolge un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'Amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate; a tal fine promuove e cura il coinvolgimento delle strutture interne all'Amministrazione.

Con le modifiche apportate dal D.Lgs. 97/2016, rimane invariato anche il ruolo fondamentale svolto dai dirigenti responsabili delle strutture che, ai sensi dell'art. 43 comma 3, partecipano all'individuazione ed elaborazione delle informazioni, garantendo il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare, nonché, ai sensi del successivo comma 4, *“controllano -in collaborazione con il RPCT- e assicurano la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal presente decreto”*.

Il monitoraggio sulla pubblicazione dei dati previsti, sulla loro chiarezza, completezza e aggiornamento viene svolto dal responsabile della trasparenza in stretto rapporto con le strutture responsabili della fornitura e pubblicazione dei dati e con il Servizio Grafica ed Allestimenti editoriali, nello specifico con il Responsabile della gestione del sito web dell'IRPET, in quanto struttura competente alle pubblicazioni sul sito web. Nei casi di scostamento significativo dei tempi e della qualità dei dati pubblicati viene svolta un'attività di impulso e sollecito per il rispetto degli obblighi previsti.

In caso di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione, il responsabile della trasparenza, dopo aver proceduto per due volte con solleciti mediante nota protocollata indirizzata al responsabile della pubblicazione e al suo superiore, in ossequio all'art. 43, co. 1, del D.Lgs. 33/2013, segnalerà all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione, all'Autorità nazionale anticorruzione, e nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

L'attuazione degli obblighi di pubblicazione avverrà con la garanzia del giusto equilibrio tra trasparenza e protezione dei dati personali come descritto al precedente punto 3.1.