

ANNI 2021-2023

RELAZIONE

PARTE GENERALE

 LA LEGGE 190/2012 “ DISPOSIZIONI PER LA PREVENZIONE E LA REPRESSIONE DELLA CORRUZIONE E DELL'ILLEGALITÀ NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE”

La legge 190/2012 ha previsto importanti novità per gli enti locali ed affronta il tema della corruzione da diversi punti di vista. Per la prima volta, infatti accanto all'approccio penalistico, connesso alla repressione dei fenomeni corruttivi, si afferma un approccio amministrativo volto alla prevenzione della corruzione attraverso la promozione dell'etica pubblica, della trasparenza completa dell'attività amministrativa, della formazione delle risorse umane che operano nella p.a. L'idea sottesa a questo nuovo approccio è che la lotta alla corruzione debba avvenire attraverso strumenti in grado di agire sulle condizioni ambientali che incidono negativamente sull'azione della pubblica amministrazione e non solo attraverso strumenti repressivi e successivi all'evento corruttivo. La nozione di corruzione “amministrativa” induce, in primo luogo, a ritenere che i fenomeni corruttivi riguardino principalmente l'esigenza di buon andamento dell'amministrazione nel suo complesso e alla correttezza dei rapporti tra amministrazione e cittadini, esigenza fondamentale di funzionamento dello Stato democratico. In secondo luogo, tale nozione incide anche sugli strumenti di tutela che non devono essere ricondotti esclusivamente a meccanismi di carattere repressivo, ma devono agire sui profili organizzativi dell'amministrazione, sui controlli amministrativi, sulla trasparenza, sulla deontologia e sulla formazione del personale.

 IL NUOVO PNA E LE RECENTI MODIFICHE LEGISLATIVE

Il ***Piano Nazionale Anticorruzione*** (P.N.A.) approvato dalla CIVIT' con delibera n. 831 in data 3 agosto 2016 per il triennio 2017-2019 è il primo predisposto e approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC), ai sensi dell'art. 19 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, che ha trasferito interamente all'Autorità le materie della prevenzione della corruzione e della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. Con delibera n° 1064 del 13 novembre 2019 è stato approvato dall'ANAC il Piano Nazionale Anticorruzione 2019, per il triennio 2019-2021.

In particolare, si segnalano il **Dlgs n. 97 del 25 maggio del 2016** recante “ Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione pubblicità e trasparenza” correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» e il **decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50** che riscrive il Codice dei contratti pubblici, che hanno introdotto innovazioni rilevanti.

Le principali novità in ***materia di trasparenza*** riguardano il definitivo chiarimento sulla natura, sui contenuti e sul procedimento di approvazione del PNA e, in materia di trasparenza, la definitiva delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina, la revisione degli obblighi di pubblicazione nei siti delle pubbliche

amministrazioni unitamente al nuovo diritto di accesso civico generalizzato ad atti, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Il PNA in quanto atto di indirizzo, **contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività di esercizio di funzioni pubbliche e di attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione e all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione.** Si tratta di un modello che contempera l'esigenza di uniformità nel perseguimento di effettive misure di prevenzione della corruzione con l'autonomia organizzativa, spesso costituzionalmente garantita, delle amministrazioni nel definire esse stesse i caratteri della propria organizzazione e all'interno di essa, le misure organizzative necessarie a prevenire i rischi di corruzione rilevati.

La disciplina del Piano Nazionale Anticorruzione 2019 conferma il ruolo dei Responsabili della prevenzione della corruzione (RPC) quali soggetti titolari del potere di predisposizione e di proposta del PTPC all'organo politico. E', inoltre, previsto il coinvolgimento degli organi politici nella formazione e attuazione dei Piani così come di quello degli organismi indipendenti di valutazione (OIV). Questi ultimi, in particolare, sono chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici.

La disciplina persegue, inoltre, l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nella materia, ad esempio **unificando in un solo strumento il PTPC e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità** e prevedendo una possibile articolazione delle attività in rapporto alle caratteristiche organizzative (soprattutto dimensionali) delle amministrazioni.

In piena aderenza agli obiettivi fissati dalla legge 190/2012 il PNA ha il compito di promuovere, presso le amministrazioni pubbliche (e presso i soggetti di diritto privato in controllo pubblico), **l'adozione di misure di prevenzione della corruzione.**

Misure di prevenzione oggettiva, che mirano, attraverso soluzioni organizzative, a ridurre ogni spazio possibile all'azione di interessi particolari volti all'improprio condizionamento delle decisioni pubbliche.

Misure di prevenzione soggettiva, che mirano a garantire la posizione di imparzialità del funzionario pubblico che partecipa, nei diversi modi previsti dall'ordinamento (adozione di atti di indirizzo, adozione di atti di gestione, compimento di attività istruttorie a favore degli uni e degli altri) ad una decisione amministrativa.

L'individuazione di tali misure spetta alle singole amministrazioni, perché solo esse sono in grado di conoscere la propria condizione organizzativa, la situazione dei propri funzionari, il contesto esterno nel quale si trovano ad operare.

Il PNA, dunque, deve guidare le amministrazioni nel percorso che conduce, necessariamente all'adozione di concrete ed effettive misure di prevenzione della corruzione, senza imporre soluzioni uniformi, che finirebbero per calarsi in modo innaturale nelle diverse realtà organizzative compromettendone l'efficacia preventiva dei fenomeni di corruzione.

Ogni amministrazione, è **tenuta ad adottare il PTPC contenente le misure di prevenzione della corruzione**. Il Dlgs 97/2016, nel modificare il d.lgs. 33/2013 e la l. 190/2012, ha fornito ulteriori indicazioni sul contenuto del PTPC, in particolare, il *Piano assume un valore programmatico ancora più incisivo, dovendo necessariamente prevedere gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo. La elaborazione del PTPC presuppone, dunque, il diretto coinvolgimento del vertice in ordine alla determinazione delle finalità da perseguire per la prevenzione della corruzione, decisione che è elemento essenziale e indefettibile del Piano stesso e dei documenti di programmazione strategico-gestionale.* Altro contenuto indefettibile del PTPC riguarda la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza. *La soppressione del riferimento esplicito al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, per effetto della nuova disciplina, comporta che l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non sia oggetto di un separato atto, ma sia parte integrante del PTPC.* **In esso devono anche essere chiaramente identificati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni.**

Il documento deve essere redatto dalle PA entro il **31 gennaio** di ogni anno prendendo a riferimento il triennio successivo a scorrimento con l'**obiettivo** di:

- a) Individuare le attività, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione con particolare riferimento ai procedimenti di:
 - ☐ autorizzazioni o concessioni;
 - ☐ scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi;
 - ☐ concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
 - ☐ concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera
- b) Prevedere, per le attività individuate alla lettera a) meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) Prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
- d) Monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) Monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualsiasi genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- f) Individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

✚ SOGGETTI INTERNI COINVOLTI NEL PROCESSO DI PREDISPOSIZIONE E ADOZIONE DEL PTPC

Organi di indirizzo

Come anticipato, tra i contenuti necessari del PTPC vi sono gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza. ***Si raccomanda agli organi di indirizzo di prestare particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione.***

Responsabile della prevenzione della corruzione

Con riferimento al RPC, si segnala l'indicazione della più recente normativa di modifica della l. 190/2012 di attribuire allo stesso **anche le funzioni di Responsabile della trasparenza (di seguito RT)**. Questo in coerenza anche con quanto previsto a proposito della definitiva confluenza dei contenuti del PTTI all'interno del PTPC disposta dal decreto 97/2016.

Al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il RPC è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC. Occorre considerare, infatti, che **ogni stazione appaltante è tenuta a nominare il soggetto responsabile (RASA) dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa. L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.**

Organismi indipendenti di valutazione

Importanti novità sul ruolo degli OIV per quanto riguarda la prevenzione della corruzione. ***È previsto, infatti, che detti organismi debbano verificare la coerenza dei PTPC con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e con gli obiettivi di performance.*** L'OIV, che può richiedere al RPC le informazioni necessarie e effettuare audizioni dei dipendenti, ha anche il compito di riferire all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

✚ AZIONI E MISURE PER LA PREVENZIONE

Trasparenza

La trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione. In un'ottica di semplificazione e coordinamento degli strumenti di programmazione in materia di prevenzione della corruzione, possono interpretarsi le modifiche all'art. 10 del d.lgs. 33/2013 (DLgs 97/2016) che prevedono che ***il PTPC contenga, in una apposita sezione, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del d.lgs. 33/2013, disponendo così la confluenza dei contenuti del PTTI all'interno del PTPC.***

La nuova versione dell'**accesso civico** è, molto più ampia di quella prevista dalla formulazione attuale dell'art. 5 del d.lgs. 33/2013, riconoscendo a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, l'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel

rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento.

Rotazione

Nell'ambito del PNA la *rotazione del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione*. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti ed instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.

La rotazione è una tra le diverse misure che le amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione. Il ricorso alla rotazione deve, infatti, essere considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo. Infatti occorre considerare che detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti. Per le considerazioni di cui sopra, essa va vista prioritariamente come strumento ordinario di organizzazione ed utilizzo ottimale delle risorse umane da non assumere in via emergenziale o con valenza punitiva e, come tale, va accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale. *Ove, pertanto, non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni sono tenute ad operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività. Altro criterio che potrebbe essere adottato, in luogo della rotazione, è quello di attuare una corretta articolazione dei compiti e delle competenze*. Infatti, la concentrazione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto può esporre l'amministrazione a rischi come quello che il medesimo soggetto possa compiere errori o tenere comportamenti scorretti senza che questi vengano alla luce. Nelle aree a rischio le varie fasi procedurali dovranno essere curate da più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l'adozione del provvedimento finale.

Rotazione e formazione

La formazione è una misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione. Una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi può contribuire a rendere il personale più

flessibilmente impiegabile in diverse attività. Si tratta, complessivamente, attraverso la valorizzazione della formazione, dell'analisi dei carichi di lavoro e di altre misure complementari, di instaurare un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, che possano porre le basi per agevolare, nel lungo periodo, il processo di rotazione.

In una logica di formazione dovrebbe essere privilegiata una organizzazione del lavoro che preveda periodi di affiancamento del responsabile di una certa attività, con un altro operatore che nel tempo potrebbe sostituirlo. Così come dovrebbe essere privilegiata la circolarità delle informazioni attraverso la cura della trasparenza interna delle attività, che, aumentando la condivisione delle conoscenze professionali per l'esercizio di determinate attività, conseguentemente aumenta le possibilità di impiegare per esse personale diverso.

PARTE SPECIALE PIANO TRIENNALE DELLA PROVINCIA DI PISA

Il Piano Triennale della Provincia di Pisa è stato adottato con la delibera di GP n. 229 in data 18 dicembre 2013, aggiornato con Decreto Presidenziale del 30 marzo 2015, con Decreto Presidenziale n° 8 del 27 gennaio 2016, con Decreto Presidenziale n° 10 del 31 gennaio 2017, con Decreto Presidenziale n° 6 del 31 gennaio 2018, con Decreto Presidenziale n° 12 del 31 gennaio 2019, con Decreto Presidenziale n° 5 del 28 gennaio 2020.

Il Piano 2021-2023 ha coinvolto i dirigenti e il personale di Categoria D, specie quello assegnato alle aree maggiormente a rischio, soprattutto per l'individuazione delle misure di monitoraggio e controllo.

Il Piano individua, in rapporto al grado di rischio, le misure di contrasto già adottate (procedimenti a disciplina rinforzata, controlli specifici, particolari valutazioni ex post dei risultati conseguiti, particolari misure di trasparenza sulle attività svolte), ovvero l'indicazione delle misure che il piano prevede di adottare o direttamente adottate.

Il Piano **indica le misure di carattere generale** che la Provincia di Pisa ha già adottato o intende adottare per prevenire il rischio di corruzione, quali:

- 1) Codice di comportamento;
- 2) Rotazione del personale (intesa quale rotazione “ordinaria” e “straordinaria”);
- 3) Inconferibilità - incompatibilità - incarichi extraistituzionali;
- 4) Whistleblowing;
- 5) Formazione;
- 6) Trasparenza;
- 7) Svolgimento attività successiva cessazione lavoro;
- 8) Commissioni e conferimento incarichi in caso di condanna;
- 9) Patti di integrità.

Il Piano **indica le misure di carattere specifico** che la Provincia di Pisa ha già adottato o intende adottare per prevenire il rischio di corruzione, quali:

1. Misure di trasparenza
2. Misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento
3. Misure di regolamentazione
4. Misure di semplificazione
5. Misure di formazione
6. Misure di rotazione
7. Misure di disciplina del conflitto di interessi

In particolare si concretizzano attraverso :

- ☐ l'introduzione di adeguate forme interne di controllo specificamente dirette alla prevenzione e all'emersione di vicende di possibile esposizione al rischio corruttivo;
- ☐ l'adozione di adeguati sistemi di rotazione del personale addetto alle aree a rischio, con l'accortezza di mantenere continuità e coerenza degli indirizzi e le necessarie competenze delle strutture, laddove possibile rispetto alle esigenze organizzative dei Settori;
- ☐ l'attivazione effettiva della normativa sulla segnalazione da parte del dipendente di condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza, secondo quanto previsto dal comma 151 della legge n. 190/2012, con le necessarie forme di tutela, ferme restando le garanzie di veridicità dei fatti, a tutela del denunciato;
- ☐ l'adozione di misure che garantiscono il rispetto delle norme del codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni;
- ☐ l'adozione delle misure necessarie all'effettiva attivazione della responsabilità disciplinare dei dipendenti, in caso di violazione dei doveri di comportamento, ivi incluso il dovere di rispettare le prescrizioni contenute nel Piano triennale;
- ☐ l'adozione di misure volte alla vigilanza sull'attuazione delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità degli **incarichi** (di cui ai commi 49 e 50 della legge), anche successivamente alla cessazione del servizio o al termine dell'incarico (nuovo comma 16-ter dell'art. 53 del Decreto Legislativo n. 165/2001);
- ☐ l'adozione di misure di verifica dell'attuazione delle disposizioni di legge in materia di autorizzazione agli incarichi esterni, così come modificate dal comma 42 della legge 190/2012;
- ☐ l'adozione delle **misure in materia di trasparenza** come disciplinate dal T.U. Trasparenza, “Riordino della disciplina sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni, da parte delle pubbliche amministrazioni”, Decreto Legislativo n. 33/2013, come modificato dal Dlgs 97/2016 ivi comprese l'adozione del Piano della Trasparenza (come articolazione dello stesso Piano anticorruzione), l'attivazione del sistema di trasmissione delle **informazioni al sito web** della Provincia di Pisa, del diritto di accesso e dell'accesso civico;
- ☐ l'adozione di specifiche **attività di formazione del personale**, con attenzione prioritaria, ai dirigenti amministrativi e tecnici competenti per le attività maggiormente esposte al rischio di corruzione, ufficio contratti- gare appalti, uffici tecnici.

Uno degli aspetti maggiormente rilevanti in materia di prevenzione della corruzione è sicuramente rappresentata dal “conflitto di interessi”. La sua particolare natura di situazione nella quale la cura dell’interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente, lo pone quale condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l’amministrazione, a prescindere che ad esso segua o meno una condotta impropria. Il tema della gestione del conflitto di interessi è estremamente ampio, tanto è vero che è inserito in diverse norme che trattano aspetti differenti.

In particolare, si evidenzia:

- l’astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi (art. 7 del DPR 62/2013 e art. 6-bis della Legge n. 241/1990);
- le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso enti privati in controllo pubblico (d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39);
- l’adozione dei codici di comportamento (art. 54, comma 2 del D.lgs. n. 165/2001);
- il divieto di *pantouflage* (art. 53, co. 16 -ter, del d.lgs. 165/2001);
- l’autorizzazione a svolgere incarichi extra istituzionali (art. 53 del d.lgs. 165/2001);
- l’affidamento di incarichi a soggetti esterni in qualità di consulenti (art. 53 del d.lgs. n. 165/2001).

Al fine dell’emersione del conflitto di interessi e del suo successivo trattamento, da parte dei dipendenti delle amministrazioni **è necessaria**:

- predisposizione di un modello di dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, con l’indicazione dei soggetti (pubblici o privati) presso i quali l’interessato ha svolto o sta svolgendo incarichi/attività professionali o abbia ricoperto o ricopra cariche;
- rilascio della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte del diretto interessato, prima del conferimento dell’incarico di consulenza;
- aggiornamento, con cadenza periodica da definire (anche in relazione alla durata dell’incarico di consulenza) della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi;
- previsione di un dovere dell’interessato di comunicare tempestivamente la situazione di conflitto di interessi insorta successivamente al conferimento dell’incarico;
- individuazione del soggetto competente ad effettuare la verifica delle suddette dichiarazioni (es. organo conferente l’incarico o altro Ufficio);
- consultazione di banche dati liberamente accessibili ai fini della verifica;
- acquisizione di informazioni da parte dei soggetti (pubblici o privati) indicati nelle dichiarazioni presso i quali gli interessati hanno svolto o stanno svolgendo incarichi/attività professionali o abbiano ricoperto o ricoprano cariche, previa informativa all’interessato;
- audizione degli interessati, anche su richiesta di questi ultimi, per chiarimenti sulle informazioni contenute nelle dichiarazioni o acquisite nell’ambito delle verifiche;
- controllo a campione da parte del RPCT della avvenuta verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi e della relativa pubblicazione delle stesse ai sensi dell’art. 53, co. 14, d.lgs. 165/2001.

LE INCONFERIBILITÀ ED INCOMPATIBILITÀ DI INCARICHI

Il tema delle inconferibilità ed incompatibilità di incarichi nella pubblica amministrazione, negli enti pubblici ed enti privati in controllo pubblico o in enti privati regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione, è stato ampiamente esaminato e dibattuto nei precedenti PNA e relativi aggiornamenti. Per la procedura di conferimento degli incarichi e per la verifica delle dichiarazioni rese è necessario:

1. preventiva acquisizione della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità da parte del destinatario dell'incarico;
2. successiva verifica entro un congruo arco temporale;
3. conferimento dell'incarico solo all'esito positivo della verifica (ovvero assenza di motivi ostativi al conferimento stesso);
4. pubblicazione contestuale dell'atto di conferimento dell'incarico, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013, e della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità, ai sensi dell'art. 20, co. 3, del d.lgs. 39/2013.

PREVENZIONE DEL FENOMENO DELLA CORRUZIONE NELLA FORMAZIONE DI COMMISSIONI E NELLE ASSEGNAZIONI AGLI UFFICI

La normativa in materia di prevenzione della corruzione ha previsto divieti a svolgere determinate attività avendo riguardo a condizioni soggettive degli interessati. In particolare, le disposizioni attuative del sistema di prevenzione della corruzione sono l'articolo 35 bis del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dalla Legge n. 190/2012, e l'articolo 3 del d.lgs. 39/2013, attuativo della delega di cui alla stessa legge 190/2012. Il citato articolo 35-bis stabilisce per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, il divieto:

- a) di far parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) di essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici o privati;
- c) di far parte di commissioni di gara per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Ulteriore elemento da tenere in considerazione rispetto all'inconferibilità disciplinata dall'art. 35-bis del D.lgs. n. 165/2001 è la sua durata illimitata, ciò in ragione della loro natura di misure di natura preventiva e della lettura in combinato degli artt. 25, co. 2, Cost. e 2, co. 1, c.p.

Al fine dell'applicazione dell'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 3 del d.lgs. 39/2013, è necessaria:

- adozione di una procedura interna volta ad effettuare i controlli, anche a campione, sui precedenti penali e a determinare le conseguenti in caso di esito positivo degli stessi;
- adozione di appositi modelli di dichiarazione con l'indicazione esplicita delle condizioni ostative all'atto dell'attribuzione dell'incarico.

INCARICHI EXTRAISTITUZIONALI

In ragione della connessione con il sistema di prevenzione della corruzione della disciplina per lo svolgimento di incarichi e prestazioni non compresi nei doveri d'ufficio da parte dei dipendenti pubblici, la Legge n. 190/2012 è intervenuta a modificare l'art. 53 del D.lgs. n. 165/2001.

Tale fattispecie è particolarmente rilevante, tanto è vero che all'interno del D.lgs. n. 33/2013, l'art. 18 disciplina le modalità di pubblicità degli incarichi autorizzati ai dipendenti dell'amministrazione.

E' necessario:

- dare evidenza nel PTPCT del regolamento adottato ai sensi dell'art. 53, co. 3-bis, del d.lgs. n. 165/2001, o di altro atto che disponga in merito agli incarichi vietati e ai criteri per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra istituzionali;
- effettuare una rilevazione delle richieste più frequenti di incarichi extraistituzionali e definire chiaramente una procedura per la presentazione della richiesta e il rilascio dell'autorizzazione, dandone conto nel PTPCT;
- valutare, nell'ambito dell'istruttoria relativa al rilascio dell'autorizzazione, al di là della formazione di una black list di attività precluse, la possibilità di svolgere incarichi anche in ragione dei criteri di crescita professionale, culturale e scientifica nonché di valorizzazione di un'opportunità personale che potrebbe avere ricadute positive sullo svolgimento delle funzioni istituzionali ordinarie da parte del dipendente.

DIVIETO DI PANTOUFLAGE

Il *pantouflage*, ovvero l'incompatibilità successiva alla cessazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, è stato introdotto nel nostro ordinamento dalla L. 190/2012 che, modificando l'art. 53 del d.lgs. 165/2001, ha disposto, al comma 16-ter, il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

E' necessario: l'inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale che prevedono specificamente il divieto di *pantouflage*; la previsione di una dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma; la previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque

attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, in conformità a quanto previsto nei bandi tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016.

PATTI DI INTEGRITÀ

A norma dell'art. 1, comma 17, della Legge n. 190/2012, le stazioni appaltanti possono predisporre e utilizzare i patti di integrità, da far sottoscrivere agli operatori economici partecipanti alla gara e prevedendo specifiche clausole secondo cui il mancato rispetto del protocollo di legalità o patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

FORMAZIONE

La formazione ha da sempre rappresentato una delle principali misure di prevenzione e vista la sua importanza, l'incremento della formazione dei dipendenti, l'innalzamento del livello qualitativo e il monitoraggio sulla qualità della formazione erogata in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza potrebbero costituire uno degli obiettivi strategici strutturando la formazione in due ambiti:

- uno generale, rivolto a tutti i dipendenti, in particolare ai neo assunti**, mirato all'aggiornamento delle competenze e alle tematiche dell'etica e della legalità;
- uno specifico rivolto al RPCT**, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, **ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio**, mirato a valorizzare le politiche, i programmi e gli strumenti utilizzati per la prevenzione e ad approfondire tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

A	B	C	D	E	F	G
iniziative formative in materia di anticorruzione e trasparenza	ore corso	n. partecipanti				
		dirigenti	PO	cat D	cat C	cat B
La normativa ANTICORRUZIONE e gli ADEMPIMENTI sulla TRASPARENZA	4		1	1		1
il PNA 2019 e il piano anticorruzione della Provincia di Pisa (due sessioni di 3 ore ciascuna)	3			7	8	
	3			5	11	

ANALISI DEL CONTESTO

La conoscenza del contesto è fondamentale per ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera. L'analisi del contesto permette di analizzare tutte le criticità e i fattori dell'ambiente, sia interno che esterno, e di come le stesse siano in grado di influenzare tutte le attività e le funzioni determinando particolari eventi rischiosi. Nel contesto esterno occorre analizzare alcune variabili che possono essere identificate in:

- Culturali;
- Economiche;
- Sociali;
- Criminologiche

Le informazioni da analizzare nel **contesto esterno** riguardano:

- Dati economici e produttivi
- Influenze e relazione dei portatori di interessi
- Dati criminologici e della presenza/diffusione delle mafie

Nel **contesto interno** occorre invece evidenziare gli aspetti legati all'organizzazione:

- La dimensione organizzativa
- Qualità e quantità del personale
- I ruoli e le responsabilità
- Il sistema dei controlli interni
- Le strategie e gli obiettivi
- La cultura dell'etica
- L'esperienza pregressa e la formazione
- I flussi informativi
- I processi decisionali

Lo svolgimento di un'appropriata analisi può infatti consentire la predisposizione di misure più efficaci in quanto legate alla specificità dell'Amministrazione in totale coerenza rispetto al contesto nel quale è inserita. I rischi non sono statici ma possono variare nel corso del tempo, essendo il contesto (interno ed esterno) suscettibile di cambiamento continuo. Pertanto un costante monitoraggio del sistema di gestione del rischio corruzione consente di verificarne la funzionalità a fronte di cambiamenti sopravvenuti.

Tenuto conto, infatti, da quanto stabilito da ANAC, l'analisi dell'ambiente esterno “ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio che possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno”. Tra l'altro, valorizzando tale presupposto e la circostanza che la disciplina anticorruzione mira a contrastare non solo i fenomeni aventi rilievo penale, ma anche gli effetti di una cattiva gestione che non assume i connotati gravi di un reato, appare soltanto come il punto di partenza il suggerimento dell'Autorità secondo cui “negli enti locali i RPCT potranno avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati (Ordine e sicurezza pubblica e D.I.A.)”. L'analisi dell'ambiente esterno, infatti, non può esaurirsi con l'elencazione delle operazioni più significative della polizia giudiziaria, ma dovrebbe condurre proprio all'identificazione dei “*soggetti rappresentanti gli interessi multiformi presenti nel contesto specifico della PA*”.

La Provincia di Pisa è un soggetto autonomo che, nel rispetto dei principi fissati dalla Costituzione e dalle leggi generali della Repubblica, rappresenta la comunità locale, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo, valorizzando tutte le caratteristiche peculiari e distintive del territorio.

SICUREZZA E REATI

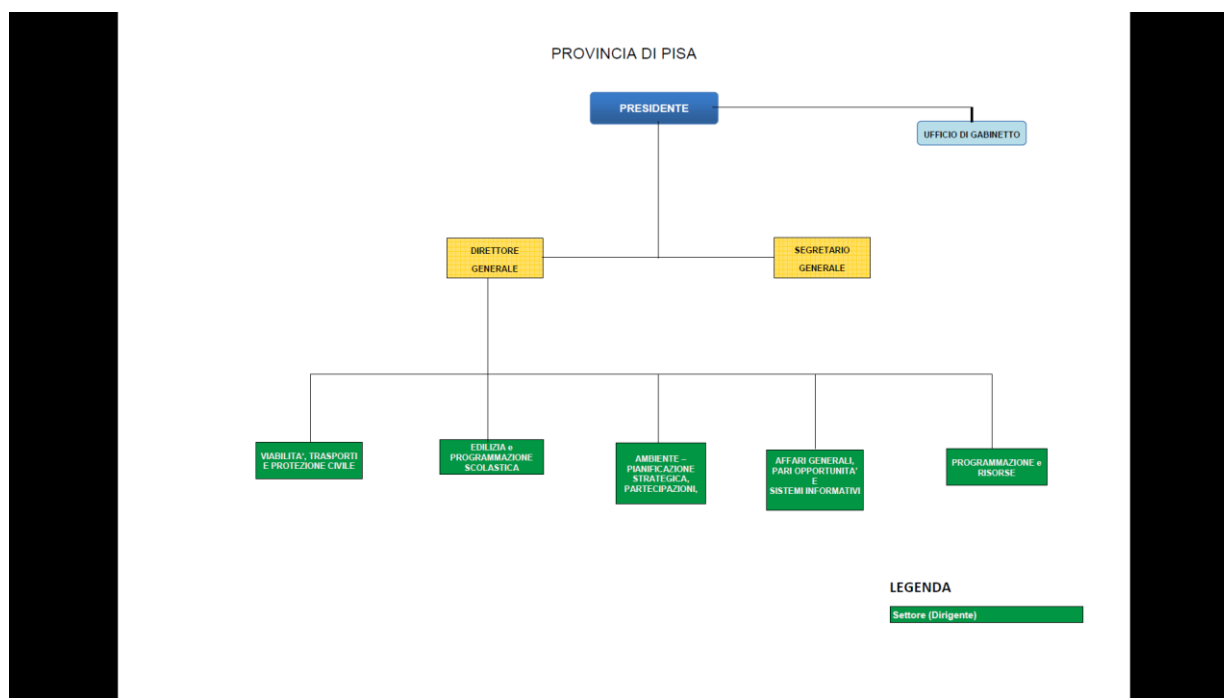
La Toscana è contraddistinta da una realtà economica che favorisce la penetrazione tanto delle organizzazioni criminali di tipo mafioso autoctone che di quelle straniere. La presenza, infatti, di un tessuto socio economico a forte vocazione imprenditoriale rende il territorio particolarmente appetibile per la riallocazione e il reimpiego dei capitali illeciti, sia attraverso la creazione di nuove attività imprenditoriali, che attraverso l'acquisto di attività commerciali preesistenti e radicate, per lo più in crisi. In aggiunta a ciò, la Toscana si conferma luogo di latitanza e dimora per gli esponenti di spicco delle organizzazioni di stampo mafioso, colpiti negli anni da provvedimenti restrittivi. Attiva risulta anche la criminalità organizzata “etnica”, dotata di efficaci connessioni internazionali, dedicata al traffico di sostanze stupefacenti, al favoreggiamento e allo sfruttamento della prostituzione, all'immigrazione clandestina, ai reati contro il patrimonio, al riciclaggio e alla produzione e vendita di prodotti con marchi contraffatti. La Provincia di Pisa presenta caratteristiche analoghe a quelle del territorio regionale, vi si registra, infatti, la presenza di soggetti legati a organizzazioni coinvolte, oltre che nel traffico e nello spaccio di stupefacenti, nella riallocazione e nel reimpiego dei capitali illeciti, soprattutto facendo ricorso all'acquisizione di esercizi commerciali. Tutte queste attività sono favorite anche dalla vicinanza ad aree ad alta incidenza turistica e allo scalo portuale di Livorno, nonché dalla centralità rispetto a vie di comunicazione aeree e autostradali.

IL CONTESTO INTERNO

Relativamente, invece, all'analisi del contesto interno appare prima di tutto fondamentale analizzare la struttura organizzativa, la dotazione organica effettiva (tempo pieno e part time) e l'eventuale piano assunzionale, nella prospettiva di esprimere qualitativamente e quantitativamente, anche in termini prospettici, il contingente di personale. L'analisi del contesto interno deve estrinsecarsi in una complessiva analisi dei processi organizzativi previo esame della struttura organizzativa dei ruoli e delle responsabilità interne, delle politiche, degli obiettivi e delle strategie anche utilizzando dati su eventi o ipotesi di reato verificatesi in passato o su procedure derivanti dagli esiti del controllo interno. La Provincia, quando svolge i propri compiti ed esercita le proprie funzioni, non è libera di operare le proprie scelte, sia per quanto riguarda la scelta degli obiettivi da perseguire e raggiungere, sia in relazione ai modi e ai tempi per raggiungerli. Infatti, deve sempre e comunque tenere presente e finalizzare la propria attività, sia politica che amministrativa, alla cura degli interessi della collettività che amministra, osservando e rispettando alcuni principi fondamentali.

In particolare si tratta dei **principi** di:

- legalità
- uguaglianza ed imparzialità
- buon andamento
- responsabilità
- efficienza
- efficacia
- integrità



Nel corso dell'anno 2020 sono stati assunti dai **Concorsi** svolti nell'anno 2019 per le seguenti categorie e profili, dando un nuovo slancio assunzionale all'Ente:

Cat .	Profilo	N°
D	Funzionario ammin.vo	6
D	Professional Impiantista	1
D	Professional Trasportista	1
C	Tecnico servizio ammin.vo	5
C	Tecnico operativo	0
B3	Addetto con spec. Tecnica	0
C	Agente	2

La nuova dotazione organica dell'Ente risulta pertanto come di seguito:

Categoria	D.O. attuale	Variazioni +	Variazioni -	Nuova D.O.
Segretario	1			1
Dirigenti	5			5
D3	6		1	5

D1	33	3		36
C	91		1	90
B3	45			45
B1	41		1	40
A	0			0
Totali	220	3	3	222

In base alla macrostruttura attualmente operativa, le varie strutture si organizzano in:

Settori: strutture organizzative caratterizzate, per i loro compiti e i loro obiettivi, dalla necessità di un indirizzo organizzativo e gestionale unico e unitario. A queste strutture sono assegnati obiettivi e le risorse per raggiungerli. Il Settore opera sotto la diretta ed esclusiva responsabilità di un dirigente.

Attualmente sono operativi 5 Settori.

I Settori si articolano in **Unità Organizzativa:** strutture organizzative caratterizzate da omogeneità di compiti e funzioni, cui sono assegnati complessi di risorse umane, finanziarie e strumentali. L'ufficio opera, di norma, sotto la direzione di personale titolare di incarico di posizione organizzativa.

A loro volta, gli uffici possono articolarsi in **Unità Operative:** rappresentano l'unità organizzativa elementare e si caratterizzano per la specializzazione dei propri compiti e attività. L'unità operativa si colloca all'interno di un ufficio oppure può essere collocata alle dirette dipendenze del dirigente.

Per lo svolgimento coordinato di specifiche funzioni e attività, sono previste anche:

- **Strutture in staff al Dirigente.**
- **Gruppi di lavoro:** che servono per la gestione trasversale di processi strategici o gestionali particolarmente complessi. Sono strutture organizzative temporanee, create per l'integrazione interfunzionale tra le varie strutture dell'ente, per il raggiungimento di particolari obiettivi e il perseguimento di particolari strategie;
- **Conferenza dei dirigenti:** un organismo per l'informazione, l'esame e la discussione di argomenti di rilevanza generale, che riguardano l'organizzazione e la gestione dell'ente

ANALISI DEL RISCHIO

Sebbene solo alcune aree siano indicate dalla legge (art. 1, comma 16): autorizzazioni, concessioni, gare; ausili pecuniari pubblici e, in genere, vantaggi a soggetti privati e pubblici; concorsi pubblici; la Provincia di Pisa ha scelto di operare un'attenta analisi del rischio con riferimento a tutti i processi dell'Ente, così come identificati e codificati già dall'inizio nel PTPC 2013. Per ciascuno di essi si è proceduto all'analisi specifica. Per ogni processo si sono individuate le attività nell'ambito delle quali è

più elevato il rischio corruzione ed è stato valutato il diverso grado di esposizione degli uffici al rischio corruzione, classificando lo stesso secondo **quattro categorie: trascurabile, basso, medio, elevato.**

Poiché **l'eliminazione del rischio è quasi impossibile**, stante l'incidenza di variabili imponderabili e mutevoli da una singola fattispecie a un'altra, la Provincia di Pisa ha cercato di concentrarsi sulle **modalità di minimizzazione del c.d. Rischio residuo**, ossia del rischio ineliminabile. Tale minimizzazione si realizza attraverso il c.d. **Circolo virtuoso della sicurezza**: analisi (studio della legislazione di riferimento, ambientale, personale, professionale, delle singole attività e dei processi individuati); misure (suddivise in misure di prevenzione e di protezione); gestione tramite aggiornamenti, formazione, informazione, manutenzione, verifiche, esercitazioni, piani di sicurezza e adeguamenti. Si realizza in questo modo il **c.d. ciclo della sicurezza**. Quanto al rischio, la Provincia di Pisa ha preso in considerazione **tre variabili: la probabilità di accadimento di un evento dannoso; la gravità del danno da esso risultante-impatto; le misure specifiche di prevenzione necessarie per evitare l'evento dannoso**. Ne consegue che il Piano della Provincia di Pisa andrà ad identificare: **le aree a rischio; i processi sensibili; il diverso livello di esposizione degli uffici alla corruzione.**

Il Piano triennale anticorruzione della Provincia di Pisa è stato pertanto strutturato ed elaborato secondo i seguenti passaggi:

- a) analisi del contesto
- b) valutazione del rischio
- c) trattamento del rischio
- d) monitoraggio e riesame
- e) consultazione e comunicazione

LA MAPPATURA DEI PROCESSI E DEI RISCHI RELATIVI – LE MISURE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO

LA MAPPATURA DEI PROCESSI

La mappatura dei processi consiste nell'individuazione e analisi dei processi organizzativi all'interno dell'Ente. Obiettivo principale è che tutta l'attività svolta dall'Amministrazione venga gradualmente esaminata, al fine di identificare aree che in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi. Pertanto, la mappatura dei processi individua e rappresenta le attività dell'amministrazione e assume carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. Così come definito da ANAC, il processo è una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano le risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Si tratta di un concetto organizzativo che ai fini dell'analisi del rischio ha il vantaggio di essere più flessibile, gestibile, completo e concreto nella descrizione delle attività rispetto al procedimento amministrativo. E' più flessibile perché il livello di dettaglio dell'oggetto di analisi non è definito in maniera esogena, ma è frutto di una scelta di chi imposta il sistema; è più gestibile perché favorisce la riduzione della numerosità degli oggetti di analisi, aggregando più procedimenti in un unico processo; è più completo in quanto anche se non tutta l'attività amministrativa è procedimentalizzata, dall'altro i processi possono abbracciare tutta l'attività

svolta dall'amministrazione; è più concreto in quanto descrive l'effettivo svolgimento delle attività e non come "dovrebbe essere fatta per norma".

L'Ufficio competente in materia di anticorruzione, a supporto del RPCT, ha raccolto le schede contenenti la valutazione del rischio per ogni processo, così come indicato dai dirigenti delle varie Strutture: è stato predisposto un foglio di calcolo nel quale sono stati riportati i valori del livello di rischio delle variabili, ed è stata determinata la moda per ogni processo.

A seguito della mappatura del rischio effettuata, il RPCT ha ritenuto di vagliare comunque le autovalutazioni effettuate dai Responsabili di Struttura, (così come anche suggerisce l'allegato 1 al PNA 2019) analizzandone la ragionevolezza in termini di stima del rischio per evitarne una eccessiva sottostima. In prima applicazione, pertanto, i risultati derivanti dalla "moda" sono stati rivisti in previsione di nuove ed eventuali indicazioni di ANAC nei piani e/o linee guida future. Gli aggettivi "BASSO" "BASSO/MEDIO" "MEDIO" "MEDIO/ALTO" "ALTO" e "MOLTO ALTO" descrivono non solo quanto, ma anche come gli eventi di corruzione influiscono sull'organizzazione, in termini di entità e probabilità dei danni che può causare e aggettivi ad essi corrispondenti) denotano i diversi modi in cui un evento di corruzione può danneggiare un'organizzazione. Il processo di "gestione del rischio" si conclude con il "trattamento del rischio". Attraverso la predisposizione del Piano, vengono attivate tutte le azioni capaci di ridurre significativamente il rischio di comportamenti corruttivi, attraverso un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici. Il PTPCT non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione.

Combinazioni valutazioni PROBABILITA' - IMPATTO		LIVELLO DI RISCHIO
PROBABILITA'	IMPATTO	
Alto	Alto	Rischio alto
Alto	Medio	Rischio critico
Medio	Alto	
Alto	Basso	Rischio medio
Medio	Medio	
Basso	Alto	
Medio	Basso	Rischio basso
Basso	Medio	
Basso	Basso	Rischio minimo

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

Il PTPC 2022-2024 viene pubblicato nel sito web dell'Ente, nella sezione Amministrazione Trasparente.

Gli strumenti attraverso i quali le misure di prevenzione trovano attuazione possono classificarsi come di seguito:

- le direttive, tese a favorire comportamenti conformi alle leggi e ai principi di buona amministrazione;
- il sistema dei controlli interni previsto dal recente regolamento sui controlli, adottato con delibera del Consiglio Provinciale di Pisa n.15 del 26

febbraio 2013;

- il monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti; tale monitoraggio sarà effettuato ai sensi della specifica disposizione (sulla trasparenza) secondo cui “le amministrazioni provvedono altresì al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie; i risultati del monitoraggio sono consultabili sul sito web istituzionale di ciascuna amministrazione”.
- i meccanismi di sostituzione in caso di inerzia e ritardi sui tempi di conclusione dei procedimenti a cura del Segretario generale;
- gli obblighi di trasparenza e di pubblicità: in questo senso va la pubblicazione sul sito dei Decreti, delle delibere e delle determinazioni con accessibilità dall'esterno, per garantire la trasparenza e l'imparzialità;
- la formazione del personale che sarà inserito, a turno, in un programma annuale sulla legalità e la trasparenza e/o materie attinenti (appalti- contratti – aggiornamenti giuridici);
- l'assegnazione di specifici obiettivi di DUP per l'attuazione del Piano anticorruzione;
- adeguata formazione/informazione dei dirigenti e funzionari PO/AP sulle responsabilità.
- la segnalazione di irregolarità/illiceità all'indirizzo di posta elettronica:

anticorruzione@provincia.pisa.it

Per ciascuno dei processi di cui è stata effettuata la mappatura saranno attivabili dal SG gli strumenti indicati per la prevenzione dei rischi, ritenuti di volta in volta necessari. Tale attivazione ha effetto immediato ed è rivolta a tutti i Dirigenti.

Si allega al presente Piano la mappatura dei processi attuata al 31-12- 2020

L'obiettivo di mappatura, di durata triennale, prevede negli anni successivi una descrizione maggiormente analitica dei processi rilevati e mappati.

Dato atto che l'allegato 1 al PNA 2019, in aperta discontinuità con i Piani e gli aggiornamenti che lo hanno preceduto, contiene un documento metodologico da seguire per la predisposizione del piano relativamente agli aspetti della gestione del rischio, la Provincia di Pisa verificherà la corrispondenza dell'attuale metodologia con quella prevista dal PNA 2020, che sarà attuato in ogni caso non oltre l'adozione del PTPC 2021/2023.

ROTAZIONE DEL PERSONALE

La rotazione ordinaria del **personale non dirigenziale** può essere effettuata o all'interno dello stesso ufficio o tra uffici diversi nell'ambito della stessa amministrazione. La rotazione potrà essere applicata anche ai titolari di posizione organizzativa, attraverso una procedura di interpello per individuare candidature a ricoprire ruoli di posizione organizzativa e alta professionalità.

➤ Rotazione nell'ambito dello stesso ufficio

Il personale potrà essere fatto ruotare nello stesso ufficio periodicamente, con la rotazione c.d.

“funzionale”, ossia con un’organizzazione del lavoro basata su una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidati ai dipendenti. Ciò può avvenire, ad esempio, facendo ruotare periodicamente i responsabili dei procedimenti o delle relative istruttorie.

➤ ***Rotazione nella stessa amministrazione tra uffici diversi***

Nell’ambito della programmazione della rotazione, potrà essere prevista una rotazione funzionale tra uffici diversi. La durata di permanenza nell’ufficio deve essere prefissata da ciascuna amministrazione secondo criteri di ragionevolezza, tenuto conto anche delle esigenze organizzative e delle sorti dell’Ente Provincia di Pisa.

 ROTAZIONE STRAORDINARIA NEL CASO DI AVVIO DI PROCEDIMENTI PENALI O DISCIPLINARI PER CONDOTTE DI NATURA CORRUTTIVA

In caso di condotte con avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva, come misura organizzativa la Provincia di Pisa assegna il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, ad altro servizio. Si tratta, quindi, di una misura di carattere eventuale e cautelare tesa a garantire che nell’area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo. Mentre per il personale non dirigenziale la rotazione si traduce in una assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio, nel caso di personale dirigenziale, ha modalità applicative differenti comportando la revoca dell’incarico dirigenziale e, se del caso, la riattribuzione di altro incarico.

 MISURE ALTERNATIVE IN CASO DI IMPOSSIBILITÀ DI ROTAZIONE

Non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all’interno di amministrazioni di piccole dimensioni. Ogni dirigente stabilirà modalità operative che favoriscano **una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio**, promuovendo meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l’unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell’istruttoria.

Ogni Dirigente attuerà una corretta articolazione dei compiti e delle competenze, nelle aree a rischio le varie fasi procedurali dovranno essere curate da più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l’adozione del provvedimento finale.

 VERIFICA DELLE DICHIARAZIONI SULLA INSUSSISTENZA DELLE CAUSE DI INCONFERIBILITÀ

Importanti misure sono quelle relative alle modalità di attuazione delle disposizioni del d.lgs. 39/2013, con particolare riferimento alle verifiche e ai controlli dell’insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi.

In questa sede si vuole evidenziare:

- la necessità di attente verifiche sulle dichiarazioni rese dagli interessati, all'atto del conferimento dell'incarico, sull'insussistenza delle cause di inconferibilità o di incompatibilità ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 39/2013;
- l'esigenza che dette dichiarazioni siano corredate anche dall'elenco degli incarichi ricoperti nonché delle eventuali condanne subite per reati contro la pubblica amministrazione.

Al riguardo, giova ribadire che ai sensi degli artt. 15 e 16 del d.lgs. 39/2013, la vigilanza sull'osservanza delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità è demandata sia al RPC, in prima battuta, sia all'Autorità nazionale anticorruzione.

Spetta, innanzitutto, al RPC far rispettare le disposizioni del d.lgs. 39/2013, contestando situazioni di inconferibilità o di incompatibilità e segnalando l'eventuale violazione all'ANAC.

In particolare, il RPC è il soggetto cui la legge, ad avviso dell'Autorità, riconosce il potere di avvio del procedimento, di accertamento e di verifica della sussistenza di una causa di inconferibilità, cui consegue la nullità dell'incarico ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. 39/2013. Spetta sempre al RPC l'avvio del successivo procedimento volto ad inibire, ai sensi dell'art. 18 del medesimo decreto, l'esercizio di poteri di nomina da parte dell'organo che ha effettuato nomine dichiarate nulle perché in contrasto la disciplina del d.lgs. 39/2013.

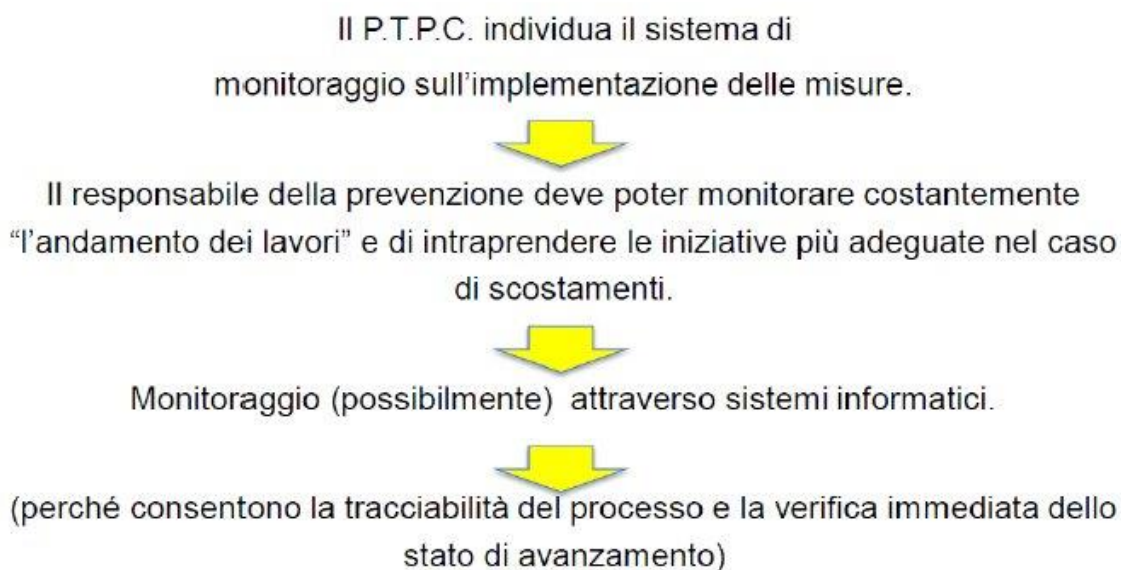
PROCEDURE DI CONTROLLO

- Esistenza di regole proprietarie o meno per gli elaborati progettuali nelle gare per l'aggiudicazione di servizi.
- Criteri di formazione dei Nuclei di Progettazione e distribuzione dei compensi percepiti.
- Assenza/presenza di documentazione istruttoria nei procedimenti di autorizzazione.
- Tendenza dei tempi di completamento dell'opera in relazione ai tempi di pagamento delle imprese
- Andamento/esito del contenzioso in essere.
- Numero delle licenze d'uso per programmi e applicazioni pc in relazione al numero delle macchine disponibili.
- Esistenza/frequenza e provenienza di offerte recanti ribassi rilevanti o eccessivi. Ricorrenza di collegamenti operativi o societari fra imprese ribassate.
- Verifica della qualità progettuale delle opere, in relazione al numero e alla tipologia di eventuali varianti.
- Tempi di realizzazione di opere e lavori.
- Analisi delle condizioni di sicurezza dei cantieri.
- Catalogo critico degli esiti del collaudo statico e tecnico-amministrativo.
- Andamento e tecniche di riscossione di entrate, tributi e canoni.
- Acquisizione – vendita di beni immobili e/o attività produttive.
- Previsione, da parte delle stazioni appaltanti, negli avvisi, bandi di gara e lettere di invito, di una norma secondo cui il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara (legge n. 190/2012, art.1, c. 17).
- Verifica curricolare dei dirigenti chiamati a ricoprire il proprio ruolo nei settori maggiormente esposti al rischio-corruzione;
- Compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio, promuovendo meccanismi di

condivisione delle fasi procedurali;

- Verifica distinzione tra responsabile del procedimento (istruttore) e responsabile dell'atto (dirigente) attestazione nel corpo del provvedimento autorizzatorio o concessorio da parte del responsabile del procedimento e del dirigente responsabile circa l'assenza di conflitti d'interesse ex art. 6-bis della legge n. 241/90, come modificato dalla legge n. 190/2012.
- Attivazione della disciplina ex art. 2 e 2- bis della legge n. 241/90 in materia di sostituzione in caso di inerzia e obbligo di segnalazione per l'avvio del procedimento disciplinare;
- Rotazione periodica, se possibile, del responsabile del procedimento da parte del dirigente (ogni tre anni) con l'accortezza di mantenere continuità e coerenza degli indirizzi e le necessarie competenze delle strutture;
- Rispetto della distinzione tra attività di indirizzo politico e attività gestionale;
- Rispetto delle azioni in materia di pubblicità e trasparenza previste dal presente Piano;
- Utilizzo dei risultati dei controlli operati dalla Commissione interna ai sensi del vigente Regolamento sui controlli per il miglioramento continuo dell'azione amministrativa;
- Obbligo di segnalazione di possibili anomalie da parte del personale della Provincia di Pisa rispetto delle previsioni normative in tema di proroghe e rinnovi;
- Rispetto della normativa in tema di incarichi extra-uffici;
- Utilizzo di forme di pagamento elettronico e/o bonifico sul c/c della Provincia di Pisa;
- Obbligo di riscossione tempestiva dei canoni e di recupero coattivo delle morosità, sia da privati che da soggetti pubblici;
- Esposizione del cartellino identificativo o di targhe nelle postazioni di lavoro per i dipendenti che svolgono attività a contatto con il pubblico;
- Creazione di un raccordo permanente tra atti dei settori maggiormente esposti e Commissione di controllo interna, stabilita a norma del regolamento sui controlli, richiamato collegamento costante tra Piano triennale anticorruzione e Piano triennale sulla trasparenza, prevedendo che il secondo sia parte integrante e sostanziale del primo, a partire già dal triennio 2013-2016;
- Utilizzo della pec per le comunicazioni istituzionali.

ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO E AUDIT DEL PTPCT 2021-2023



La strategia di prevenzione della corruzione determina la necessità di sviluppare un “Sistema di Monitoraggio”, quale strumento per rendere più efficace il sistema dei controlli interni finalizzati alla prevenzione dei fenomeni corruttivi. Si introduce un sistema di monitoraggio annuale semestrale volto a monitorare ed analizzare il conseguimento degli obiettivi individuati nel Piano Anticorruzione della Provincia di Pisa. Tale attività da potenziare è condizionata alla formazione di una struttura dedicata a tale attività con risorse e mezzi. Occorre infatti misurare e verificare l'efficacia e il livello di attuazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza con la tracciabilità di ciò che è stato fatto, anche in stretta relazione al monitoraggio degli obiettivi del Piano Performance e da quanto stabilito dal D.Lgs 74/2017.

Il puntuale e corretto espletamento delle misure di prevenzione e di gestione del rischio di corruzione è sottoposto ad un'azione di controllo e monitoraggio, riguardante tutte le fasi di gestione del rischio al fine di poter intercettare i rischi emergenti, identificare i processi organizzativi eventualmente tralasciati in fase di mappatura, prevedere nuovi e più efficaci criteri per analisi e ponderazione del rischio. Inoltre, è necessario tenere conto che i rischi non sono statici, ma possono variare nel corso del tempo, essendo il contesto – interno ed esterno – della Provincia cambiamenti; emerge, quindi, la necessità di un'azione costante di monitoraggio del sistema di gestione del rischio corruzione, in grado di verificarne la funzionalità a fronte di cambiamenti sopravvenuti.

In particolare, il monitoraggio deve consentire di verificare se:

- le misure adottate perseguano i risultati attesi;
- le procedure adottate siano efficienti;
- le informazioni disponibili siano sufficienti per l'analisi del rischio;
- la conoscenza accumulata abbia supportato la presa di decisioni;
- il processo di apprendimento possa essere reiterato nei cicli successivi di valutazione del rischio

TRASPARENZA 2021-2023

LA TRASPARENZA

“La trasparenza, che attiene al livello essenziale delle prestazioni, è uno strumento essenziale per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento delle pubbliche amministrazioni e per favorire il controllo sociale sull'attività amministrativa e sul rispetto del principio di legalità. Il rispetto pieno e diffuso degli obblighi di trasparenza è anche un valido strumento di prevenzione e di lotta alla corruzione, perché rende visibili i rischi di cattivo funzionamento, facilita la diffusione delle informazioni e delle conoscenze e consente la comparazione tra le diverse esperienze amministrative.” (delibera CIVIT – ora ANAC - n. 6/2010).

La “trasparenza amministrativa” disciplinata, in particolare, dal D.Lgs n. 33/2013, come modificato dal D.Lgs n. 97/2016, costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. m), della Costituzione e rappresenta uno strumento fondamentale di prevenzione della corruzione e di efficienza dell'azione amministrativa. Una delle principali novità introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 è stata, infatti, la piena integrazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT). Pertanto, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non è più oggetto di un atto separato ma diventa parte integrante del Piano come “apposita sezione”. E' assicurata mediante la pubblicazione delle informazioni rilevanti stabilite dalla legge ed è intesa oggi come «*accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*».

Il presente Piano, così come previsto dal D.Lgs 97/2016 contiene l'apposita tabella sulla trasparenza nella quale vengono individuate le sezioni di I, II e III livello, i termini di pubblicazione dei dati e i Responsabili della pubblicazione. Le misure sulla trasparenza rientrano nelle specifiche misure di prevenzione alla corruzione. La stessa Corte Costituzionale ha evidenziato, nella sentenza 20/2019, come la trasparenza sia diventata “principio argine alla diffusione di fenomeni di corruzione”.

Dalla sezione Trasparenza, infatti, risultano tutti gli obblighi di comunicazione che ricadono sui Responsabili dei Settori nonché il potere riconosciuto al RPCT, al fine di ottenere il rigoroso rispetto di tali obblighi.

La tabella trasparenza allegata al presente Piano è stata elaborata tenendo conto “dell'albero della trasparenza” approvato da ANAC nell'ambito della deliberazione n.1310/2016 che approva le Linee Guida sugli obblighi di pubblicazione. Pertanto, la sezione Trasparenza, integra e aggiorna quanto previsto nelle precedenti tabelle sulla Trasparenza allegati al PTPCT e, in stretta sinergia con il Piano Performance, definisce gli obiettivi da perseguire in tema di trasparenza.

La trasparenza, quindi, è il diritto dei cittadini e delle cittadine, in quanto tali e solo per il fatto di esserlo, di avere a disposizione tutti i dati e i documenti utili per essere sempre informati su tutti gli aspetti dell'attività amministrativa, sia politica che tecnico – burocratica. Tra l'altro, questo diritto è chiaramente qualificato come “*livello essenziale delle prestazioni*”. Qualificare in questo modo la trasparenza, significa che questa, nelle forme e con le modalità indicate nelle norme di riferimento (il decreto legislativo n. 33/2013), rappresenta lo standard, qualitativo e quantitativo, che le amministrazioni devono obbligatoriamente assicurare per la piena fruizione dei diritti costituzionalmente garantiti. Questi standard devono essere assicurati su tutto il territorio nazionale e non ne è ammessa la modifica, se non in senso migliorativo per i beneficiari, che, in questo caso, sono tutti i cittadini e le cittadine. Nel concreto, il diritto

dei cittadini e delle cittadine alla trasparenza fa nascere l'obbligo per la Provincia di rendere accessibili, per il tramite del sito istituzionale, tutta una serie di dati e documenti per consentire, a chiunque sia interessato, di conoscere l'organizzazione dell'ente e la quantità di risorse impiegate per il suo funzionamento. Lo scopo di tutto ciò è quello di favorire e incentivare, non solo la pura e semplice conoscenza di tutte queste informazioni, ma anche un vero e proprio controllo civico sull'operato della Provincia, ampliando la diffusione delle conoscenze e consentendo, tra l'altro, la comparazione tra le varie esperienze amministrative.

Il nuovo concetto di trasparenza come accessibilità totale impone, non solo un obbligo di mettere a disposizione determinati dati e documenti, ma anche di metterli a disposizione in maniera comprensibile da parte dei destinatari. Tutto questo per consentire un diffuso controllo democratico sul complesso dell'attività amministrativa e attivare, ove possibile, anche efficaci forme di partecipazione e di feedback. Questo, per quanto riguarda il "fronte" dei soggetti esterni all'Amministrazione. Sul fronte interno, il binomio trasparenza – accessibilità consente all'Amministrazione di rendere conto delle proprie decisioni, scelte e azioni politiche e di essere responsabile per i risultati conseguiti (accountability); favorisce la capacità dell'ente di rispondere efficacemente alle variazioni delle condizioni in cui opera, modificandosi di conseguenza (responsivity); il tutto anche consolidando la propria immagine dal punto di vista della correttezza delle procedure e del rispetto delle norme (compliance).

I dati devono essere costantemente, e in ogni momento a disposizione, completamente comprensibili da chiunque li voglia conoscere, senza la necessità di un intervento amministrativo o tecnico da parte dell'amministrazione. Il che implica che i dati e i documenti siano facilmente reperibili all'interno del sito istituzionale; velocemente e costantemente aggiornati. Oltre a tutto ciò, i dati devono essere pubblicati in formato di tipo aperto e devono essere liberamente riutilizzabili, con gli unici obblighi di citarne la fonte e rispettarne l'integrità. In questa prospettiva, l'accessibilità totale diventa anche un efficace strumento di prevenzione e contrasto della corruzione, poiché rende visibili il mancato rispetto dei principi che regolano l'attività amministrativa (prima di tutto, efficienza, efficacia, economicità e imparzialità) e le situazioni di cattivo funzionamento della macchina amministrativa.

Ogni anno, così come previsto dalle delibere ANAC e dai relativi allegati (scheda di attestazione, scheda di sintesi e griglia di rilevazione) l'Organismo di Valutazione dell'Ente ai sensi dell'art. 14, c. 4, lett. g), del d.lgs. n. 150/2009 e s.m.i. e delle delibere ANAC, effettua la verifica sulla pubblicazione, sulla completezza, sull'aggiornamento e sull'apertura del formato di ciascun documento, dato ed informazione elencati nella griglia di rilevazione e attesta la veridicità e l'attendibilità, alla data dell'attestazione, di quanto riportato nella griglia di rilevazione allegata rispetto a quanto pubblicato sul sito dell'amministrazione. L'Organismo di Valutazione attesta l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, secondo la griglia di rilevazione approvata con apposita deliberazione di Anac, che viene pubblicata, ogni anno, nella sezione di AT entro le date indicate da ANAC.

Sono già stati individuati in un'apposita sezione del Piano Triennale per la prevenzione della corruzione i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del Dlgs 33/2013 art. 10 e s.m.i.

L'elenco delle azioni e la tempistica di attivazione ai fini della trasparenza sono nell'**Allegato C** (Tabella).

LA MAPPA DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE E DELLE RESPONSABILITÀ (TABELLA ALLEGATA AL PTPCT)

Nell'anno 2016, il decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*, norma cardine in materia di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, è stato interessato da un'importante modifica operata dal decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97.

La norma, oltre a ridefinire gli obblighi di pubblicazione a carico di tutte le pubbliche amministrazioni, ha ridisegnato i confini e la natura dell'accesso civico, sulla falsariga del Freedom of Information Act (FOIA) statunitense. In origine, il punto focale della disciplina era rappresentato dall'obbligo delle amministrazioni di pubblicare determinati dati e documenti; a tale obbligo era correlato il diritto di chiunque vi avesse interesse a poterli reperire sul sito dell'ente. Oggi, invece, al centro dell'azione amministrativa si pone il *“diritto dei cittadini e delle cittadine di conoscere”* tutti quei dati e documenti che sono necessari a promuovere la partecipazione degli interessati a favorire il controllo sull'attività dell'amministrazione in relazione al perseguimento delle funzioni istituzionali, all'uso delle risorse pubbliche e a promuovere la partecipazione al dibattito pubblico; questo diritto è esercitabile da chiunque, a prescindere dall'esistenza o meno di una relazione qualificata con il dato o il documento e senza necessità di motivazione alcuna. A tale proposito occorre ricordare che anche l'articolo 10 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, noto come Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), stabilisce che tutti gli atti dell'amministrazione sono pubblici. Questo diritto, tuttavia, non è totale e assoluto, ma incontra il limite della riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese. L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale ed eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione.

L'ACCESSO CIVICO

La pubblicazione on line garantisce accesso illimitato alle informazioni per quanto concerne i soggetti. L'accesso è però limitato ai dati obbligatori identificati dal legislatore. Qualora non sia omessa la pubblicazione dei dati oppure non sia garantita la loro qualità, ogni cittadino può ricorrere all'istituto dell'accesso civico a partire dall'anno 2013. Pertanto, se i dati e documenti non sono reperibili all'interno di Amministrazione Trasparente, chiunque sia interessato a vederli, leggerli e scaricarli, anche se non è cittadino o cittadina della Provincia di Pisa, può esercitare il diritto di accesso civico, e chiedere che vengano messi a disposizione di tutti.

In materia di accesso si distinguono i tre tipi di accesso :

1) Accesso Procedimentale L.241/1990

2) Accesso civico semplice D.Lgs. 33/2013

3) Accesso civico generalizzato D.Lgs 97/2016

1) Per quanto riguarda l'Accesso procedimentale, questo è limitato a soggetti qualificati ed è limitato rispetto ai documenti prodotti nell'ambito di un procedimento.

2) Per quanto riguarda l'Accesso civico semplice (ex art 5 comma 1 D.Lgs 33/2013), questo è illimitato rispetto ai soggetti ed è limitato rispetto ai documenti, dati e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria

3) Per quanto riguarda l'Accesso civico generalizzato (FOIA) (ex art 5 comma 2 D.Lgs 97/2016) , questo è illimitato rispetto ai soggetti ed è illimitato (in principio, salvo il bilanciamento con altri interessi e principi) rispetto ai dati e informazioni oggetto di pubblicazione. Tutti i dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione , possono essere oggetto di richiesta. (Istituto in vigore dal 23.12.2016 regolato dalle Linee ANAC 1309/2017.

MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DELLE MISURE

La Provincia di Pisa porrà particolare attenzione al **monitoraggio sull'attuazione delle misure**, anche attraverso il coinvolgimento dell'OIV. In tale ottica è necessario garantire l'integrazione e il coordinamento con gli obiettivi di *performance* nonché con gli strumenti e i soggetti che intervengono nel ciclo di gestione della *performance*.

Il Piano anticorruzione adottato della Provincia di Pisa è pubblicato sul sito istituzionale dell'ente, in "Amministrazione trasparente", nella sezione Disposizioni generali, sotto sezione PTPC con link a "Altri contenuti" - "Anti Corruzione". Al fine di consentire il monitoraggio dell'ANAC, la Provincia mantiene sul sito tutti i PTPC adottati, quindi anche quelli riferiti alle annualità precedenti.