



COMUNE DI PISA

**Piano triennale per la prevenzione
della corruzione e per la trasparenza
2022-2024**

SOMMARIO

Parte I - CONSIDERAZIONI GENERALI

1. Il piano anticorruzione- considerazioni	3
2. Metodologia di costruzione del piano 2022- 2024.....	10
3. La mappatura de i processi.....	12
4. I soggetti coinvolti	22
5 . Analisi del contesto.....	28
5.1 L’ambiente esterno.....	29
5.1.1 Il contesto geografico.....	30
5.1.2 La città e i suoi quartieri	30
5.1.3 Andamento demografico.....	32
5.1.4 Economia (fonte CCIAA di Pisa)	34
5.1.5 Sicurezza e reati	36
5.1.6 Gli stakeholder	43
5.2 Il contesto interno.....	46
5.2.1 Il Comune: il funzionamento.....	46
5.2.2 Il Comune: l’organizzazione	49
5.2.3 Il Comune: il personale	53
5.2.4. Le Aziende.....	55
6. Attuazione del PTPTC.....	60

Parte II – MISURE ANTICORRUZIONE

7. PTPCT l’evoluzione – anni 2014-2021.....	61
8. L’organizzazione del piano e la mappa dei rischi e delle misure (le schede allegate al piano).....	64
9. Le misure anticorruzione.....	67
9.1 Le misure di carattere generale.....	67
9.1.1 La formazione.....	68
9.1.2 La rotazione.....	74
9.1.3 Il codice di comportamento	78
9.1.4 Il pantouflage – Revolving doors.....	81
9.1.5 Il conflitto di interessi e l’incompatibilità	82
9.1.6 La segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi- whistleblowing	85
9.1.7 Attività di monitoraggio e audit del PTPCT 2022-2024.....	88

Parte III - LA SEZIONE TRASPARENZA

10. La trasparenza.....	90
11. La trasparenza e la nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg UE 679/2016).....	94
12. La mappa degli obblighi di pubblicazione e delle responsabilità (la tabella allegata al PTPCT).....	95
13. L’accesso civico.....	96

PARTE I

CONSIDERAZIONI GENERALI

1 Il Piano Anticorruzione - considerazioni

Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT), introdotto dalla legge 190/2012 - *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, è lo strumento attraverso il quale le Amministrazioni prevedono azioni ed interventi efficaci a contrastare e prevenire i fenomeni corruttivi che interessano, coinvolgono o influenzano l'organizzazione e l'attività amministrativa.

I tratti caratteristici della corruzione sono stati messi in evidenza dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nella circolare n. 1 del 15 gennaio 2013.

Secondo la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il concetto di corruzione va inteso in senso lato, in maniera tale da ricomprendervi anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale dei comportamenti, un determinato soggetto, nell'esercizio dell'attività amministrativa, abusi del potere che gli è stato affidato al fine di ottenere un vantaggio privato.

Il Piano ha natura programmatica a scorrimento annuale, ha valenza triennale ed è atto ad individuare tutte le misure di prevenzione della corruzione per ridurre il rischio all'interno dell'Ente; viene definito sulla base delle indicazioni presenti nel PNA annuale predisposto da Anac, delle caratteristiche dell'organizzazione e dell'ambiente di riferimento.

Il Piano nazionale anticorruzione (PNA) è atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Come previsto dall'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012, nel PNA l'Autorità fornisce indicazioni alle pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), e ai soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, per l'adozione delle misure integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001.

Dal 2013 al 2018 sono stati adottati tre PNA e tre aggiornamenti ai PNA. Ultimo Piano adottato da ANAC è il PNA 2019 approvato in via definitiva con delibera n. 1064 del 13.11.2019 (per il triennio 2019-2021).

Il PTPCT effettua l'analisi e la valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli. Il PTPCT fornisce una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, co. 5, l. 190/2012) ed è predisposto ogni anno entro il 31 gennaio.

Il PNA prevede :

- le aree generali a rischio corruzione
- individua aree specifiche
- obbliga le PP.AA. ad adottare i PTPCT
- demanda ad ogni PA l'individuazione delle aree a rischio nel PTPCT
- stabilisce che per ogni area a rischio siano individuati processi ai quali applicare i principi del risk management
- obbliga le PP.AA a coordinare i PTPCT agli altri strumenti di programmazione (DUP e Piano Performance)

Il processo di risk management nella PA può essere così schematizzato:

- ANALISI DEL CONTESTO
- IDENTIFICAZIONE DEI RISCHI
- VALUTAZIONE DEI RISCHI
- PONDERAZIONE DEI RISCHI
- TRATTAMENTO DEI RISCHI
- MONITORAGGIO

Per corruzione si intende oltre al reato di corruzione e del complesso dei reati contro la Pubblica Amministrazione, anche la “*maladministration*”, intesa come assunzione di decisioni derivanti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Sono ricomprese le situazioni in cui -a prescindere dalla rilevanza penale- venga in evidenza un malfunzionamento dell'Ente a causa dell'uso a fini privati delle funzioni o compiti attribuiti di carattere tecnico, amministrativo o di altro genere e riguardante ogni dipendente qualunque sia la qualifica ricoperta.

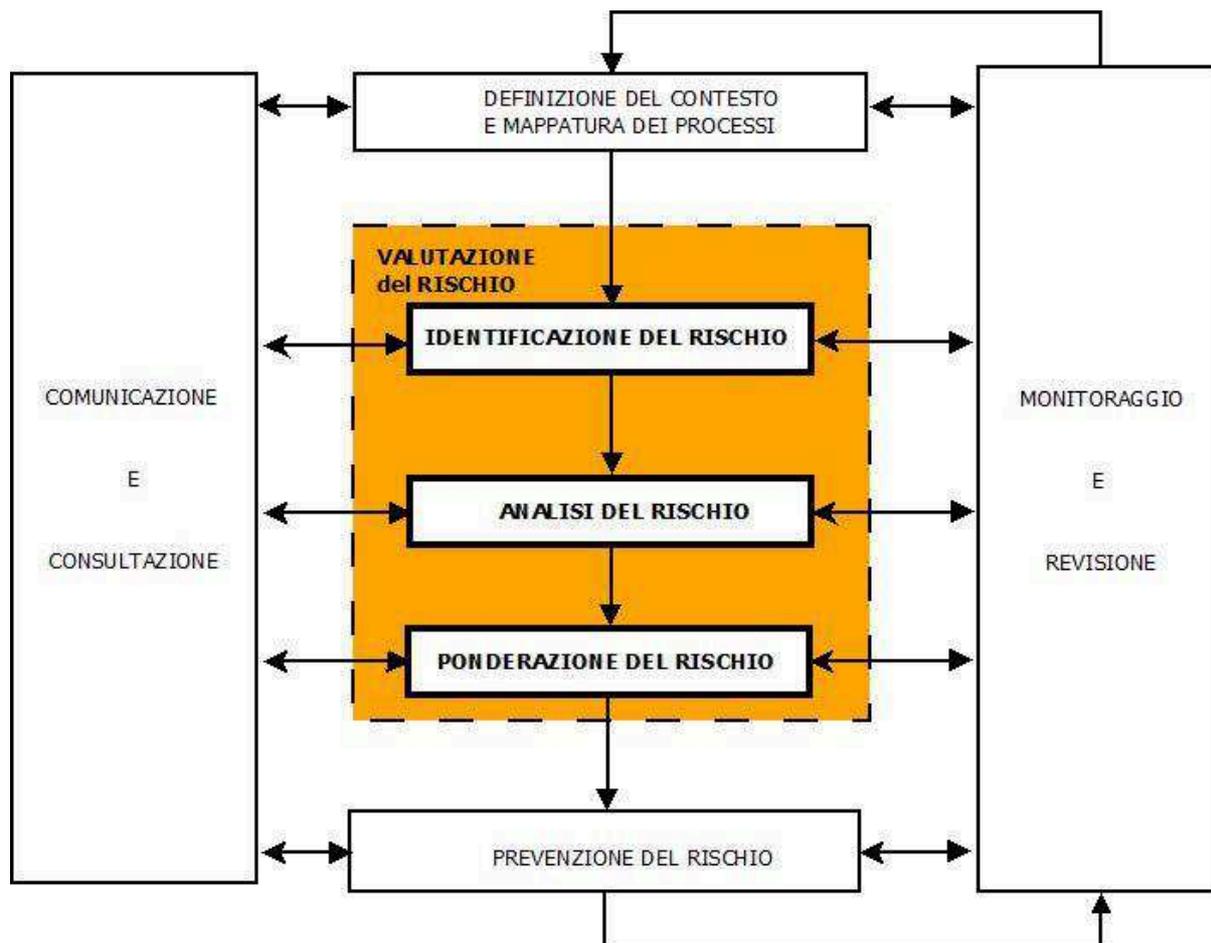
Infatti così come definito da ANAC, al termine “*corruzione*” è attribuito, dunque, un significato più esteso di quello strettamente connesso con le fattispecie di reato disciplinate negli artt. 318, 319 e 319 ter del codice penale (ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari), tale da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Sia per la Convenzione ONU che per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali, (es. OCSE e Consiglio d'Europa) firmate e ratificate dall'Italia, la corruzione consiste in comportamenti soggettivi impropri di un pubblico

funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.

«Il Rischio di Corruzione è l'effetto dell'incertezza sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico e, quindi, sull'obiettivo istituzionale dell'ente, dovuto alla possibilità che si verifichi un evento di corruzione» (*)

(*) cfr. ISO 31000:2010 (Principi e Linee Guida Per la Gestione del Rischio)



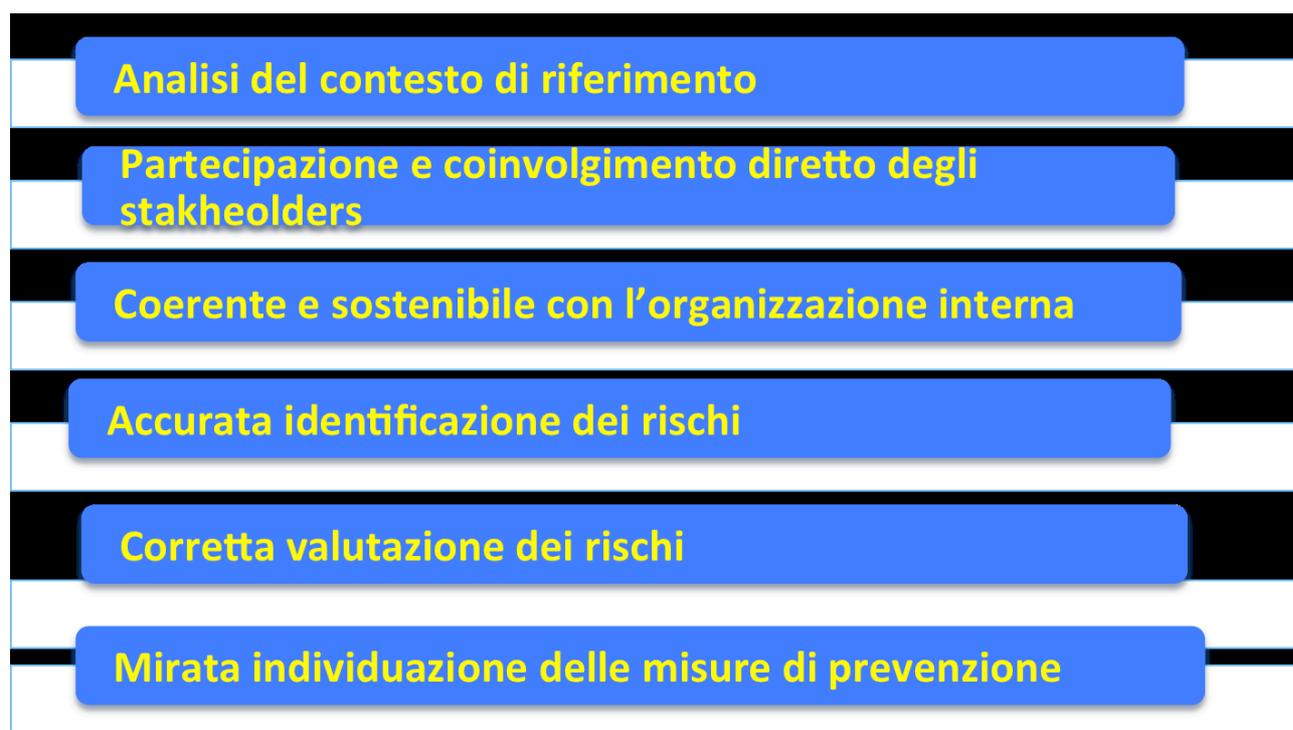
Su proposta del Responsabile della Prevenzione Corruzione e Trasparenza, la Giunta Comunale, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, articolato su base triennale e aggiornato annualmente (articolo 1, comma 8, della legge 190/2012).

La legge anticorruzione prevede espressamente che il Piano soddisfi le seguenti esigenze:

- a) individuare le attività, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze;

- b) prevedere, per le attività individuate, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate, obblighi di informazione;
- 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 qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti, i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Pertanto il Piano deve rispondere a caratteristiche e requisiti riassumibili nel seguente schema:



Incisivo sistema di controllo e di monitoraggio

Analisi degli scostamenti

Riprogettazione in relazione ai cambiamenti

Sensibilizzazione e formazione dei dipendenti

Collegamento con gli altri strumenti di programmazione

Strumento di lavoro per migliorare efficienza ed efficacia

A seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97, tutte le attività finalizzate ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa (già contenute nel decreto legislativo n. 33/2013) sono considerate a tutti gli effetti misure anticorruzione. Conseguentemente, anche il Piano triennale per la Trasparenza è confluito all'interno del PTPCT, del quale costituisce una sezione specifica (cfr. Parte III).

L'aggiornamento del PTPCT tiene conto dell'adozione dei PNA approvati da ANAC.

Attraverso il PNA l'Autorità coordina l'attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto alla corruzione e all'illegalità nella pubblica amministrazione (art. 1, co. 4, lett. a), L. 190/2012).

In relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli Enti, il PNA individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione degli obiettivi, dei tempi e delle modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo.

In particolare il presente piano tiene conto delle delibere ANAC di approvazione dei vari PNA e i relativi aggiornamenti, in particolare le delibere ANAC n. 831/2016, n. 1074/2018, n. 1064/2019.

A seguito dell'ultimo PNA di cui alla delibera n. 1064/2019 Anac, in considerazione delle sistematiche riforme che riguardano i settori cruciali del paese, tra i quali quello della prevenzione della corruzione e dei contratti pubblici, si è limitata a fornire un quadro delle fonti normative e delle delibere sopravvenute e rilevanti rispetto alla originaria approvazione del Piano. Sono state fornite da ANAC tabelle ricognitive

delle delibere e degli atti di segnalazione adottati in seguito all'adozione del PNA 2019-2021.

Pertanto l'ultimo Piano di riferimento per l'Ente è il PNA 2019.

Così come riportato nel PNA, le misure e le raccomandazioni suggerite, rivestono un carattere esemplificativo e scaturiscono dall'esame di rischi di corruzione ricorrenti nelle amministrazioni e nei settori considerati. L'atto di indirizzo del PNA, lascia comunque immutata la responsabilità delle singole amministrazioni che, in base allo specifico contesto organizzativo, sono tenute ad individuare le misure più appropriate e le modalità più idonee per attuare e declinare le misure indicate nel PNA e altri presidi ritenuti utili per la prevenzione della corruzione. Le misure indicate dall'Autorità sono esemplificative di quelle che possono essere inserite nei PTPCT e supportano gli Enti nell'individuazione degli strumenti di prevenzione della corruzione che dovrà tenere conto delle specificità di ogni organizzazione. Ogni amministrazione/ente definisce il PTPCT entro il 31 gennaio, individuando il grado di esposizione del rischio e indicando gli interventi organizzativi (le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (ex art. 1 c. 5 L.190/2012).

Le indicazioni del PNA, non devono comportare introduzione di adempimenti e controlli formali con conseguente aggravio burocratico, al contrario sono da intendersi in un'ottica di ottimizzazione per il perseguimento dei fini istituzionali secondo principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Nelle more dell'approvazione del PIAO, per la predisposizione del presente Piano 2022-2024, in analogia ai precedenti PTPCT, al fine di coinvolgere tutti i portatori di interesse nell'elaborazione dello stesso, è stato pubblicato sul sito del Comune apposito avviso, dal 13.12.2021 al 13.01.2022, a firma del RPCT, con il quale si invitavano i soggetti interessati, o chiunque avesse avuto l'interesse, di apportare contributi e/o segnalazioni /osservazioni, in qualità di appartenente a una categoria particolare o semplicemente in qualità di privato cittadino, a far pervenire le proprie osservazioni e/o suggerimenti, avvalendosi di un modello appositamente fornito. Nell'avviso è stato puntualmente specificato che il D.L. 80/2021, convertito in Legge n 113/2021 *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia»*, prevede all'art. 6 che le pubbliche amministrazioni adottino il PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione) entro il 31 gennaio di ogni anno. Il comma 2 lett d) prevede che il Piano definisca *“gli strumenti e le fasi ... (omissis)...per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'ANAC con il Piano Nazionale Anticorruzione”*. Pertanto, nelle more dell'approvazione del PIAO e in attesa di specifiche linee guida e disposizioni in materia, l'Amministrazione, ha comunque inteso attuare un percorso partecipativo per consentire ai portatori di interesse di presentare proposte e/o osservazioni utili per la stesura del PTPCT 2022-2024.

(Con comunicazione del 14.01.2022, ANAC ha prorogato il termine di approvazione del PTPCT 2022-2024 al 30.04.2022, facendo presente che le Amministrazioni pronte ad adottare il piano, potranno provvedere all'adozione immediata.)

Nel periodo stabilito è pervenuta una sola nota con annotazioni di osservazioni, proposte e contributi al processo partecipativo per la stesura del Piano.

A seguito di istruttoria/analisi eseguita dal RPCT, sono state trasmesse apposite richieste alle Strutture coinvolte al fine di recepire nel merito le valutazioni delle osservazioni stesse e accogliere i relativi contributi.

In ogni caso, di tutte le osservazioni/contributi il RPCT ne ha presa visione, ne ha vagliato il contenuto e, i contributi finalizzati ad una efficace identificazione delle priorità d'intervento, sono stati presi in considerazione per la stesura del presente Piano.

Il contesto organizzativo in cui è stato predisposto il PTPCT 2022-2024, durante l'anno 2021 è mutato con riferimento all'attribuzione degli incarichi dirigenziali alle varie Strutture Comunali e alla macrostruttura.

Dal 01.01.2021 al 14.11.2021 la macrostruttura approvata con deliberazione di GC n. 209/2020 è rimasta invariata, salvo il conferimento ad interim delle direzioni 4 e 5 a seguito dei pensionamenti di due dirigenti e si è proceduto ad una redistribuzione delle funzioni all'interno delle direzioni in un'ottica di razionalizzazione ed efficienza organizzativa, con una conseguente rotazione degli incarichi dirigenziali.

In seguito a procedura di mobilità di un dirigente amministrativo, con deliberazione di GC n. 251 del 11.11.2021 (con decorrenza 15.11.2021) la macrostruttura è stata modificata procedendo ad un perfezionamento nella distribuzione delle funzioni.

(cfr. par 5.2.2 Il Comune: l'organizzazione pag. 49)

Le modifiche della macrostruttura durante il corso del 2021, hanno comportato una rotazione immediata per alcuni incarichi dirigenziali e contestualmente, l'attribuzione di incarichi ad interim a dirigenti già responsabili di Strutture, nonché l'attribuzione di nuove funzioni per altri dirigenti.

Per l'anno 2022 vi sarà un nuovo aggiornamento della macrostruttura con nuovi assetti organizzativi, pertanto, le attuali Direzioni con le relative funzioni e competenze potrebbero subire modifiche e/o integrazioni e potrebbero esserci cambiamenti nel conferimento degli incarichi dirigenziali.

2. Metodologia di costruzione del piano 2022-2024

Al fine di adottare il presente Piano nei tempi indicati dalla L. 190/2012 (art. 1 c. 8) - 31.01.2021 - e di rivedere la modalità con cui sono stati redatti i Piani passati, è stata

seguita una metodologia per la predisposizione dello stesso in ottemperanza anche a quanto, fino ad ora, prescritto da ANAC.

In particolare ANAC riporta delle indicazioni che rafforzano l'idea di un modello di sistema di prevenzione della corruzione, in cui il RPCT possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento e la cui funzionalità dipende dal coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano all'adozione e all'attuazione delle misure di prevenzione.

I dirigenti nonché i responsabili apicali dell'amministrazione sono tenuti a collaborare con il RPCT sia in sede di mappatura dei processi del rischio, sia in fase di stesura del PTPCT (art. 1, co. 9 lett. a) L. 190 del 2012).

Il coinvolgimento e la collaborazione con il RPCT di tutti i dipendenti dell'amministrazione sono poi assicurati dall'art. 1, co. 9, lett. c) ove si stabilisce che il PTPCT preveda *«obblighi di informazione nei confronti del responsabile... chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano»*.

Al riguardo si rammenta che l'art. 8 del D.P.R. 62/2013 prevede un dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del RPCT, dovere la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

Anche riguardo ai Referenti, al fine di garantire adeguato supporto al RPCT, ANAC raccomanda, di individuare gli stessi referenti del RPCT nel PTPCT.

Il ruolo di tali referenti è fondamentale per un efficace svolgimento dei compiti del RPCT. Infatti, fermo restando il regime delle responsabilità in capo al RPCT, essi possono svolgere una costante attività informativa nei confronti dello stesso Responsabile affinché questi abbia elementi e riscontri per la formazione e il monitoraggio del Piano e sulla attuazione delle relative misure.

Come suggerisce infatti il PNA, è buona prassi creare una rete di referenti per la gestione del rischio corruttivo che possono fungere da interlocutori stabili del RPCT nelle varie unità organizzative, supportando in primis i dirigenti e lo stesso RPCT in tutte le fasi del processo.

Quindi, coerentemente a quanto indicato nel PNA, il processo di elaborazione dell'attuale piano ha previsto la partecipazione e la collaborazione di tutti gli uffici risultanti dalla nuova organizzazione: al duplice fine di rendere più agevole le attività di analisi richieste dall'elaborazione del piano e di fornire un concreto supporto operativo al RPCT.

La figura del referente non deve essere intesa come un modo di deresponsabilizzare il dirigente preposto alle Strutture /Servizi /Unità organizzative di competenza in merito al ruolo e alle sue responsabilità nell'ambito del Sistema di gestione del rischio corruttivo.

Inoltre, sempre come ANAC suggerisce, è importante ribadire la necessità di coinvolgere tutta la struttura organizzativa, secondo il principio guida della

“responsabilità diffusa”, specie con riferimento alla realizzazione della mappatura dei processi. Le strutture organizzative che svolgono i processi oggetto di analisi sono, dunque, gli interlocutori privilegiati, in quanto gli unici in possesso delle informazioni sulle modalità di svolgimento di tali processi. Il loro mancato coinvolgimento può dar luogo a mappature dei processi meramente astratte e non idonee a descrivere le prassi operative dell’organizzazione in esame. Anche con riferimento alla fase di valutazione del rischio, Anac ribadisce l’importanza del coinvolgimento della struttura organizzativa, secondo il principio guida della “*responsabilità diffusa*”, al fine di reperire importanti informazioni sugli eventi rischiosi, sui fattori abilitanti e sulle criticità e caratteristiche del processo utili ad una più puntuale valutazione dell’esposizione al rischio.

Alla luce di queste indicazioni, il Comune di Pisa ha seguito un iter ben preciso che ha coinvolto tutte le strutture, fin dalla costruzione del presente Piano, al fine di ottemperare a quel concetto di “responsabilità diffusa” raccomandata da Anac.

La collaborazione è, infatti, fondamentale per consentire al RPCT e all’organo di indirizzo che adotta il PTPCT di definire misure concrete e sostenibili da un punto di vista organizzativo entro tempi chiaramente definiti, pertanto l’iter è stato quello di individuare e programmare le misure in termini di precisi obiettivi da raggiungere da parte di ciascuno degli uffici coinvolti anche ai fini della responsabilità dirigenziale.

Occorre evidenziare che, trasversalmente alle fasi di analisi del contesto, valutazione del rischio, trattamento del rischio, vi è anche un’importante attività che serve per migliorare il continuo processo di gestione del rischio che è: il monitoraggio sull’attuazione delle misure e il riesame periodico della funzionalità del sistema.

Già per la predisposizione del PTPCT 2020-2022 era stata richiesta, da parte del RPCT, l’individuazione dei referenti anticorruzione e trasparenza all’interno di ogni direzione. Anche nel corso dell’anno 2021, con nota del 03.06.2021 prot.n.56231 il RPCT ha rinnovato la richiesta di comunicare i nominativi dei referenti anticorruzione e trasparenza delle Direzioni là ove vi fossero stati cambiamenti organizzativi e/o fossero stati individuati nuovi referenti.

Si raccomandava, inoltre, di procedere al costante aggiornamento delle pagine di competenza di Amministrazione Trasparente, curandone la completezza al fine di ottemperare agli obblighi previsti dalla normativa.

In particolare sono state trasmesse note/indicazioni metodologiche a tutti i dirigenti:

-con nota del 03.06.2021 prot. n. 56231, ad oggetto “*Adempimenti in materia di Anticorruzione e trasparenza – Monitoraggio misure anticorruzione anno 2021*” è stato richiesto un primo monitoraggio delle misure anticorruzione alla data del 15.06.2021.

- con nota del 07.12.2021 prot. n. 126374, ad oggetto “*Adempimenti in materia di Anticorruzione e trasparenza – Monitoraggio misure anticorruzione anno 2021*” è stato richiesto il monitoraggio consuntivo delle misure anticorruzione alla data del 31.12.2021 e la richiesta formale di condivisione e/o di modifica/integrazione delle misure di competenza delle varie direzioni, in base anche a quanto emerso dalla procedura di revisione tenutasi con tutti i Dirigenti e/o referenti anticorruzione e l’ufficio di supporto che sono state poi trasmesse con apposita comunicazione e-mail in data 10.12.2021.

L’analisi e la verifica delle aree a rischio, dei relativi processi e delle misure correlate, ha comportato un impegnativo lavoro che ha riguardato, fin dall’inizio estate 2021, l’ufficio di supporto all’RPCT e tutti i Dirigenti e/o referenti anticorruzione, al fine di procedere ad una analisi congiunta per l’aggiornamento del Piano.

Tale primo coinvolgimento si è reso necessario per effettuare una revisione e/o aggiornamento e/o integrazione dei vari processi tenuto conto delle modifiche alla macrostruttura intervenute, delle misure di volta in volta adottate e del loro impatto sulla valutazione/ponderazione del rischio, nonché di tutti gli altri fattori endogeni ed esogeni che hanno influito sulle diverse attività.

A seguito di questa analisi, l’RPCT ha esaminato le richieste di revisione e/o di modifica/integrazione ai processi e misure e, dopo aver vagliato nel contenuto le proposte, ha in alcuni casi, ritenuto di non dover modificare e/o togliere misure presenti nel PTPCT 2021-2023 e, in altri, ha accolto le proposte di integrazione e/o modifica e, a seguito delle risultanze derivanti dal monitoraggio consuntivo 2021, si è proceduto alla stesura definitiva dell’allegato 2 del Piano.

L’elenco di tutti i processi rivisti, è stato aggregato nelle “Aree a rischio” intese come raggruppamenti omogenei di processi. Le aree a rischio possono essere distinte in GENERALI e SPECIFICHE (a tal proposito cfr. pag. 67).

La valutazione del rischio era stata già compiuta, al fine di uniformarla a standard/indicatori qualitativi, con il PTPCT 2021-2023. Solo per due nuovi processi individuati nell’ “Area Affari Legali e contenzioso”, nel 2021, si è proceduto a valutarne il rischio.

3. 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 proceduralizzata, 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".

Gli indicatori relativi agli indici di valutazione della probabilità e dell'impatto, nel precedente PTPCT erano stati individuati in parte con riferimento a quelli indicati da Anac e in parte da una elaborazione e **analisi più qualitativa** interna all' Ente.

Ai fini dell'analisi del livello di esposizione al rischio è necessario:

- ✓ scegliere l'approccio valutativo
- ✓ individuare criteri di valutazione
- ✓ rilevare dati e informazioni
- ✓ formulare un giudizio sintetico e motivato

Con il PTPCT 2021-2023 è stata rivista da parte di tutte le Direzioni, la valutazione del rischio, al fine di una "ricalibrazione" della percezione dello stesso che, rispetto agli anni passati, poteva essere mutata.

La metodologia utilizzata è stata ripresa dalle *"Istruzioni tecniche, linee guida, note e modulistica"* del quaderno ANCI 20.11.2019.

Nel presente Piano 2022-2024 è stato valutato il rischio di due nuovi processi, nell'area affari legali e contenzioso, secondo la sopra indicata metodologia.

Allegato 1 nota 23.06.2020 prot. n. 57955

INDICATORE DI PROBABILITA'			
N.	Variabile	Livello	Descrizione
1	Discrezionalità: focalizza il grado di discrezionalità nelle attività svolte o negli atti prodotti; esprime l'entità del rischio in conseguenza delle responsabilità attribuite e della necessità di dare risposta immediata all'emergenza	Alto	Ampia discrezionalità relativa sia alla definizione di obiettivi operativi che alle soluzioni organizzative da adottare, necessità di dare risposta immediata all'emergenza
		Medio	Apprezzabile discrezionalità relativa sia alla definizione di obiettivi operativi che alle soluzioni organizzative da adottare, necessità di dare risposta immediata all'emergenza
		Basso	Modesta discrezionalità sia in termini di definizione degli obiettivi sia in termini di soluzioni organizzative da adottare ed assenza di situazioni di emergenza
2	Coerenza operativa: coerenza fra le prassi operative sviluppate dalle unità organizzative che svolgono il processo e gli strumenti normativi e di regolamentazione che disciplinano lo stesso	Alto	Il processo è regolato da diverse norme sia di livello nazionale sia di livello regionale che disciplinano singoli aspetti, subisce ripetutamente interventi di riforma, modifica e/o integrazione da parte sia del legislatore nazionale sia di quello regionale, le pronunce del TAR e della Corte dei Conti in materia sono contrastanti. Il processo è svolto da una o più unità operative
		Medio	Il processo è regolato da diverse norme di livello nazionale che disciplinano singoli aspetti, subisce ripetutamente interventi di riforma, modifica e/o integrazione da parte del legislatore, le pronunce del TAR e della Corte dei Conti in materia sono contrastanti. Il processo è svolto da una o più unità operative
		Basso	La normativa che regola il processo è puntuale, è di livello nazionale, non subisce interventi di riforma, modifica e/o integrazione ripetuti da parte del legislatore, le pronunce del TAR e della Corte dei Conti in materia sono uniformi. Il processo è svolto da un'unica unità operativa
3	Rilevanza degli interessi "esterni" quantificati in termini di entità del beneficio economico e	Alto	Il processo dà luogo a consistenti benefici economici o di altra natura per i destinatari

	non, ottenibile dai soggetti destinatari del processo	Medio	Il processo dà luogo a modesti benefici economici o di altra natura per i destinatari
		Basso	Il processo dà luogo a benefici economici o di altra natura per i destinatari con impatto scarso o irrilevante
4	Livello di opacità del processo , misurato attraverso solleciti scritti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, le richieste di accesso civico “semplice” e/o “generalizzato”, gli eventuali rilievi da parte dell’OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza	Alto	Il processo è stato oggetto nell’ultimo anno di solleciti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, richieste di accesso civico “semplice” e/o “generalizzato”, e/o rilievi da parte dell’OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza
		Medio	Il processo è stato oggetto negli ultimi tre anni di solleciti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, richieste di accesso civico “semplice” e/o “generalizzato”, e/o rilievi da parte dell’OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza
		Basso	Il processo non è stato oggetto negli ultimi tre anni di solleciti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, richieste di accesso civico “semplice” e/o “generalizzato”, nei rilievi da parte dell’OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza
5	Presenza di “eventi sentinella” per il processo, ovvero procedimenti avviati dall’autorità giudiziaria o contabile o ricorsi amministrativi nei confronti dell’Ente o procedimenti disciplinari avviati nei confronti dei dipendenti impiegati sul processo in esame	Alto	Un procedimento avviato dall’autorità giudiziaria o contabile o amministrativa e/o un procedimento disciplinare avviato nei confronti di un dipendente impiegato sul processo in esame, concluso con una sanzione indipendentemente dalla conclusione dello stesso, nell’ultimo anno
		Medio	Un procedimento avviato dall’autorità giudiziaria o contabile o amministrativa e/o un procedimento disciplinare avviato nei confronti di un dipendente impiegato sul processo in esame, indipendentemente dalla conclusione dello stesso, negli ultimi tre anni
		Basso	Nessun procedimento avviato dall’autorità giudiziaria o contabile o

			amministrativa nei confronti dell'Ente e nessun procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti impiegati sul processo in esame, negli ultimi tre anni
6	Livello di attuazione delle misure di prevenzione sia generali sia specifiche previste dal PTPCT per il processo/attività , desunte dai monitoraggi effettuati dai responsabili	Alto	Il responsabile ha effettuato il monitoraggio con consistente ritardo, non fornendo elementi a supporto dello stato di attuazione delle misure dichiarato e trasmettendo in ritardo le integrazioni richieste
		Medio	Il responsabile ha effettuato il monitoraggio puntualmente o con lieve ritardo, non fornendo elementi a supporto dello stato di attuazione delle misure dichiarato ma trasmettendo nei termini le integrazioni richieste
		Basso	Il responsabile ha effettuato il monitoraggio puntualmente, dimostrando in maniera esaustiva attraverso documenti e informazioni circostanziate l'attuazione delle misure
7	Segnalazioni, reclami pervenuti con riferimento al processo in oggetto, intese come qualsiasi informazione pervenuta a mezzo e-mail, telefono, ovvero reclami o risultati di indagini di customer satisfaction, avente ad oggetto episodi di abuso, illecito, mancato rispetto delle procedure, condotta non etica, corruzione vera e propria, cattiva gestione, scarsa qualità del servizio	Alto	Segnalazioni in ordine a casi di abuso, mancato rispetto delle procedure, condotta non etica, pervenuti nel corso degli ultimi tre anni
		Medio	Segnalazioni in ordine a casi di cattiva gestione e scarsa qualità del servizio, pervenuti nel corso degli ultimi tre anni
		Basso	Nessuna segnalazione e/o reclamo
8	Presenza di gravi rilievi a seguito dei controlli interni di regolarità amministrativa (art. 147-bis, c. 2, TUEL), tali da richiedere annullamento in autotutela, revoca di provvedimenti adottati, ecc.	Alto	Presenza di gravi rilievi tali da richiedere annullamento in autotutela o revoca dei provvedimenti interessati negli ultimi tre anni
		Medio	Presenza di rilievi tali da richiedere l'integrazione dei provvedimenti adottati
		Basso	Nessun rilievo o rilievi di natura formale negli ultimi tre anni
9	Capacità dell'Ente di far fronte alle proprie carenze organizzative nei ruoli di	Alto	Utilizzo frequente dell'interim per lunghi periodi di tempo, ritardato o mancato espletamento delle

			amministrativa nei confronti dell'Ente e nessun procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti impiegati sul processo in esame, negli ultimi tre anni
6	Livello di attuazione delle misure di prevenzione sia generali sia specifiche previste dal PTPCT per il processo/attività , desunte dai monitoraggi effettuati dai responsabili	Alto	Il responsabile ha effettuato il monitoraggio con consistente ritardo, non fornendo elementi a supporto dello stato di attuazione delle misure dichiarato e trasmettendo in ritardo le integrazioni richieste
		Medio	Il responsabile ha effettuato il monitoraggio puntualmente o con lieve ritardo, non fornendo elementi a supporto dello stato di attuazione delle misure dichiarato ma trasmettendo nei termini le integrazioni richieste
		Basso	Il responsabile ha effettuato il monitoraggio puntualmente, dimostrando in maniera esaustiva attraverso documenti e informazioni circostanziate l'attuazione delle misure
7	Segnalazioni, reclami pervenuti con riferimento al processo in oggetto, intese come qualsiasi informazione pervenuta a mezzo e-mail, telefono, ovvero reclami o risultati di indagini di customer satisfaction, avente ad oggetto episodi di abuso, illecito, mancato rispetto delle procedure, condotta non etica, corruzione vera e propria, cattiva gestione, scarsa qualità del servizio	Alto	Segnalazioni in ordine a casi di abuso, mancato rispetto delle procedure, condotta non etica, pervenuti nel corso degli ultimi tre anni
		Medio	Segnalazioni in ordine a casi di cattiva gestione e scarsa qualità del servizio, pervenuti nel corso degli ultimi tre anni
		Basso	Nessuna segnalazione e/o reclamo
8	Presenza di gravi rilievi a seguito dei controlli interni di regolarità amministrativa (art. 147-bis, c. 2, TUEL), tali da richiedere annullamento in autotutela, revoca di provvedimenti adottati, ecc.	Alto	Presenza di gravi rilievi tali da richiedere annullamento in autotutela o revoca dei provvedimenti interessati negli ultimi tre anni
		Medio	Presenza di rilievi tali da richiedere l'integrazione dei provvedimenti adottati
		Basso	Nessun rilievo o rilievi di natura formale negli ultimi tre anni
9	Capacità dell'Ente di far fronte alle proprie carenze organizzative nei ruoli di	Alto	Utilizzo frequente dell'interim per lunghi periodi di tempo, ritardato o mancato espletamento delle

	responsabilità (Dirigenti, PO) attraverso l'acquisizione delle corrispondenti figure apicali anziché l'affidamento di interim		procedure per ricoprire i ruoli apicali rimasti vacanti
		Medio	Utilizzo dell'interim per lunghi periodi di tempo, ritardato espletamento delle procedure per ricoprire i ruoli apicali rimasti vacanti
		Basso	Nessun interim o utilizzo della fattispecie per il periodo strettamente necessario alla selezione del personale per ricoprire i ruoli apicali rimasti vacanti

INDICATORE DI IMPATTO			
N.	Variabile	Livello	Descrizione
1	Impatto sull'immagine dell'Ente misurato attraverso il numero di articoli di giornale pubblicati sulla stampa locale o nazionale o dal numero di servizi radio-televisivi trasmessi, che hanno riguardato episodi di cattiva amministrazione, scarsa qualità dei servizi o corruzione	Alto	Un articolo e/o servizio negli ultimi tre anni riguardante episodi di cattiva amministrazione, scarsa qualità dei servizi o corruzione
		Medio	Un articolo e/o servizio negli ultimi cinque anni riguardante episodi di cattiva amministrazione, scarsa qualità dei servizi o corruzione
		Basso	Nessun articolo e/o servizio negli ultimi cinque anni riguardante episodi di cattiva amministrazione, scarsa qualità dei servizi o corruzione
2	Impatto in termini di contenzioso , inteso come i costi economici e/o organizzativi sostenuti per il trattamento del contenzioso dall'Amministrazione	Alto	Il verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi potrebbe generare un contenzioso o molteplici contenziosi che impegnerebbero l'Ente in maniera consistente sia dal punto di vista economico sia organizzativo
		Medio	Il verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi potrebbe generare un contenzioso o molteplici contenziosi che impegnerebbero l'Ente sia dal punto di vista economico sia organizzativo
		Basso	Il contenzioso generato a seguito del verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi è di poco conto o nullo

3	Impatto organizzativo e/o sulla continuità del servizio , inteso come l'effetto che il verificarsi di uno o più eventi rischiosi inerenti il processo può comportare nel normale svolgimento delle attività dell'Ente	Alto	Interruzione del servizio totale o parziale ovvero aggravio per gli altri dipendenti dell'Ente
		Medio	Limitata funzionalità del servizio cui far fronte attraverso altri dipendenti dell'Ente o risorse esterne
		Basso	Nessuno o scarso impatto organizzativo e/o sulla continuità del servizio
4	Danno generato a seguito di irregolarità riscontrate da organismi interni di controllo (controlli interni, controllo di gestione, audit) o autorità esterne (Corte dei Conti, Autorità Giudiziaria, Autorità Amministrativa)	Alto	Il verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi, comporta costi in termini di sanzioni che potrebbero essere addebitate all'Ente molto rilevanti
		Medio	Il verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi, comporta costi in termini di sanzioni che potrebbero essere addebitate all'Ente sostenibili
		Basso	Il verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi, comporta costi in termini di sanzioni che potrebbero essere addebitate all'Ente trascurabili o nulli

Secondo quanto il quaderno ANCI propone, dopo aver attribuito i valori alle singole variabili degli indicatori di impatto e probabilità, seguendo gli schemi proposti dalle precedenti tabelle e aver proceduto alla elaborazione del valore sintetico di ciascun indicatore, si è proceduto all'identificazione del livello di rischio di ciascun processo, attraverso la combinazione logica dei due fattori, secondo i criteri indicati nella tabella seguente:

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

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.

Quindi, per alcuni processi, utilizzando un criterio generale di prudenza, il RPCT ha rivisto la valutazione del rischio individuando il livello secondo quanto riportato nella tabella 2 allegata al presente Piano.

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.

L'aggiornamento del Piano 2022-2024, ha tenuto debito conto di:

indicazioni contenute nell'Aggiornamento al 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione approvato dall'ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015;

- modifiche normative introdotte dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, 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”, pubblicato nella Gazzetta Uff. 8 giugno 2016, n. 132, in vigore dal 23 giugno 2016;
- indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione 2016, approvato dall'ANAC con delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- Linee guida emanate dall'ANAC in materia di: Trasparenza, con deliberazione n. 1310 del 28 dicembre 2016; Accesso civico, con deliberazione n. 1309 del 28 dicembre 2016;
- aggiornamento al piano approvato con delibera ANAC del 13.11.2019 n. 1064 avente ad oggetto “Approvazione definitiva dell'aggiornamento 2019 al PNA”.

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.

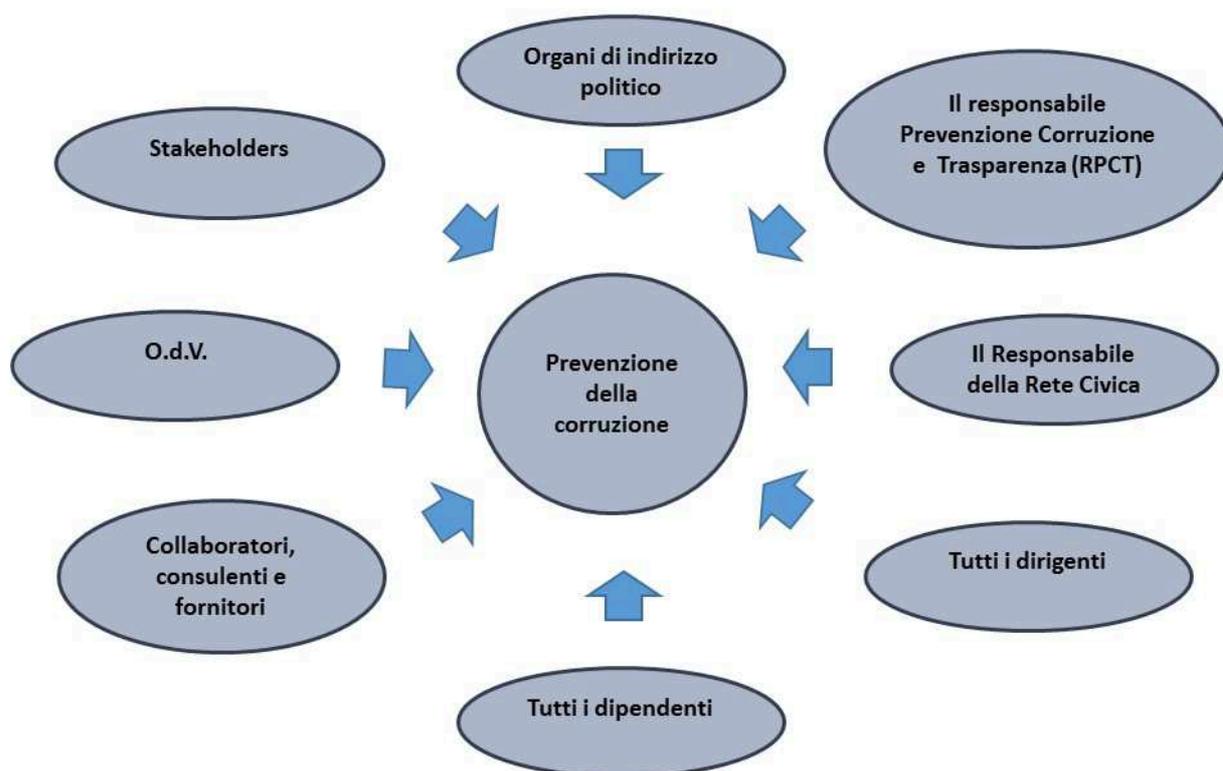
- quadro delle fonti normative e delle delibere sopravvenute e rilevanti rispetto alla originaria approvazione del Piano. Le tabelle ANAC ricognitive delle delibere e degli atti di segnalazione adottati in seguito all'adozione del PNA 2019-2021.

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

<http://www.comune.pisa.it/it/progetto-scheda/14925/Corruzione.html>.

4. I Soggetti Coinvolti

I soggetti istituzionali coinvolti nella prevenzione della corruzione a livello decentrato che concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna amministrazione sono quelli indicati nella seguente rappresentazione grafica tratta dal PNA:



❖ Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza

Esercita i compiti attribuiti dalla legge e in particolare:

- elabora la proposta di Piano triennale di prevenzione della corruzione ed i successivi aggiornamenti da sottoporre per l'adozione all'organo di indirizzo politico;
- verifica l'efficace attuazione del Piano e la sua idoneità e ne propone la modifica qualora siano accertate significative violazioni delle prescrizioni o intervengano mutamenti rilevanti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- verifica, d'intesa con i Dirigenti competenti, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività più esposte a rischi corruttivi, secondo i criteri definiti in collaborazione con la Direzione competente;
- definisce il programma di formazione dei dipendenti con particolare riferimento ai soggetti operanti nei servizi più esposti a rischio corruzione, secondo criteri definiti;
- vigila, ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 39 del 2013, sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi, di cui al decreto medesimo;
- elabora, di norma entro la data stabilita da ANAC, in ottemperanza alla norma di legge (per il 2022 Anac ha differito la data al 31.01.2022), la relazione annuale sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dal PTPC che viene pubblicata nell'apposita sezione di Amministrazione Trasparente.

Il Sindaco, designa il **Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza**, così come previsto dalla L.190/2012. Nel Comune di Pisa è il Segretario Generale (con atto del Sindaco n.156 del 26.11.2018 è stato designato il dr. Marco Mordacci), al quale compete un importante ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio.

Allo stesso, compete la redazione del PTPCT da sottoporre all'approvazione della Giunta Comunale entro il 31 gennaio di ogni anno curandone la pubblicazione su Amministrazione Trasparente, oltre all'attuazione, all'aggiornamento, al monitoraggio e al controllo del rispetto delle misure da questo previste.

Al Responsabile della Prevenzione e Corruzione sono assegnate anche le funzioni di Responsabile per la Trasparenza.

Il compito principale del Responsabile PCT è quello di monitorare e controllare che l'amministrazione adempia correttamente gli obblighi di pubblicazione imposti da norme di legge e dalle disposizioni del PTPCT, anche attraverso l'adeguamento e l'aggiornamento dello stesso Piano.

Nello specifico, il RPCT, in materia di trasparenza:

- assicura la pubblicazione e l'aggiornamento dei dati e dei documenti, secondo le indicazioni contenute nella Tabella Trasparenza, allegata a questo PTPCT;

- provvede al monitoraggio e al controllo dell'attuazione del Piano e ne aggiorna le disposizioni in materia di pubblicità;
- stabilisce i criteri per l'organizzazione della struttura della Rete Civica e di Amministrazione Trasparente;
- emana direttive in materia di semplificazione del linguaggio amministrativo e di comunicazione efficace;
- garantisce la correttezza, la completezza, l'aggiornamento e la conformità dei dati e dei documenti agli originali e alle disposizioni in materia di tutela della riservatezza, sia dei terzi che del Comune;
- assicura l'esercizio del diritto di accesso civico;
- segnala ai soggetti competenti il mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicità.

I provvedimenti adottati dal RPCT sono vincolanti per tutte le strutture del Comune.

❖ **L'organo di indirizzo politico-amministrativo**

L'Organo di indirizzo politico ha il compito di:

- a) valorizzare, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;
- b) tenere conto, in sede di nomina del RPCT, delle competenze e della autorevolezza necessarie al corretto svolgimento delle funzioni ad esso assegnate e ad operarsi affinché le stesse siano sviluppate nel tempo;
- c) assicurare al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;
- d) promuovere una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione, incentivando l'attuazione di percorsi formativi e di sensibilizzazione relativi all'etica pubblica che coinvolgano l'intero personale.

❖ **I Dirigenti**

Ogni Dirigente di Struttura è designato quale responsabile diretto nei confronti del RPCT per la prevenzione della corruzione relativamente alle unità organizzative affidate alla Direzione.

I Dirigenti nominano all'interno della propria Struttura i Referenti per l'anticorruzione e trasparenza che coadiuvano nell'attività di predisposizione, controllo e attuazione del piano anticorruzione.

Ogni Dirigente, in aggiunta ai compiti ad esso attribuiti dalle norme di legge e regolamentari, esercita le seguenti attività:

- a) valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi delle proprie unità organizzative;
- b) collaborare con il RPCT sia in sede di mappatura dei processi, sulla base della propria percezione del rischio, sia in fase di stesura del PTPCT;
- c) promuovere e divulgare le prescrizioni contenute nel piano anticorruzione, nonché agli obblighi riguardanti la trasparenza amministrativa e il codice di comportamento vigente nell'Ente;
- d) verificare l'attuazione delle prescrizioni contenute nel presente piano, nel piano della trasparenza e nel codice di comportamento;
- e) curare lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione e promuovere la formazione in materia dei dipendenti assegnati ai propri uffici, nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull'integrità;
- f) assumersi la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e operare in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale;
- g) tenere conto in sede di valutazione delle performance del reale contributo apportato dai dipendenti nell'attuazione del processo di gestione del rischio e del grado di collaborazione con il RPCT;
- h) predisporre eventuali proposte di integrazione delle prescrizioni contenute nei documenti richiamati nella lettera precedente;
- i) partecipare con il Responsabile della prevenzione della corruzione alla definizione del piano di formazione e l'individuazione dei dipendenti a cui destinarlo;
- j) verificare l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- k) partecipare con il RPC all'attuazione del piano di formazione approvato;
- l) svolgere compiti, per quanto di competenza, connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa.

❖ **Organismo di Valutazione (OdV) – Struttura analoga all'OIV**

Il Comune di Pisa si è dotato di un Organismo di Valutazione (in luogo dell'OIV), composto da tre soggetti, due componenti esterni e il Segretario Generale che svolge il ruolo di Presidente. L'Organismo di Valutazione è stato nominato con atto del Sindaco n. 163 del 14.12.2018.

Ai sensi dell'art. 1 comma 8 bis della L.190/2012, per gli adempimenti di competenza che riguardano azioni di controllo e verifica di tutte le fasi del PTPCT, e in particolare

le azioni mirate a verificare che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico/gestionale, l'Organismo di Valutazione verifica la coerenza tra gli obiettivi del PTPCT e il Piano della Performance favorendo, pertanto, l'integrazione metodologica tra il ciclo della performance e il ciclo di gestione del rischio.

La gestione del rischio, infatti, è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione/controllo/valutazione, pertanto occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo della performance.

Il Piano della Performance è un documento programmatico in cui sono esplicitati gli obiettivi specifici, gli indicatori e i valori attesi, riferiti ai diversi ambiti di intervento e punto di partenza e di riferimento per la definizione, l'attuazione e la misurazione degli obiettivi e per la rendicontazione dei risultati.

Gli obiettivi del PTPCT e la lotta alla corruzione/illegittimità/illegalità dell'azione amministrativa, rappresentano obiettivi del Piano della Performance, che il Comune di Pisa prevede di perseguire. L'attuazione delle misure di prevenzione previste all'interno del Piano Performance fanno riferimento, infatti, agli obiettivi di performance organizzativa e sono indice di Performance organizzativa di Ente ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. 74/2017.

Le informazioni e i dati relativi all'attuazione PTPCT sono utilizzati per la valutazione della performance da parte dell'Organismo di Valutazione.

All'Organismo di Valutazione spettano anche i compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (articoli 43 e 44 D.Lgs. 33/2013). Lo stesso Organismo esprime, inoltre, parere obbligatorio sul Codice di comportamento e sue eventuali modificazioni (articolo 54, comma 5, D.Lgs. 165/2001).

❖ **L'Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.)**

- tratta i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (articolo 55 bis, D.Lgs. n. 165 del 2001) nel rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali;
- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 D.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, L. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);

❖ **Tutti i dipendenti dell'Amministrazione**

- partecipano attivamente al processo di gestione del rischio;
- osservano le misure contenute nel PTPC;

- osservano gli obblighi di condotta previsti dai codici di comportamento;
- segnalano al proprio dirigente le situazioni di illecito ed i casi di conflitto di interessi di loro conoscenza.

❖ **Responsabile Anagrafe Stazione Appaltante (RASA)**

E' incaricato delle verifiche e/o compilazione e successivo aggiornamento annuale delle informazioni e dei dati identificativi dell'Ente quale stazione appaltante, ex art. 1, c. 32, L. 190/2012.

Il Responsabile dell'Ente, individuato con atto del Sindaco n. 38 dell'11.03.2019, è la dott.ssa Alessia Masini, funzionario PO ufficio gare e contratti.

❖ **Responsabile della protezione dei dati (RPD)**

Il responsabile della protezione dei dati è stato individuato in una ditta esterna: Innova Srl. Fino alla data del 30.06.2020 (cfr. par.11, pag. 99).

Con atto n. 42 del 01.07.2020, il Sindaco ha nominato Responsabile della Protezione dei Dati del Comune di Pisa, l'avv.to Veronica Malfatti funzionario PO, assegnata all'Ufficio del Segretario Generale.

❖ **Responsabile della Rete Civica**

Il Responsabile della Rete Civica assiste e supporta il RPCT nello svolgimento dei compiti e delle attività legate alla trasparenza dell'ente e garantisce il regolare e corretto funzionamento della Rete Civica, la sua accessibilità e la sua sicurezza.

Attualmente, il Responsabile della Rete Civica è il dirigente della Direzione Programmazione e controllo - Sistemi informativi - Protezione Civile – Patrimonio

❖ **Collaboratori, consulenti e fornitori**

Tutti i collaboratori e i consulenti del Comune, qualunque sia il tipo di incarico o di contratto, compresi i lavoratori somministrati, i prestatori di lavoro accessorio, i tirocinanti, gli stagisti, i borsisti e i volontari, sono tenuti a rispettare le disposizioni del Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Pisa.

Sono tenuti a rispettare il Codice di comportamento anche tutti i dipendenti e i collaboratori (a qualsiasi titolo) delle imprese fornitrici di beni e servizi o che realizzano lavori a favore del Comune.

Nei contratti sono inserite clausole che dispongono la risoluzione dei rapporti in caso di violazione degli obblighi di osservanza del codice.

❖ **Portatori di interessi, sia interni che esterni: i cittadini, gli stakeholder**

Tutte le associazioni, le organizzazioni, i soggetti portatori di interessi collettivi e diffusi, possono presentare proposte, idee e suggerimenti per l'elaborazione e l'aggiornamento del PTPCT e per migliorare il livello di trasparenza dell'Ente.

Come accennato, il Comune di Pisa al fine di redigere il presente PTPCT 2022-2024 ha pubblicato sul proprio sito istituzionale un avviso di consultazione pubblica, rivolto a tutti i cittadini /portatori di interessi, per la presentazione di suggerimenti e proposte da proporre, con riferimento al piano precedentemente adottato 2021-2023 e alla bozza di misure 2022-2024, oltre ad apposita pubblicità sulla stampa locale.

Per facilitare questo continuo coinvolgimento, è attiva in ogni momento dell'anno la casella di posta elettronica anticorruzione@comune.pisa.it attraverso la quale i cittadini/portatori di interessi possono segnalare ed inviare suggerimenti per ampliare gli ambiti delle attività anticorruzione e trasparenza e per correggere eventuali anomalie attraverso la presentazione di proposte, idee e suggerimenti.

5. 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.

5.1 L'ambiente esterno

Tenuto conto, infatti, di 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”* (mappatura dei cd. *“stakeholder”*, cfr. par. 5.1.6, pag. 43).

Il Comune 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 della città, legate ai valori ideali storici, artistici, culturali,

scientifici ed ambientali, che fanno di Pisa una città aperta alla collaborazione ed alle relazioni internazionali con tutti i popoli.

5.1.1 Il contesto geografico

Il Comune di Pisa sorge alla foce dell'Arno ed il suo territorio è parte di una vasta pianura alluvionale detta "la piana di Pisa". Si estende per 185,10 Km² tra i Monti Pisani, le Colline Livornesi ed il Mar Tirreno, ad un'altitudine di 4 metri s.l.m. con un'escursione altimetrica pari a 17 metri.

La città è il fulcro di un comprensorio formato da altre due province, Lucca, Livorno. A soli 20 Km di distanza troviamo Viareggio e la Versilia; ancora più vicino il Litorale Pisano: Marina di Pisa (10 Km), Tirrenia (15 Km), Calambrone (18 Km). Nella fascia costiera da Viareggio a Livorno si estende per 23.000 ettari il Parco Naturale di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli.

Tabella Comuni limitrofi (distanze da Pisa espresse in Km)

San Giuliano Terme	6,3	Livorno	21,4
Vecchiano	8,6	Crespina	22,5
Cascina	10,2	Lorenzana	22,9
Calci	11,7	Bientina	22,9
Collesalveti	15	Calcinaia	23
Lucca	18,6	Pontedera	24,8
Vicopisano	18,8	Viareggio	25
Fauglia	19	Capannori	25,2
Massarosa	19	Lari	25,3
Buti	19,3	Ponsacco	25,8

Pisa è un nodo ferroviario di rilievo ed è agevolmente raggiungibile da numerose località grazie alle autostrade A12 (Caselli Pisa Nord e Centro) ed A11 (Pisa Nord), alla Superstrada Firenze-Pisa-Livorno, alla SS n. 1 Aurelia, alla SS n. 12 dell'Abetone e del Brennero, alla SS n. 67 ed alla SS n. 206.

L'Aeroporto Internazionale "Galileo Galilei" dista 2 Km dal centro; 1780 metri dalla stazione ferroviaria.

5.1.2 La città e i suoi quartieri

La città di Pisa può essere suddivisa per quartieri geografici caratterizzati dal tipo di insediamento e di funzione:

1. Il quartiere centrale amministrativo-commerciale, compreso tra Corso Italia e Borgo Stretto ed espansioni laterali fino a Via Mazzini – Via S. Maria ad ovest e

- Via S. Martino, Prefettura, Palazzo di Giustizia ad est, ospita la quasi totalità degli uffici amministrativi, finanziari, bancari, assicurativi, culturali e degli uffici professionali della città. Elevata la concentrazione di attività commerciali, così come il numero di residenze e di strutture universitarie.
2. Il quartiere del centro storico, racchiuso dalla cinta muraria, periferico all'area amministrativa-commerciale, accoglie, oltre ad alcuni spazi verdi, un complesso di monumenti di fama internazionale. Le residenze sono fortemente diminuite a cavallo tra gli anni settanta e ottanta per il cambiamento di destinazione d'uso degli immobili verso attività terziarie o quaternarie, trasformandosi in uffici, istituti universitari o negozi.
 3. Il quartiere residenziale settentrionale, la cui estensione è ostacolata dall'area del Cimitero, dalla ferrovia per Lucca e dai vicini confini del comune di S. Giuliano Terme, comprende le zone di Porta nuova, Stadio, Gagno, Campaldo, i Passi, Porta a Lucca.
 4. Il quartiere residenziale di nord-ovest (Barbaricina-S.Rossore) si sviluppa soprattutto nell'area tra l'Aurelia e Barbaricina con il grosso insediamento di edilizia popolare (CEP) presso l'Arno.
 5. Il quartiere residenziale-industriale di nord-ovest (Porta a mare) si divide tra l'insediamento industriale sito tra la Darsena del Canale dei Navicelli e la ferrovia per Livorno e l'insediamento residenziale a La Vettola e San Piero a Grado.
 6. Il quartiere residenziale sud (Aeroporto) è limitato da tre lati dalle linee ferroviarie e a sud delle installazioni aeroportuali civili e militari e comprende i quartieri di S. Giusto e S.Marco; qui il forte addensamento residenziale, iniziato prima della guerra, ha provocato la progressiva scomparsa delle aree rurali.
 7. Il quartiere residenziale - universitario orientale (Porta a Piagge- Cisanello) racchiude aree di vecchio insediamento, Via Garibaldi e Via San Michele degli Scalzi, ed aree più recenti come le Piagge e la zona di Via di Pratale. Ancor più recente lo sviluppo dell'area di Cisanello. In questo quartiere vi sono grossi complessi residenziali e commerciali, Poli universitari e centri di ricerca, strutture ospedaliere, anche di riferimento regionale.
 8. Il quartiere misto di sud-est (Putignano- Riglione-Ospedaletto) si estende tra la Tosco-Romagnola ed un allineamento poco a sud della ferrovia per Firenze. Alle frazioni di S.Ermete, la Cella, Putignano e Riglione, si è aggiunta, nel dopoguerra, l'area artigianale ed industriale di Ospedaletto.
 9. Il litorale pisano, che comprende le frazioni di Marina di Pisa, Tirrenia, Calabrone, è l'ultimo quartiere cittadino in ordine cronologico a svilupparsi.

5.1.3 Andamento demografico

In generale si riscontra un andamento piuttosto costante del dato relativo alla popolazione residente nel Comune di Pisa, con una leggera tendenza all'aumento (vd. dati Istat)*. È indispensabile però ricordare che la presenza in città dell'Università e di un Polo Ospedaliero, centro di riferimento sanitario, incrementano in maniera significativa il numero delle persone effettivamente presenti in città. A queste vanno aggiunte anche tutte quelle persone che per motivi di lavoro, studio o personali, gravitano giornalmente sul territorio urbano. Senza contare il numero dei turisti che quotidianamente frequentano luoghi e monumenti storici e, nel periodo estivo, il litorale.

Popolazione residente al 31 dicembre 2021 – Comune di Pisa

(fonte dati: Direzione Servizi Demografici)

Posizione anagrafica	Totale famiglie	Totale maschi	Totale femmine	Totale nominativi
Residente	47847	43628	47304	90932
Di cui stranieri comunitari		880	1776	2656
Di cui stranieri extracomunitari		5557	5175	10732
Di cui preregistrati in iscrizione	4131	2356	2322	4678
-di cui stranieri		711	706	1417
Di cui preregistrati in cancellazione	-1225	450	429	879
-di cui stranieri		94	94	188

Classifiche Comune di Pisa

- è al 6° posto su 273 comuni in regione per dimensione demografica
- è al 56° posto su 7903 comuni in ITALIA per dimensione demografica
- è al 3542° posto su 7903 comuni in ITALIA per età media

Indicatori demografici

Principali indici demografici calcolati sulla popolazione residente a Pisa.

<i>Anno</i>	<i>Indice di vecchiaia</i>	<i>Indice di dipendenza strutturale</i>	<i>Indice di ricambio della popolazione attiva</i>	<i>Indice di struttura della popolazione attiva</i>	<i>Indice di carico di figli per donna feconda</i>	<i>Indice di natalità (x 1.000 ab.)</i>	<i>Indice di mortalità (x 1.000 ab.)</i>
	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1 gen-31 dic	1 gen-31 dic
2018	229,8	59,1	154,4	130,6	17,5	6,5	11,8
2019	234,3	58,8	153,3	128,9	17,0	6,4	12,2
2020	238,9	58,5	157,0	128,0	16,1	-	-
2021	239,0	58,7	163,6	131,2	16,4	-	-

**<https://www.tuttitalia.it/toscana/48-pisa/statistiche/indici-demografici-struttura-popolazione/>*

Distribuzione della popolazione 2021 – Pisa

<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>	<i>Totale</i>	<i>%</i>
42.731 47,9%	46.424 52,1%	89.155	100,0

**<https://www.tuttitalia.it/toscana/48-pisa/statistiche/popolazione-eta-sesso-stato-civile-2021/>*

Dal 2019, grazie al processo di digitalizzazione centralizzata delle anagrafi ed al Censimento permanente della popolazione, è stato adottato un nuovo sistema di contabilità demografica, che ha portato ad un ricalcolo annuale della popolazione residente al 1° gennaio. Tale dato differisce da quello al 31 dicembre dell'anno precedente per effetto delle operazioni di riconteggio dei flussi demografici.*

**<https://www.tuttitalia.it/toscana/48-pisa/statistiche/popolazione-andamento-demografico/>*

Andamento demografico della popolazione residente nel comune di Pisa dal 2001 al 2020. Grafici e statistiche su dati ISTAT al 31 dicembre di ogni anno.



5.1.4 Economia¹ (fonte CCIAA di Pisa)

La dinamica delle imprese della provincia di Pisa nel 2020

Per la provincia di Pisa il 2020 si chiude, per il secondo anno consecutivo, con una contrazione della dinamica imprenditoriale. Il tasso di crescita segna infatti un -0,04% pari, in valore assoluto, ad un saldo di -16 aziende: un dato migliore rispetto al 2019 quando il saldo fu negativo per -54 unità. Nel confronto con altri territori, Pisa mette a segno un risultato lievemente migliore rispetto alla Toscana (che arretra del -0,1%) mentre l'Italia segna un modesto +0,3%: un risultato raggiunto, anche quest'anno, grazie alla spinta proveniente dalle regioni meridionali.

La flessione nel numero di imprese registrate in provincia di Pisa è frutto della contrazione dell'iscrizione di nuove imprese che porta il dato 2020 a quota 2.159. A questo valore si associa addirittura una maggiore contrazione delle chiusure di impresa che portano il totale delle cessazioni (al netto delle cessate d'ufficio) a 2.175 unità.

Per comprendere la situazione che sta vivendo il tessuto economico provinciale è utile analizzare gli andamenti su di un arco temporale più lungo. Se infatti fino al 2014 erano oltre 3mila le imprese che annualmente si iscrivevano al Registro Imprese della Camera di Commercio di Pisa, successivamente tale numero si è complessivamente ridotto tanto che tra il 2014 e il 2020 mancano all'appello quasi mille iscritte. Stesso ragionamento per le imprese espulse dal sistema produttivo: anche il loro numero, nel corso degli anni, tende progressivamente a calare.

Il 2020, a causa della pandemia da covid-19, ha acuitizzato questa perdita di "vivacità" del sistema con le nuove iscritte che calano in un solo anno del -14,9% e le cancellazioni addirittura del -16,4% toccando i minimi storici per entrambi.

¹ * Si veda il rapporto della CCIAA di Pisa "La dinamica delle imprese della Provincia di Pisa-anno 2020" reperibile all'indirizzo: <https://www.pi.camcom.it/camera/1404/Dinamica-delle-imprese-in-provincia-di-Pisa.html>

Per comprendere la situazione che sta vivendo il tessuto economico provinciale è utile analizzare gli andamenti su di un arco temporale più lungo. Se infatti fino al 2014 erano oltre 3mila le imprese che annualmente si iscrivevano al Registro Imprese della Camera di Commercio di Pisa, successivamente tale numero si è complessivamente ridotto tanto che tra il 2014 e il 2020 mancano all'appello quasi mille iscritte. Stesso ragionamento per le imprese espulse dal sistema produttivo: anche il loro numero, nel corso degli anni, tende progressivamente a calare.

Il 2020, a causa della pandemia da covid-19, ha acuitizzato questa perdita di “vivacità” del sistema con le nuove iscritte che calano in un solo anno del -14,9% e le cancellazioni addirittura del -16,4% toccando i minimi storici per entrambi.

Tuttavia, gli effetti del covid-19 sulla dinamica d'impresa sono in buona parte ancora da quantificare a causa di una serie di fattori tra loro correlati. Tra questi vi sono l'attesa degli incentivi che debbono ancora essere riscossi (dalle sole imprese che saranno attive) ed elementi di carattere amministrativo come le cessazioni delle ditte individuali che possono essere effettuate entro gennaio dell'anno successivo. Anche i fallimenti depositati al Registro delle Imprese si vedranno dopo qualche tempo così come, più avanti, emergeranno gli effetti sulla dinamica d'impresa della fine del blocco ai licenziamenti.

Pisa si conferma la seconda provincia della Toscana

Nel 2020 il numero di aziende iscritte al Registro Imprese della Camera di Commercio di Pisa scende a 43.674 (per toccare quota 53.814 prendendo in considerazione anche le unità locali³), confermando il secondo posto a livello regionale della provincia rispetto alle altre province toscane tanto sul fronte delle imprese che delle unità locali.

Crescono le Srl semplificate. Ditte individuali e società di persone in calo

Se si eccettuano le società di capitali, il 2020 segna per Pisa un ridimensionamento delle aziende costituite in tutte le forme giuridiche. L'impresa individuale, la più semplice e più diffusa forma d'azienda, segna un -0,7% (-162 aziende) mentre le società di persone arretrano del -1,6% (-136 unità). In flessione anche le altre forme giuridiche (-0,5%, -5) tra le quali sono ricomprese le Cooperative (-2%, -10). Il comparto Artigiano continua nel 2020 perde il -0,2%, corrispondente ad un calo di 16 unità.

Continua la crescita, invece, delle società di capitali (+2,3%, +287 aziende) all'interno delle quali spiccano le Srl (+72, +0,7%). Questo raggruppamento vede un aumento molto consistente del sottogruppo delle Srls (le Srl semplificate), che segnano in un solo anno un aumento del 13,7% pari a 218 unità, mentre le SpA continuano a perdere terreno: -1,3% (-3 aziende). Il successo delle Srls è legato al regime di vantaggio non solo per quanto riguarda il capitale sociale necessario alla sua costituzione, che tuttavia rappresenta un limite nel momento in cui si fa una richiesta di finanziamento, ma anche per le formalità e costi di costituzione anche se, in virtù del limitato apporto di capitale necessario per avviarle, non pare indicata per progetti imprenditoriali particolarmente complessi.

Continua l'ascesa delle imprese gestite da stranieri, in calo le femminili. L'invecchiamento della popolazione “colpisce” le imprese giovanili

Nel 2020 continuano a crescere in maniera rilevante le imprese a maggioranza straniera (imprese la cui partecipazione del controllo e della proprietà è detenuta in prevalenza da persone non nate in Italia) che con 5.717 unità rappresentano il 13,1% del tessuto imprenditoriale provinciale.

Cala invece il numero delle imprese a conduzione femminile (imprese partecipate in prevalenza da donne) che si assestano a quota 9.634, con una incidenza percentuale sul totale che tocca il 22,1% delle imprese complessivamente presenti in provincia. Continua la contrazione delle imprese giovanili (imprese la cui partecipazione del controllo e della proprietà è detenuta in prevalenza da persone di età inferiore ai 35 anni) che a causa della stagnazione complessiva della dinamica imprenditoriale cui si unisce il progressivo aumento dell'età degli imprenditori già presenti in azienda, scendono a quota 3.368 unità: quasi mille imprese under 35 in meno rispetto al 2015.

Battuta d'arresto per il commercio al dettaglio, cresce quello on-line. Gli incentivi fiscali spingono le imprese edili

Nel 2020 tra i diversi macro-settori, gli unici che mettono a segno una crescita sono le costruzioni (+77 aziende, +1,2%), che beneficiano dei numerosi interventi pubblici di agevolazione come bonus e sgravi fiscali per interventi di riqualificazione edilizia, e in misura più contenuta le utilities (+5, +3,5%). Arretrano invece l'industria in senso stretto (-57, -1,1%), i servizi (-15, -0,1%) e l'agricoltura (-21, -0,6%) settore quest'ultimo che continua il suo pluridecennale percorso di ridimensionamento.

Scendendo nel dettaglio dei settori, variazioni positive interessano trasversalmente l'economia provinciale. All'interno di un manifatturiero che continua a contrarsi (-56, -1,1%), crescono le aziende della meccanica (+3, +16%) mentre arretrano quelle della filiera moda come la concia (-28, -3%) e le calzature (-8, -1,3%). A registrare una flessione, troviamo anche i metalli (-12, -2,1%) ed i mobili (-2, -0,4%).

Tra i servizi, una pesante battuta d'arresto si registra nel commercio al dettaglio (-108, -1,7%) con punte significative per quello ambulante (-52, -2,5%). Sempre nel commercio al dettaglio, crescono le aziende che operano via internet (+36, +23,4%): un comparto già in crescita nel 2019 ma che nel 2020 ha beneficiato del lungo periodo di lockdown indotto dalla pandemia. Nel 2020 crescono anche le aziende operanti nel commercio e riparazione di autoveicoli (+24, +2,3%).

Nel terziario continuano a crescere le realtà imprenditoriali legate al turismo come i ristoranti (+42, +2,4%) mentre si riduce il numero dei bar (-27, -2,4%) e delle attività di alloggio (-5, +0,9%).

In crescita, nel 2020, l'immobiliare (+45, +2%), le attività professionali (+24, +1,6%) comparto all'interno del quale sono ricomprese le attività di direzione aziendale, comunicazione, consulenza, ricerche di mercato, fotografia, design, interpretariato, pubblicità, veterinari, ecc. ma anche le attività artistiche, sportive e di intrattenimento quali palestre, parchi divertimento, sale giochi, discoteche, ecc. (+12, +1,9%).

In diminuzione invece i servizi più direttamente dedicati alla persona come lavanderie, estetiste, parrucchieri, centri benessere, ecc. (-6, -0,4%) ma anche il trasporto merci su strada (-8, -1,5%).

5.1.5 Sicurezza e reati

1* Nel corso del 2020, non sono emersi elementi che facciano ipotizzare un radicamento organizzativo tradizionale delle mafie nazionali in Toscana, sebbene alcune criticità ambientali, aggravate dagli effetti economici della crisi sanitaria, possono creare nuove opportunità criminali per attività di riciclaggio e di imprenditorialità mafiosa, prodromiche di una presenza organizzativa più incisiva e penetrante.

In base all'analisi dei principali eventi riferibili a fenomeni di criminalità organizzata di origine nazionale osservati in Toscana (circa 42 eventi analizzati nel 2020), la proiezione criminale di organizzazioni di matrice camorristica risulta la più diffusa ed eterogenea per strategie di business criminale sul territorio regionale (38% degli eventi analizzati). Gli eventi riconducibili a gruppi con una matrice 'ndranghetista in Toscana (29%), invece, confermano l'elevata capacità di queste consorterie criminali sia nel promuovere attività illecite su larga scala, come nel caso del traffico internazionale di stupefacenti, sia nel condizionare l'economia legale, attraverso il coinvolgimento di operatori economici toscani in cartelli di imprese finalizzati alla manipolazione del mercato dei contratti pubblici o di settori economici ad elevata regolazione (es. rifiuti). Infine, gli eventi relativi ad organizzazioni di origine siciliana (21%) rivelano il perdurare di relazioni tra gruppi ancora operativi nell'isola e soggetti da tempo trasferitisi sul territorio toscano.

Gli eventi relativi ad associazioni criminali di matrice transnazionale (32 casi analizzati nel 2020) mostrano la sempre maggiore organizzazione e dimensione dei traffici illeciti promossi da gruppi in gran parte di origine albanese (31%), cinese (28%), nigeriana (18%), e dalla composizione mista. Il traffico di stupefacenti rappresenta il principale business criminale (66% dei casi), seguito da favoreggiamento della migrazione clandestina (25%) e da reati di caporalato e tratta (16%). In molti degli eventi analizzati è stata contestata l'associazione a delinquere semplice o per traffico (65%), mentre permangono le difficoltà di un eventuale qualificazione giuridica della matrice mafiosa delle organizzazioni più strutturate presenti sul territorio. Rispetto alle attività economiche, le attività di contrasto e prevenzione patrimoniale evidenziano ancora una volta in Toscana un interesse specifico da parte delle organizzazioni criminali rispetto agli investimenti nel settore privato (immobiliare, alberghiero, ristorazione, costruzioni), in misura anche maggiore rispetto al mercato dei contratti pubblici. La vulnerabilità del settore privato si è aggravata per via dell'incremento di domanda di capitali e di compravendite di attività economiche in difficoltà finanziarie dovute all'emergenza sanitaria, e per un sistema di monitoraggio e di filtro antimafia ancora sottoutilizzato in questo ambito.

L'economia sommersa, i settori economici a legalità debole e quelli nei quali sono più diffuse forme di criminalità economica e finanziaria, costituiscono il principale canale di infiltrazione criminale delle mafie nel territorio toscano, con una vulnerabilità financo maggiore ad altri canali più tradizionali, fra tutti quello del mercato dei contratti pubblici.

1 *FONTE: si veda estratto da: 2020- Quinto rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana- Regione Toscana - Scuola Normale Superiore

Secondo i dati della D.I.A., sono aumentate del 200% il numero di segnalazioni sospette analizzate dalla Direzione Investigativa (in linea con il trend nazionale), per un totale di oltre 20 mila segnalazioni. Un terzo di queste è stato ricondotto a possibili fenomeni di criminalità organizzata, il restante a c.d. reati spia.

Rispetto al mercato dei contratti pubblici e delle concessioni/autorizzazioni, la Toscana è la terza regione del Centro Nord Italia per numero di provvedimenti interdittivi emessi dalle prefetture nel corso del 2020, con una quota pari al 4,5% del totale nazionale, in aumento del 270% rispetto all'anno precedente (34 provvedimenti contro i 9 del 2019). Incidenza maggiore nei settori del commercio, costruzioni e servizi, confermando la vulnerabilità sia dei lavori che dei servizi.

beni confiscati in Toscana

In Toscana il numero totale dei beni confiscati (fonte ANBSC) è di 541 beni totali presenti, con un incremento rispetto all'anno precedente del 11%. I beni attualmente in gestione sono 377 % del totale), in aumento rispetto all'anno precedente (+10%), con alcune province che fanno da traino rispetto al dato regionale: Grosseto (+257%), Massa Carrara (+33%) e Pistoia (+16%). La metà circa dei beni in gestione sono localizzati in sole tre province: Pistoia (58 beni), **Pisa (57 beni)** e Prato (55 beni). Nonostante l'emergenza pandemica, sono aumentati i beni che risultano destinati (+12% rispetto al 2019), per un totale di 164 beni sul territorio regionale (30% del totale), anche se resta molto ampio il numero di beni destinabili perché giunti a confisca definitiva (57% dei beni in gestione). In aumento i beni giunti a confisca definitiva rispetto al 2019 (+77%, pari a 214 beni), e quelli giunti a confisca di secondo grado (+282%, pari a 42 beni).

Considerato l'incremento nel numero di provvedimenti di sequestro e confisca nell'ultimo quinquennio all'interno del Distretto, il rischio di un ulteriore rallentamento nelle procedure di loro destinazione è molto concreto se non verrà definita una governance del settore più efficiente, in coordinamento con l'A.N.B.S.C.. Secondo i dati disponibili, l'attesa media di un bene prima di essere destinato è di circa 7 anni dopo la sua confisca, se il provvedimento è stato emesso negli ultimi vent'anni. I dati della Toscana non si discostano in maniera significativa dalla media nazionale e da quella delle altre regioni simili, senza distinzione per tipologie di bene, se azienda (8,1 anni) o immobile (7,5 anni). In aumento i beni riconducibili a provvedimenti emessi da giudici toscani (+46% rispetto al 2019), rappresentando circa la metà dei beni attualmente censiti (45% del totale). In altre regioni del Centro Nord circa l'81% dei provvedimenti ha avuto origine giurisdizionale interna al Distretto di riferimento. Tra i Distretti che hanno promosso più provvedimenti in Toscana vi sono quelli della Campania (21%), del Lazio (15%) e della Lombardia (7%), seguiti soltanto dopo da Calabria (4%) e Sicilia (1%). I beni sono distribuiti in 71 comuni della Toscana (26% dei comuni toscani).

A guidare la classifica regionale per numero di beni è il comune di Marciano della Chiana (41 beni), seguito da Prato (40 beni), Arezzo (32 beni) e Firenze (25 beni). In continuità con il 2019, aumenta in maniera rilevante il numero di beni presenti presso i capoluoghi di provincia, riequilibrando il gap territoriale con i comuni di ridotta dimensione demografica identificato nelle precedenti analisi (+32% immobili, + 54% aziende nelle città capoluogo rispetto al 2019).

Su base provinciale, Arezzo e Pistoia sono le prime in Toscana per numero di beni sotto confisca (entrambi ospitano il 16% circa dei beni regionali), seguite da Prato (11%), Livorno (9%) e Firenze (8%). Rispetto al precedente censimento si osservano incrementi significativi nelle province di Grosseto (+129% di beni rispetto al 2019), Siena (+39%) e Massa Carrara (+23%). I dati delle altre province restano mediamente stabili. I comuni di Firenze e Prato insieme ospitano quasi la metà delle aziende in gestione presenti in tutta la regione, mentre rispetto ai beni immobili, in due comuni, Prato e Arezzo, si concentra circa ¼ del totale presente in regione. I beni immobili rappresentano l'88% del totale, il restante è costituito da aziende (12%). Rispetto all'anno precedente, in aumento sia il numero di beni immobili (+11%) sia quello delle aziende (+5%). La distribuzione dei beni immobili ancora in gestione vede al primo posto le unità immobiliari a fine abitativo (51% del totale), seguite, per numerosità, da terreni (27%), e unità immobiliari a fine commerciale e industriale (13% del totale). Su 63 beni classificati come aziende, circa il 25% è costituito da aziende nel settore del commercio ingrosso-dettaglio, seguito da alberghi e ristoranti (21%) e da quello immobiliare e servizi alle aziende (17%). Come negli ultimi anni, le costruzioni, così come le estrazioni, non giocano in Toscana un ruolo trainante (8% del totale), ancora una volta in contro-tendenza rispetto alle dinamiche economiche osservate nel resto del paese e, in particolare, nelle regioni a più recente espansione criminale – il 26% delle aziende confiscate a livello nazionale svolgono attività nell'edilizia, il 18% nelle regioni del Centro e Nord. Nel 2020, come nei precedenti rapporti, si registra in Toscana, uno spostamento del baricentro invisibile dell'autorità di organizzazione, gestione e governo degli scambi occulti secondo un modello di "corruzione organizzata" in cui dagli attori partitici e politici – secondo il "vecchio" modello svelato da "mani pulite" – il centro di regolazione si orienta verso dirigenti e funzionari pubblici, e verso una gamma di attori privati: imprenditori, mediatori faccendieri, professionisti, gruppi criminali. Negli eventi emersi in Toscana nel corso del 2020 trova conferma un'altra linea di tendenza già segnalata nei rapporti degli anni precedenti, ossia la funzione centrale che una varietà di figure professionali – come avvocati, commercialisti, notai, ingegneri, architetti, medici, etc. – tendono ad assumere all'interno delle reti della corruzione, in particolare quelle di tipo sistemico. Accanto agli imprenditori e ai funzionari/dirigenti pubblici (presenti in 36 casi su 67), in poco meno della metà – 26 su 67 – dei nuovi eventi analizzati nel quinquennio si rileva una presenza di professionisti. Si riscontra una natura duttile e "camaleontica" che i professionisti giocano nelle reti della corruzione, specie quelle di natura consuetudinaria o sistemica: "semplici" corruttori, così come intermediari, garanti, procacciatori d'affari, "facilitatori", "camera di compensazione" informale di crediti e debiti, fornitori di servizi utili a dissimulare pagamenti illeciti. Nel 2020 gli imprenditori dominano la scena quali attori privati, presenti in 11 casi, in aumento sia in termini assoluti che percentuali. In 2 casi sono presenti liberi professionisti, si dimezzano i casi con la presenza di cittadini, mentre non sono emerse evidenze di presenze mafiose nei reticoli corruttivi.

Le società pubbliche e partecipate: la frontiera della "nuova" corruzione.

Un segnale di allarme che emerge dagli eventi di corruzione in Toscana nel 2020, in linea con le osservazioni precedenti sullo "slittamento verso il privato" del baricentro della nuova corruzione, è la particolare vulnerabilità delle società partecipate a

fenomeni di potenziale abuso di potere. Nell'ultimo anno ben 3 episodi coinvolgono manager e dirigenti di società pubbliche o a partecipazione pubblica – un numero più alto di quelli venuti alla luce nei quattro anni precedenti.

Se i soggetti con responsabilità politica erano presenze marginali negli eventi di potenziale corruzione nel quadriennio 2016/2019 – apparivano solo in 9 casi, spesso con un ruolo ausiliario o “di sponda” rispetto alle attività di altri attori, e totalmente assenti nel corso del 2019 - nel 2020 sono presenti in ben 6 dei 16 casi considerati. A dominare la scena sono invece i funzionari e dipendenti pubblici, figure che emergono complessivamente in 11 casi. Tra le altre figure istituzionali, vi sono 3 casi nei quali sono presenti magistrati, medici, docenti universitari. Nel quinquennio preso in esame in 37 casi è presente un numero di attori coinvolti pari o superiore a 5, in 18 dei quali – ben 8 affiorati solo nell'ultimo anno – vi sono più di 10 soggetti, fino a un tetto di quasi 150 soggetti coinvolti. In 4 dei 16 “eventi di corruzione” emersi nel corso del 2020, ossia in un quarto del totale, si è utilizzata la definizione di “corruzione sistemica” per qualificare un salto di qualità osservabile nella natura dei reticoli di attori coinvolti nella corruzione. Si segnalano, in particolare, l'ampiezza dei reticoli di relazioni allacciate, che richiedono la presenza di efficaci meccanismi di regolazione delle loro interazioni – ossia di governance extra-legale degli scambi occulti. Una tendenza che non è la risultante di una moltiplicazione orizzontale di attività e scambi occulti, ma piuttosto il consolidarsi, occasionalmente cementato da strutture verticali di autorità, di una rete estesa e ramificata di relazioni informali o illegali. In più del 60% degli eventi di corruzione nel quinquennio si registra un tipo di corruzione che si fonda su scambi occulti ripetuti nel tempo. La più frequente è quella consuetudinaria, con 31 casi, in cui nonostante l'ammontare non altissimo di risorse gli scambi erano reiterati nel tempo e si fondavano sull'affermarsi di “modelli reiterati di comportamento” tra i soggetti coinvolti, noti e rispettati.

Meno diffusa ma comunque significativa la realtà della corruzione sistemica: in 15 eventi la ripetizione, l'ammontare più cospicuo di risorse e la gamma più estesa di partecipanti alle relazioni di scambio ha richiesto la presenza di un collante fiduciario più robusto, in qualche caso determinato dalla semplice aspettativa di una “ripetizione del gioco” in altri rafforzato anche da elementi reputazionali così come dall'azione di “garanti” capaci di assicurare il rispetto di accordi e “regole non scritte”. In 23 casi la vicenda sembra invece basarsi su un incontro occasionale tra pochi soggetti disposti ad entrare in una relazione di scambio, secondo il modello di corruzione occasionale. Si rileva un decremento dei casi di corruzione nel settore delle nomine: un caso nel 2020 rispetto ai 5 del 2019, si dimezzano i casi di corruzione nelle verifiche da 4 a 2 tra il 2019 e il 2020, ma nell'attività contrattuale si registra l'area più sensibile al rischio corruzione: in tutto 9 i casi di corruzione – raddoppiati rispetto ai 5 dell'anno precedente – nel settore degli appalti.

Negli ultimi cinque anni si registrano ben 27 eventi di corruzione nell'ambito degli appalti: 16 appalti per lavori, 6 appalti per forniture, 5 appalti per servizi. Nella gestione dell'emergenza da pandemia da covid-19 è maturato un allarme sui potenziali effetti criminogeni dell'accelerazione forzata delle procedure, necessaria per ottenere gli approvvigionamenti necessari a fronteggiare lacune e carenze del sistema sanitario. Tanto la riflessione teorica che l'evidenza giudiziaria mostrano che gli acquisti straordinari, dove crescono l'ammontare di risorse in gioco e il potere discrezionale

del decisore pubblico, mentre trasparenza e controlli sono corrispondentemente indeboliti, risultano più vulnerabili al rischio corruzione. Dal punto di vista della distribuzione territoriale degli episodi di corruzione, ben 26 casi hanno come sede Firenze – mentre una distribuzione omogenea (6-7 eventi) contraddistingue le province di Grosseto, Livorno, Lucca, Massa Carrara, Prato e Siena. Le province di Arezzo, Pisa e Pistoia si collocano invece in una fascia più bassa, tra 2 e 3 episodi nell’intervallo temporale considerato; Il livello territoriale che sembra essere maggiormente coinvolto dagli eventi di corruzione emersi in Toscana è quello provinciale, seguito dal livello comunale e interprovinciale. Secondo i dati raccolti nell’ambito del progetto C.E.C.O., la quantità di lanci stampa raccolti per l’anno 2020 (480) ha avuto un calo rispetto al 2019 (693) e al 2018 (919) – lanci la cui codifica riporta un numero di eventi di corruzione in diminuzione (262 rispetto ai 338 e 514 dei due anni precedenti), il numero più basso da quando nel 2016 sono iniziate le rilevazioni. È possibile ipotizzare che si tratti di uno degli effetti collaterali di un anno straordinario come il 2020, trascorso per circa 10 mesi nelle altalenanti fasi di gestione dell’emergenza da covid-19, con effetti di rallentamento sia di molteplici attività amministrative che dell’azione di repressione giudiziaria. Secondo i dati del progetto C.E.C.O., come negli anni precedenti anche nel 2020 Sicilia (16%), Lombardia (14%) e Lazio (11%) presentano le percentuali più elevate, riportando complessivamente circa il 42% dei casi analizzati. Dopo un picco nel 2018 resta costante la percentuale di notizie legate a fenomeni corruzione in Toscana, nel 2020 limitato a 16 eventi, 6% del totale, per quanto in calo in termini assoluti rispetto ai 20 eventi codificati nel 2019. L’attenzione mediatica appare comunque significativa, in linea con la media degli anni precedenti. I dati del progetto C.E.C.O. indicano che rispetto al biennio precedente, i settori maggiormente interessati dai reati contro la pubblica amministrazione sono stati anche nel 2020, come negli anni precedenti, gli appalti – complessivamente circa il 55% dei casi. In crescita rispetto al biennio precedente in termini percentuali – 11,5% di casi – anche gli eventi emersi nel governo del territorio. In calo rispetto agli anni precedenti gli eventi di potenziale corruzione che riguardano nomine e incarichi (4,5%) e controlli e verifiche (5,44%), quasi dimezzati.

2* L’infiltrazione e l’inquinamento dell’economia legale si realizzano spesso con l’alimentazione di fenomeni di corruzione e collusione nei procedimenti decisionali pubblici per condizionare i processi volti al rilascio di concessioni/autorizzazioni amministrative per la gestione di servizi pubblici o di pubblica utilità ovvero all’assegnazione di appalti di opere pubbliche.

L’alterazione del sistema della libera concorrenza nel settore economico-produttivo è legata anche alla fidelizzazione ed al controllo delle imprese in difficoltà che vengono a tal fine finanziate; alle aziende si garantisce la prestazione di servizi che costituisce il corrispettivo rispetto alla disponibilità dei beni d’impresa da utilizzare quale canale di riciclaggio o strumento per reati fiscali.

2 *Le informazioni contenute nel paragrafo sono ricavate dalla “Relazione sull’attività delle forze di polizia, sullo stato dell’ordine e delle sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata” trasmessa dal Ministro dell’Interno alla Presidenza della Camera dei Deputati nell’anno 2018

Grazie all'intermediazione di figure professionali qualificate si innovano anche le tecniche di reinvestimento di capitali di provenienza illecita, che sfruttano le opportunità offerte dall'internazionalizzazione dei mercati finanziari e dall'economia digitale.

Unitamente al carattere transnazionale dello spettro operativo e degli ambiti delittuosi di riferimento delle matrici autoctone, che delineano il quadro di una minaccia globale e globalizzata, si registra sempre più marcatamente la dimensione digitalizzata della criminalità organizzata.

Esplorando e sfruttando le eterogenee e multiformi potenzialità degli strumenti, dei canali e delle piattaforme del cyber spazio, le modalità operative e relazionali degli attori e dei network delinquenziali evolvono e si innovano.

Nei territori di espansione, in Italia ed all'estero, l'obiettivo dell'accumulazione della ricchezza è assolutamente prevalente rispetto a quello del controllo del territorio.

Si registrano tentativi di penetrazione criminale da parte delle matrici autoctone nel tessuto sociale ed economico di Paesi Europei ed extraeuropei.

L'attività istituzionale volta ad interrompere le progettualità delittuose ed a contenere e contrastare il potere economico delle consorterie si sviluppa lungo la direttrice delle iniziative investigative/ giudiziarie finalizzate anche all'arresto di soggetti latitanti - e dell'esecuzione delle misure di prevenzione patrimoniale.

3* Secondo la classifica stilata da Il Sole 24 Ore, Pisa è al terzo posto assoluto in Toscana dietro a Firenze e Siena Nel 2021 Pisa sale al 22° posto per la qualità della vita.

Vi è stata quindi un'accelerazione di diciotto posizioni, capace di far avanzare la città fino al ventiduesimo posto assoluto in tutta Italia.

Sono stati presi in esame 90 indicatori, suddivisi nelle tradizionali sei macro-categorie tematiche (ciascuna composta da 15 indicatori) che accompagnano l'indagine dal 1990:

- ricchezza e consumi;
- affari e lavoro;
- ambiente e servizi;
- demografia e salute;
- giustizia e sicurezza;
- cultura e tempo libero.

L'aumento a da 42 a 90 indicatori, proposto già dal 2019, consente di misurare molti aspetti del benessere. Gli indicatori sono tutti certificati, forniti al Sole 24 Ore da fonti ufficiali, istituzioni e istituti di ricerca.

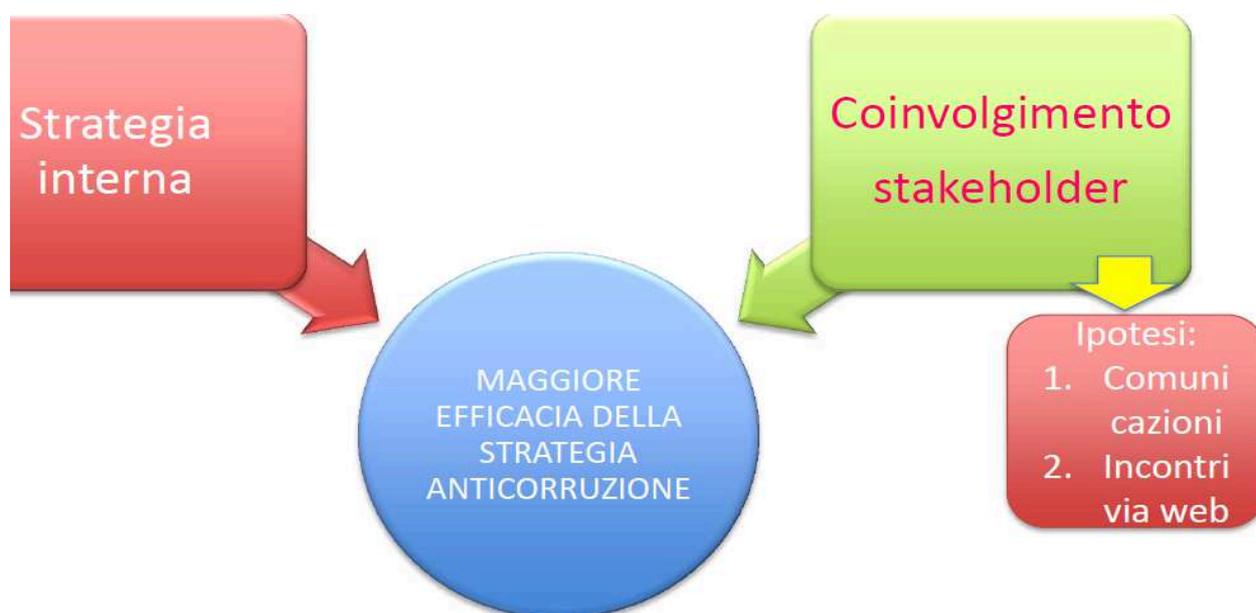
3* fonte: -Il Sole 24 ore - Articolo Pisa Today-Nazione

Per ciascuno dei 90 indicatori, mille punti vengono dati alla provincia con il valore migliore e zero punti a quella con il peggiore. Il punteggio per le altre province si distribuisce in funzione della distanza rispetto agli estremi (1000 e 0). In seguito, per ciascuna delle sei macro-categorie di settore, si individua una graduatoria determinata dal punteggio medio riportato nei 15 indicatori, ciascuno pesato in modo uguale all'altro (1/90). Infine, la classifica finale è costruita in base alla media aritmetica semplice delle sei graduatorie di settore.

Pisa ha totalizzato 514,84 punti, migliorando di 18 posizioni la classifica del 2020: la città si piazza al ventiduesimo posto. In vetta troviamo Trieste, quarta un anno fa. Completano il podio Milano (+10 rispetto al 2020) e Trento. La prima città toscana è Firenze, piazzata all'undicesimo posto (+11 rispetto a un anno fa), poi c'è Siena in quindicesima piazza (-4 rispetto al 2020). Dopo Pisa, l'altra toscana più alta è Arezzo: 41° posto. Fanalino di coda Crotona, 107° posto, con 340,97 punti.

La classifica sulla Qualità della vita curata da Il Sole 24, pertanto ha assegnato a Pisa la 22° su 107. Un balzo di 18 posizioni rispetto all'anno precedente e, addirittura, di 31 posizioni rispetto al 2018.

5.1.6 Gli stakeholder



Per indirizzare il proprio operato e valutare l'efficacia delle azioni intraprese, il Comune deve dialogare sistematicamente con la comunità che rappresenta. Gli stakeholder (i cosiddetti "portatori di interessi") sono gli interlocutori di riferimento dell'Amministrazione e sono costituiti da individui, gruppi o organizzazioni che possono influenzare o essere influenzati, positivamente o negativamente, dall'azione dell'Ente.

Si tratta di soggetti che interagiscono col Comune in virtù delle sue competenze e attribuzioni e possono incidere, a vario titolo, sulla formazione delle decisioni.

L'interazione tra Amministrazione e stakeholders è quindi suscettibile di generare rapporti di privilegio o alterare le dinamiche di una corretta dialettica istituzionale e richiede un'attenta analisi.

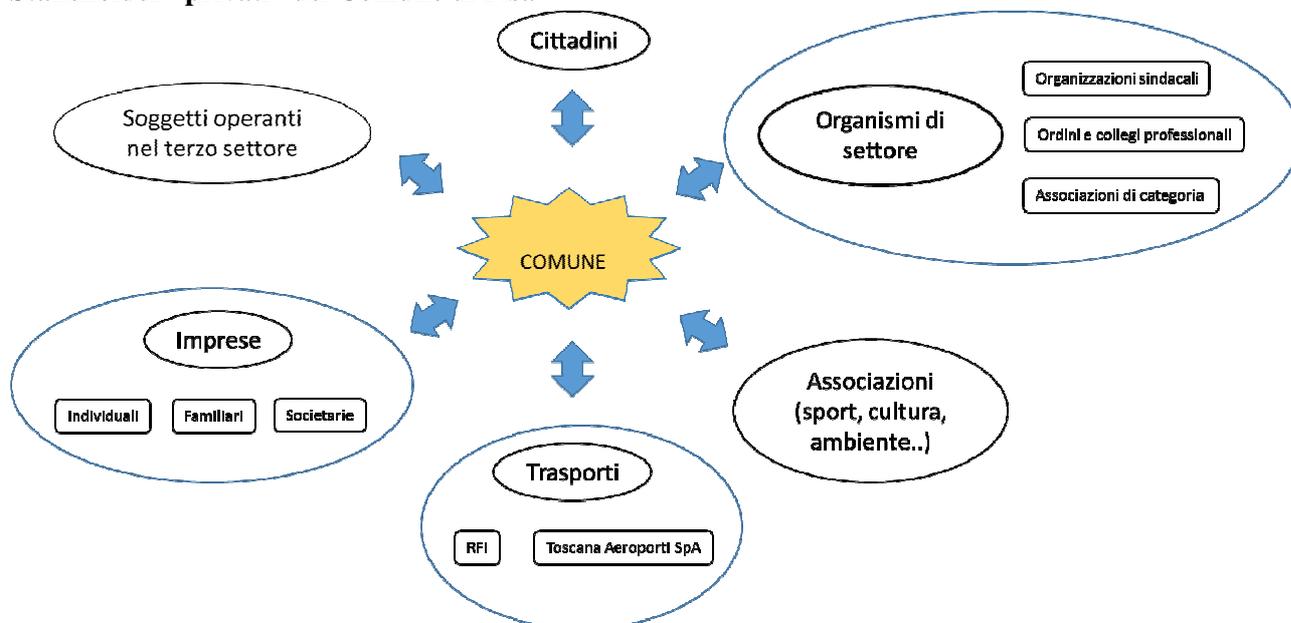
Per valutare l'eventuale rischio corruttivo (e adottare le opportune misure preventive), sono stati individuati e mappati i principali stakeholders che interagiscono col Comune di Pisa e possono "influire", con un diverso grado di incidenza, sull'operato dell'Amministrazione.

Come già riportato nei precedenti Piani, la mappatura generale dei portatori di interessi è stata effettuata tenendo conto della specificità del contesto esterno in cui il Comune di Pisa opera (e descritto precedentemente). In estrema sintesi, Pisa è una città universitaria, ad alta vocazione turistica, con un ampio litorale, un Parco naturale, strutture ospedaliere di rilievo nazionale, centri di ricerca, l'aeroporto e infrastrutture ferroviarie e stradali.

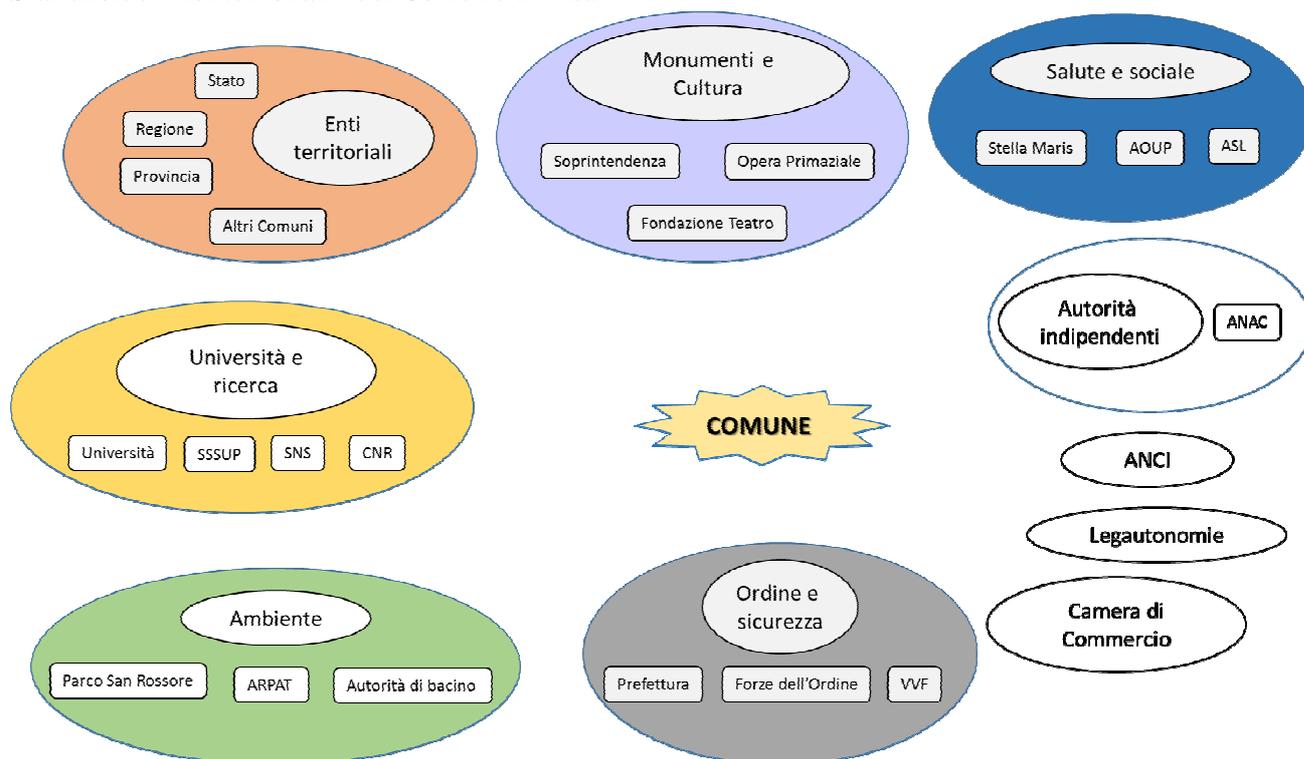
Sono state quindi identificate due macrocategorie di portatori di interessi:

- a) Stakeholder "privati" (soggetti singoli o associati che perseguono interessi privati)
- b) Stakeholder "istituzionali" (istituzioni, enti o soggetti che svolgono funzioni pubbliche).

Stakeholder "privati" del Comune di Pisa



Stakeholder “istituzionali” del Comune di Pisa



Già nel PTPCT 2020-2022 era presente nell’area a rischio “Rapporti con gli stakeholder” nel processo “*Rapporto con la società civile e il territorio*” la misura specifica che riguardava la nomina dell’Osservatorio per lo studio e la promozione di attività finalizzate al contrasto di fenomeni di illegalità, con particolare riferimento a infiltrazioni criminali nel territorio ed eventi corruttivi. L’Osservatorio è diventato operativo con la nomina dei componenti eletti dal Consiglio Comunale nella seduta del 28.01.2020 con deliberazione n. 5. Dello stesso Osservatorio fanno parte due membri di diritto, già nominati nella seduta del CC del 22.03.2018 con deliberazione n.10. La stessa deliberazione di CC n. 10/2018 aveva approvato con l’allegato 1, parte integrante e sostanziale dello stesso atto, il “Regolamento dell’Osservatorio” costituito da n. sette articoli che ne disciplinano il funzionamento e le attività.

A seguito della nomina dei membri eletti, è stato avviato un percorso di collaborazione tra il RPCT, unitamente all’ ufficio di supporto, con incontri e scambi di documentazione.

L’emergenza sanitaria in corso ha rallentato le attività, ma pur essendo evidente la collaborazione avviata ed impostata, il presente Piano prevede nell’area a rischio sopracitata, la misura specifica per l’effettiva operatività dello stesso Osservatorio secondo la disciplina del relativo regolamento.

Nel corso dell'anno 2021 l'Osservatorio è stato dotato di un locale uso ufficio, delle dotazioni strumentali necessarie e, allo stesso è stato garantito il personale qualificato a supporto per le attività da svolgere.

Fra le attività di rilievo che il Regolamento prevede, vi è l'attività formativa che i componenti dell'Osservatorio possono porre in essere sulle materie obbligatorie in anticorruzione e trasparenza, per tutti i dipendenti, offrendo un contributo sostanziale nello studio e la promozione delle attività finalizzate al contrasto dei fenomeni di illegalità.

Richiamando il suddetto regolamento, ed evidenziando i compiti dell'Osservatorio che ha funzioni consultive, di proposta e di stimolo per l'Amministrazione Comunale nei campi della diffusione della cultura della legalità, si evidenzia altresì come l'attività prevista sia di sicuro impulso per migliorare sempre e al meglio i processi dell'Ente nello specifico argomento.

5.1 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 occupazionale 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.

5.2.1 Il comune: il funzionamento

In particolare, il Comune:

- promuove lo sviluppo economico, sociale e culturale della comunità, finalizzato all'affermazione dei valori umani e al soddisfacimento dei bisogni individuali e collettivi, alla tutela e salvaguardia dell'ambiente, alla tutela del lavoro e dei diritti dei lavoratori, alla valorizzazione delle risorse culturali, storiche e artistiche della città di Pisa;
- concorre alla determinazione delle condizioni necessarie per rendere effettivi i diritti di tutti i componenti la comunità locale e di coloro che scelgono di insediarsi per necessità transitoria ed in particolare degli appartenenti alle categorie più deboli ed emarginate;

- favorisce l'utilizzazione della proprietà privata in funzione sociale e promuove lo sviluppo sociale, economico ed occupazionale della comunità e di coloro che scelgono di insediarsi per necessità transitoria attraverso l'indirizzo ed il coordinamento dell'iniziativa economica pubblica e privata sul territorio;
- riconosce nella pace un diritto fondamentale degli uomini, delle donne e dei popoli; a tal fine il comune promuove nella comunità locale iniziative culturali, di ricerca, di educazione, di informazione, di cooperazione alla pace e favorisce lo scambio e l'integrazione culturale tra i popoli, valorizzando il rispetto e la tutela delle diversità etniche, linguistiche, culturali, religiose e politiche, anche attraverso la promozione dei valori della cultura della tolleranza le diverse culture che convivono nella città. Il comune sostiene iniziative miranti all'unità politica ed economica dell'Europa;
- valorizza ed incentiva le forme di volontariato, di associazionismo e cooperazione nazionale ed internazionale, assicurando alle organizzazioni del volontariato ed alle associazioni la propria collaborazione e garantendo la loro partecipazione all'attività del comune;
- promuove l'attività sportiva garantendo l'educazione motoria ai giovani e la pratica sportiva di ogni fascia di età, favorendo a tal fine il coinvolgimento delle federazioni sportive, degli enti di promozione sportiva, delle associazioni e delle società sportive senza fini di lucro;
- contribuisce a garantire il diritto allo studio, curando in modo particolare l'adempimento dell'obbligo scolastico da parte di tutti i cittadini e le cittadine e promuovendo iniziative di formazione permanente e ricorrente;
- promuove azioni per favorire nella comunità locale pari opportunità tra donne e uomini, per perseguire il riequilibrio dei ruoli sociali e delle rappresentanze attraverso tutti gli strumenti ritenuti più idonei ed in particolare avvalendosi del consiglio cittadino per le pari opportunità. Coordina tempi e modalità dei servizi per rispondere alle esigenze dei cittadini e delle cittadine, delle famiglie, delle lavoratrici e dei lavoratori;
- favorisce il coinvolgimento diretto della collettività nella gestione della cosa pubblica, garantendo la massima trasparenza e pubblicità delle procedure e l'accesso dei cittadini e delle cittadine agli atti e alle informazioni in possesso dell'amministrazione;
- assicura, nelle forme previste dallo Statuto, la partecipazione alla vita politica e amministrativa di tutti coloro, singoli o associati, che fanno parte della popolazione presente sul territorio comunale;
- concorre a garantire il diritto alla salute, predisponendo interventi idonei ad assicurare la salubrità dell'ambiente urbano e di lavoro e promuovendo una diffusa educazione sanitaria; opera per il completo abbattimento delle barriere architettoniche e promuove lo sviluppo di un efficiente servizio di assistenza

sociale, con particolare riferimento agli anziani, ai minori, agli invalidi ed ai portatori di handicap, ai tossicodipendenti, agli immigrati e ai nomadi;

- riconosce a tutti i bambini i diritti sanciti dalla convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, adottando in primo luogo forme di consultazione per le scelte che li riguardano ed operando per la realizzazione di una adeguata rete di servizi. Promuove l'impegno formativo dei genitori, educatori, animatori e riconosce il ruolo fondamentale dei bambini, ragazzi e giovani nella vita della comunità locale.

(dallo Statuto comunale, articoli 1,2 e 3)

Il Comune, quando svolge i propri i compiti ed esercita le proprie funzioni, non è libero 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



il Comune deve svolgere la sua attività ed esercitare i suoi poteri solo quando lo stabilisce una legge, nel modo e con i limiti che la stessa legge gli impone ed esclusivamente per gli scopi che questa indica

UGUAGLIANZA E IMPARZIALITÀ



quando il Comune agisce, non può discriminare le posizioni dei soggetti coinvolti dalla sua azione, né tra di loro, né nei confronti dello stesso comune. Prima di agire, deve accertare e valutare tutti gli interessi coinvolti; questi interessi possono essere sacrificati o limitati solo nella misura strettamente indispensabile a difendere l'interesse pubblico (che, in quanto pubblico, riguarda, comunque, tutta la collettività)

BUON ANDAMENTO



l'azione del Comune deve essere adeguata, appropriata e proporzionata in rapporto alle esigenze che derivano dalla necessità di tutelare gli interessi della collettività amministrata

RESPONSABILITÀ



quando il Comune agisce, prima di agire, deve prevedere e valutare le conseguenze della propria attività e adottare, se necessario, le misure correttive adeguate

EFFICIENZA



il Comune deve svolgere la propria attività ed esercitare i propri poteri utilizzando in maniera ottimale le risorse e i mezzi che ha a disposizione

EFFICACIA



il Comune deve raggiungere gli obiettivi che si è dato adottando le misure che risultano più idonee

INTEGRITÀ



quando il Comune agisce, garantendo sempre e comunque il rispetto della legge, deve perseguire solo e soltanto gli interessi della collettività che amministra e alla cura di questi interessi deve indirizzare le proprie decisioni e i propri comportamenti.

5.2.2 Il Comune: l'organizzazione

In primis occorre esaminare il contesto organizzativo interno del Comune di Pisa, i ruoli e mansioni in capo ai vari soggetti attraverso l'analisi della struttura organizzativa ponendo l'attenzione alle diverse competenze e responsabilità interne.

Già il precedente PTPCT 2021-2023 prevedeva che l'organizzazione del Comune, durante l'anno 2021 avrebbe subito modifiche.

Con deliberazioni n. 187 del 29/10/2020 e n.209 del 19/11/2020, era stata modificata la macrostruttura dell'Ente e, in seguito, in un'ottica di maggiore razionalizzazione ed efficienza organizzativa si è proceduto con deliberazione di GC n. 85 del 06.05.2021 (con decorrenza 01.06.2021) ad una redistribuzione delle funzioni all'interno delle direzioni trasferendo la funzione "Gestione delle procedure espropriative" dalla direzione 04 Patrimonio, alla direzione 10 Urbanistica-Edilizia privata –Servizi amministrativi alla mobilità, ridenominando quest'ultima in: Urbanistica-Edilizia privata –Servizi amministrativi alla mobilità- espropri.

Con deliberazione di GC n. 135 del 15.06.2021 si è proceduto quindi ad un perfezionamento nella distribuzione delle funzioni all'interno delle direzioni 4 e 10, in un'ottica di maggiore razionalizzazione ed efficienza organizzativa, aggiornando il funzionigramma di cui alla delibera di GC 85/2021.

La struttura organizzativa del Comune al 01.01.2021 al 14.11.2021 era la seguente:

Direzione	
Segreteria Generale	DIREZIONE-01
Servizi Demografici-Cultura-Servizi istituzionali - Partecipazione – Pari Opportunità - Politiche giovanili	DIREZIONE-02
Finanze - Provveditorato - Aziende	DIREZIONE-03
Patrimonio (<i>interim dal 01.07.2021 al 14.11.2021 al dirigente dir13</i>)	DIREZIONE-04
Programmazione e controllo - Sistemi informativi – Protezione civile Servizi assicurativi (<i>interim dal 01.05.2021 al 14.11.2021 al dirigente dir3</i>)	DIREZIONE-05
Infrastrutture e viabilità - Verde e arredo urbano - Edilizia scolastica e cimiteriale	DIREZIONE-06
Avvocatura (<i>interim al dirigente dir 12</i>)	DIREZIONE-07
Polizia municipale - Sicurezza urbana	DIREZIONE-08
Servizi educativi	DIREZIONE-09
Urbanistica - Edilizia privata - Servizi amministrativi mobilità (dal 01.06.2021 Urbanistica - Edilizia privata - Servizi amministrativi mobilità – Espropri)	DIREZIONE-10
Turismo – Tradizioni storiche - Ambiente	DIREZIONE-11
Gare e contratti -Organizzazione e personale- Prevenzione e protezione-Datore di lavoro	DIREZIONE-12
Sociale – Disabilità- URP - Politiche della casa- Supporto giuridico-Consiglio Comunale	DIREZIONE-13
Programmazione LL.PP. - Edilizia pubblica- Sport- Attività produttive	DIREZIONE-14

*

*Da evidenziare che, a seguito della procedura di mobilità esterna di un posto di dirigente amministrativo, il Sindaco con atto n. 56/2021 ha conferito al dirigente vincitore della selezione, l'incarico di Capo Gabinetto, a far data dal 01.08.2021.

La macrostruttura ha subito modifiche a far data dal 15.11.2021 con deliberazione di GC n. 251/2021. A seguito del completamento della procedura di mobilità esterna di un posto di dirigente amministrativo con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, la Giunta Comunale ha ritenuto, in un'ottica di maggiore razionalizzazione ed efficienza, di trasferire le funzioni afferenti il "Patrimonio" alla Direzione 05 e, le funzioni afferenti i "Servizi assicurativi" alla Direzione 03. Si è ritenuto, pertanto necessario

ridenominare la Dir. 05 e la Dir.03, aggiornando il funzionigramma e l'organigramma di cui alle deliberazioni di GC n. 85/2021 e 135/2021

La struttura organizzativa del Comune dal 15.11.2021 al 31.12.2021 era la seguente:

Direzione	
Segreteria Generale	DIREZIONE-01
Servizi Demografici-Cultura-Servizi istituzionali Partecipazione – Pari Opportunità - Politiche giovanili	DIREZIONE-02
Finanze - Provveditorato – Aziende- Servizi assicurativi	DIREZIONE-03
Programmazione e controllo - Sistemi informativi – Protezione civile- Patrimonio	DIREZIONE-05
Infrastrutture e viabilità - Verde e arredo urbano - Edilizia scolastica e cimiteriale	DIREZIONE-06
Avvocatura (<i>interim al dirigente dir 12</i>)	DIREZIONE-07
Polizia municipale - Sicurezza urbana	DIREZIONE-08
Servizi educativi	DIREZIONE-09
Urbanistica - Edilizia privata - Servizi amministrativi mobilità – Espropri	DIREZIONE-10
Turismo – Tradizioni storiche - Ambiente	DIREZIONE-11
Gare e contratti -Organizzazione e personale- Prevenzione e protezione-Datore di lavoro	DIREZIONE-12
Sociale – Disabilità- URP - Politiche della casa- Supporto giuridico-Consiglio Comunale	DIREZIONE-13
Programmazione LL.PP. - Edilizia pubblica- Sport- Attività produttive	DIREZIONE-14

Nell'anno 2021 a seguito dei diversi pensionamenti e i nuovi ingressi nel ruolo dirigenziale, si è determinata una rilevante rotazione tra i dirigenti dell'Ente che ha riguardato sia il cambio di direzione/funzioni e attività, sia il conferimento di funzioni diverse e/o aggiuntive rispetto ai precedenti incarichi, sia il conferimento di incarichi ad interim. (A tal proposito si rimanda al paragrafo 9.1.2 sulla rotazione pag. 74).

In base alla macrostruttura attualmente operativa², le varie strutture si organizzano in **Direzioni**: strutture organizzative caratterizzate, per i loro compiti e i loro obiettivi, dalla necessità di un indirizzo organizzativo e gestionale unico e unitario.

² Articolo 8 del regolamento sull'assetto organizzativo e gestionale (deliberazione della Giunta Comunale n. 205/2012)

A queste strutture sono assegnati obiettivi e le risorse per raggiungerli. La direzione opera sotto la diretta ed esclusiva responsabilità di un dirigente.

Le direzioni si articolano in

Uffici: 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 di coordinamento interfunzionale**³. Si tratta di:

- **unità di coordinamento interfunzionale:** unità di coordinamento e 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;
- **comitato di coordinamento:** organismo di supporto alla programmazione, al coordinamento e al monitoraggio dell'attività dell'ente;
- **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 (con esclusione di argomenti di competenza o rilevanza sindacale).

³ Articoli da 16 a 18 del regolamento sull'assetto organizzativo e gestionale (deliberazione della Giunta Comunale n. 205/2012)

5.2.3 Il Comune: il personale

Il Comune di Pisa conta complessivamente, al 31 dicembre 2021, 661 dipendenti.

Dipendenti del Comune di Pisa per categoria e Direzione compreso personale a tempo determinato e ex art 90 (fonte Ufficio Personale – dati al 31.12.2021)

1) i dati contengono anche il personale a tempo determinato delle varie categorie

	Area Amministrativo contabile	Area Tecnica	Area Vigilanza	Avvocatura	Area culturale	Area Informatica	Area Socio Pedagogica	Supporto Organi Politici	tot
Dir	9	3	1					1	14
D	45	37	16	3		3	7	1	112
C	175	45	127			3	71	3	424
B	66	44							110
A	1								1
tot	296	129	144	3	0	6	78	5	661

Dei 661 dipendenti, 640 sono a tempo indeterminato e 21 a tempo determinato.

In totale i dirigenti sono 14, dei quali 11 di ruolo, 3 a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110 del Testo Unico degli Enti Locali e 1 a tempo determinato, inquadrato come dirigente di supporto agli organi di direzione politica, nominati ai sensi dell'articolo 90 del Testo Unico degli Enti Locali (Portavoce del Sindaco).

Per quanto riguarda i profili di appartenenza: 9 sono dirigenti amministrativi; 3 appartengono al profilo tecnico, 1 al settore della vigilanza, 1 al supporto organi politici.

Tra il personale a tempo indeterminato la categoria più numerosa è la categoria C con 424 dipendenti; mentre la categoria D è composta da 112 dipendenti; 110 dipendenti per la categoria B e 1 solo dipendente per la categoria A.

Per quanto riguarda il personale a tempo determinato, dei 36 dipendenti complessivi, 25 sono assegnati alla copertura dei posti presso le strutture educative (scuole materne e asili nido) e 1 nell'area amministrativa.

Alle attività di supporto degli organi di direzione politica, oltre ai dirigenti evidenziati in precedenza (n.2), sono assegnati 4 dipendenti, 1 inquadrato nella categoria D istruttore direttivo e 3 in categoria C; tutti nel profilo amministrativo contabile.

ULTIMA MACROSTRUTTURA DELIBERA GC 251/2021*(*fonte Ufficio Personale – dati al 31.12.2021)**

Direzione		cat A	cat B	cat C	cat D	Dir	totale
Capo di Gabinetto						1	1
1	Segreteria Generale			3	3	Seg. Gen. 1	7
2	Servizi Demografici-Cultura-Servizi istituzionali - Partecipazione – Pari Opportunità - Politiche giovanili	1	34	52 (di cui 3 art. 90)	9 (di cui 1 art. 90)	2 (di cui 1 art. 90)	98
3	Finanze - Provveditorato – Aziende – Servizi assicurativi		17	14	6	1	38
5	Programmazione e controllo - Sistemi informativi - Patrimonio - Protezione civile		8	23	10	1	42
6	Infrastrutture e viabilità - Verde e arredo urbano - Edilizia scolastica e cimiteriale		10	19	15	1 t. dete	45
7	Avvocatura			2	2	Interim D-12	4
8	Polizia municipale - Sicurezza urbana		2	136 (di cui 5 agenti dete)	16	1 t. dete	155
9	Servizi educativi		4	78 (di cui 13 t.dete)	9	1	92
10	Urbanistica - Edilizia privata - Servizi amministrativi mobilità - Espropri		2	24	9	1 t. dete	36
11	Turismo – Tradizioni storiche -Ambiente		15	14	9	1	39
12	Gare e contratti -Organizzazione e personale- Prevenzione e protezione-Datore di lavoro		2	19	8	1	30
13	Sociale – Disabilità- URP - Politiche della casa- Supporto giuridico-Consiglio Comunale		8	24	7	1	40
14	Programmazione LL.PP. - Edilizia pubblica – Sport- Attività produttive		8	16	9	1	34
totale		1	110	424	112	14	661

Si fa presente che nel periodo 1 gennaio 2022 – 31 dicembre 2024, secondo le proiezioni, lasceranno presumibilmente il servizio 69 dipendenti.

Di questi 69 dipendenti, 1 dirigente, 11 sono categoria D, cioè appartenenti alla carriera direttiva di livello immediatamente inferiore a quello dirigenziale, 40 sono categoria C e 17 sono categoria B.

Nella tabella che segue sono riportati i dati distinti per categoria.

Nella tabella che segue è riportato l'andamento dei pensionamenti previsti nel triennio.

Andamento pensionamenti nel triennio 2022-2024 *

**(fonte Ufficio Personale – dati al 31.12.2021)*

	cat B	cat C	cat D	Dir	totale
2022	10	26	5		41
2023	5	8	3	1	17
2024	2	6	3		11
totale	17	40	11	1	69

**da evidenziare che i dati potrebbero variare a seguito delle nuove norme pensionistiche.*

(I dati sono stati elaborati prendendo in considerazione i pensionamenti e quindi non le dimissioni dal servizio senza diritto a pensione. Per gli anni in questione sono stati indicati i collocamenti a riposo d'ufficio al momento prevedibili, non essendo possibile conoscere le eventuali richieste di pensione anticipata da parte dei dipendenti. I dati pertanto sono suscettibili di variazioni legate a modifiche normative e nuove richieste su istanza dei dipendenti)

DATI RIFERITI A UPD*

**(fonte Ufficio Procedimenti Disciplinari – dati al 31.12.2021)*

Da segnalare, nel contesto interno dell'Ente, i dati dell'UPD, in particolare quelli riferiti all'avvio di procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti riconducibili a reati relativi ad eventi corruttivi:

per l'anno 2021 non risultano procedimenti disciplinari aperti per le fattispecie indicate.

5.2.4 Le aziende

Il Comune può condurre le proprie attività in economia, impiegando personale e mezzi strumentali di proprietà, oppure affidare talune funzioni a specifici organismi. Tra le competenze attribuite al Consiglio comunale, rientrano l'organizzazione e la concessione di pubblici servizi, la costituzione e l'adesione a istituzioni, aziende

speciali o consorzi, la partecipazione a società di capitali e l'affidamento di attività in convenzione. Le modalità di gestione dei servizi pubblici privi di rilevanza economica e di quelli a rilevanza economica sono oggetto di specifiche discipline di legge. In particolare, per i servizi a rilevanza economica, la normativa impone regole finalizzate ad evitare che una struttura con una forte presenza pubblica possa, in virtù di tale posizione di vantaggio, creare distorsioni alla concorrenza e al libero mercato. (FONTE DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE 2019-2021)

Per l'esercizio di alcune sue funzioni il Comune utilizza anche lo strumento della partecipazione societaria, sia partecipando a società già costituite, sia costituendone appositamente, per lo svolgimento di funzioni e compiti particolari.

Nello specifico, si tratta di:

- **società in house** per la gestione di servizi strumentali o per l'esercizio di funzioni amministrative.

Si tratta di società create dal Comune (di cui possono far parte anche altri soci, esclusivamente pubblici), distinte e separate dal Comune, ma che da questo dipendono totalmente (prima di tutto, nelle decisioni che riguardano le strategie aziendali), e alle quali il Comune ricorre direttamente (cioè senza svolgere gare pubbliche), per esercitare funzioni amministrative, per procurarsi i beni e i servizi di cui ha bisogno per il suo funzionamento o per erogare alla collettività servizi pubblici. I servizi strumentali sono prestati dalla società "in house" esclusivamente nei confronti e a favore del Comune (e degli eventuali altri soci, esclusivamente pubblici) e riguardano i beni e i servizi di cui il Comune ha bisogno per il suo funzionamento.

Le società in house del Comune di Pisa sono:

APES – Azienda Pisana Edilizia Sociale scpa

Cosa fa	svolge le funzioni relative al recupero, alla manutenzione e alla gestione amministrativa del patrimonio del comune destinato all'edilizia residenziale pubblica
Partecipazione del Comune	Attualmente il Comune di Pisa detiene una partecipazione di n. 336.690 azioni del valore nominale complessivo di € 336.690,00, pari al 38,70% del capitale sociale.

Navicelli di Pisa srl a socio unico

Cosa fa	società creata per lo sviluppo della zona portuale industriale Livorno – Pisa, per la gestione e lo sviluppo dei servizi portuali e della navigazione nel Porto interno di Pisa e lungo il canale navigabile dei Navicelli. In particolare, svolge attività di manutenzione ordinaria e straordinaria del canale navigabile Pisa - Livorno e dell'area portuale e delle sue pertinenze; svolge i servizi richiesti nell'area, compresa la gestione delle aree portuali medesime
Partecipazione del Comune	Attualmente il Comune di Pisa detiene una quota del valore nominale di € 157.003,84, corrispondente al 100,000% del Capitale Sociale

	della Società.
--	----------------

Pisamo – Azienda per la mobilità srl

Cosa fa	società creata per la gestione dei servizi relativi al sistema di mobilità urbana. In particolare gestisce tutti i servizi funzionali al governo del sistema di mobilità urbana, la sosta e la segnaletica stradale
Partecipazione del Comune	Attualmente il Comune di Pisa detiene una quota del valore nominale di € 1.280.500,00 pari al 98,5% del Capitale Sociale della Società.

SEPI – Società delle entrate Pisa spa

Cosa fa	Svolge l'attività di riscossione e gestione di tutte le entrate del Comune
Partecipazione del Comune	Attualmente il Comune di Pisa detiene n° 251.770 azioni per un valore nominale di € 2.517.700,00, pari al 97,397% del capitale sociale.

▪ società per la gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica

Si tratta di società nate per la produzione di beni e attività, che il Comune fornisce a titolo oneroso non direttamente, ma tramite, appunto, una o più società appositamente create, nell'interesse generale e le cui condizioni di offerta perseguono principi di continuità, parità di trattamento e adattamento ai bisogni, per realizzare fini sociali e promuovere lo sviluppo economico e civile della collettività

Le società per la gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica cui il Comune di Pisa partecipa sono:

CTT Nord srl

Cosa fa	svolge l'attività di organizzazione ed esercizio del servizio di trasporto pubblico locale
Partecipazione del Comune	Il Comune di Pisa detiene nella Società una quota del valore nominale di € 3.892.915,50 pari al 9,379% del Capitale Sociale.

Farmacie comunali Pisa spa

Cosa fa	gestisce le farmacie delle quali il Comune di Pisa è titolare
Partecipazione del Comune	Attualmente il Comune di Pisa detiene una partecipazione di n° 2.376 di azioni per un valore nominale complessivo di € 119.400,00, pari al 99,50% del Capitale Sociale.

Retiambiente spa

Cosa fa	svolge il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sul territorio della comunità d'ambito territoriale ottimale "ATO Toscana Costa"
Partecipazione del Comune	Attualmente il Comune di Pisa detiene una partecipazione di n. 4.368.223 azioni per un valore nominale complessivo di € 4.368.223,00 pari al 19,872% del Capitale Sociale.

▪ **società delle reti per l'erogazione di servizi**

Le società delle reti per l'erogazione di servizi cui il Comune di Pisa partecipa sono

GEOFOR Patrimonio srl

Cosa fa	svolge l'attività di impianto e gestione patrimoniale di reti, impianti e dotazioni immobiliari strumentali, ed afferenti alla gestione ed erogazione dei servizi afferenti lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.
Partecipazione del Comune	Attualmente il Comune di Pisa detiene una partecipazione del valore nominale di € 4.223.756,00 pari al 58,774% del Capitale Sociale.

Toscana Energia spa

Cosa fa	svolge l'attività di distribuzione del gas di qualsiasi specie in tutte le applicazioni, di energia elettrica, di calore ed ogni altro tipo di energia con destinazione ad usi civili, commerciali, industriali, artigiani e agricoli
Partecipazione del Comune	Attualmente il Comune di Pisa detiene una partecipazione di n. 6.131.017 azioni dal valore nominale complessivo di € 6.131.017,00 pari al 4,19% del Capitale Sociale.

▪ **consorzi** (previsti dall'articolo 31 del Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali)

Si tratta di consorzi, costituiti da più Enti locali secondo le norme previste per le aziende speciali, per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni. Al consorzio possono partecipare altri Enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti.

Il Comune di Pisa partecipa a:

Consorzio Società della Salute zona pisana – SdS Zona Pisana

Cosa fa	esercita le funzioni di programmazione, organizzazione e gestione delle attività di assistenza sanitaria e sociale assegnate dagli enti ai sensi degli indirizzi contenuti nel piano sanitario e sociale regionale
Partecipazione del Comune	Il Comune detiene una quota di partecipazione al fondo di dotazione del 42,88%

<p>▪ enti di diritto privato controllati</p>

Fondazione Teatro di Pisa

Cosa fa	gestione e diffusione della conoscenza e della fruizione delle attività teatrali, della musica e della danza
Partecipazione del Comune	Il Comune controlla la Fondazione attraverso la nomina della maggioranza dei consiglieri di Amministrazione

Le società e gli enti soggetti sono tenute al rispetto degli obblighi previsti dalla Legge 190/2012 (prevenzione della corruzione), dal D.Lgs 33/2013 (pubblicità e trasparenza) e dal D.Lgs 39/2013 (cause di incompatibilità e inconfiribilità). Alla luce delle significative modifiche normative intervenute e con particolare riferimento al D.Lgs. 97/2016 (“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 dicembre 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”), l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con delibera n. 1134 del 08.11.2017, ha approvato le “Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazione e degli enti pubblici economici”, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 284 del 05.12.2017. Le Nuove linee guida disciplinano l’applicazione delle disposizioni in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione che la legge pone direttamente in capo alle società e agli enti controllati o partecipati nonché agli enti privati a cui è affidato lo svolgimento di attività di pubblico interesse. Pertanto, tali società ed enti sono tenuti a dare puntuale attuazione alle norme di legge vigenti in materia secondo le modalità indicate dalla citate Nuove linee guida dell’ANAC. In tale contesto, le presenti indicazioni sono finalizzate a dare impulso ed a promuovere l’adozione delle misure prescritte in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione.

Per quanto riguarda invece le misure di prevenzione della corruzione diverse dalla trasparenza, l’art. 1, comma 2-bis, della Legge 190/2012, introdotto dal D.Lgs. 97/2016, stabilisce che tanto le pubbliche amministrazioni che i soggetti di cui al comma 2 dell’art. 2-bis del D.Lgs. 33/2013 sono destinatari delle indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione (PNA) ma, mentre le prime sono tenute ad adottare un Piano della trasparenza e della prevenzione della corruzione (PTPC), i soggetti di cui al citato art. 2-bis, comma 2, del D.Lgs. 33/2013 devono adottare “misure integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2011, n. 231” con riferimento alle funzioni svolte e in relazione alla propria specificità organizzativa. Sono invece esclusi dall’ambito di applicazione delle misure di prevenzione della

corruzione, diverse dalla trasparenza, i soggetti di cui al comma 3 dell'art. 2-bis del D.Lgs. 33/2013.

E' possibile avere notizie più complete e dettagliate sulle partecipazioni del Comune di Pisa, nella sezione "Enti controllati" di Amministrazione Trasparente agli indirizzi:

<https://www.comune.pisa.it/it/ufficio-scheda/23422/Societ-Partecipate.html>

<https://www.comune.pisa.it/it/ufficio-scheda/23421/Enti-Pubblici-Vigilati.html>

6 Attuazione del PTPCT

Il PTPCT deve essere verificato, tracciato e monitorato.

Con il PTPCT 2022-2024, e in stretta connessione con quanto previsto anche dal D.Lgs 74/2017 art. 4, che prevede la verifica dell'andamento della performance da parte dell'Organismo di Valutazione, viene stabilito di effettuare un monitoraggio semestrale sugli obiettivi anticorruzione - obiettivi che fanno parte del piano della performance - al fine di verificare la funzionalità del piano e il livello di attuazione delle misure.

Occorre un presidio puntuale di verifica e controllo, che permetta l'effettiva tracciabilità (supportata da evidenza documentale) di ciò che viene compiuto da ogni responsabile delle Strutture dell'Ente in merito agli obiettivi anticorruzione attribuiti, evitando l'autoreferenzialità dei resoconti intermedi e finali.

Il monitoraggio semestrale delle misure del precedente Piano (riferite all'anno 2021) si è reso indispensabile per poter predisporre il nuovo Piano.

Per aggiornare le misure e renderle sempre più incisive e calibrate sulla realtà del Comune, nella redazione del Piano 2022-2024, si è tenuto conto delle risultanze dei monitoraggi richiesti a tutti i Responsabili di Struttura con note del SG/RPCT rispettivamente del 03.06.2021 prot. n.56231 (per il monitoraggio alla data del 15.06.2021) e del 07.12.2021 prot. n.126374 (per il monitoraggio alla data del 31.12.2021) delle misure anticorruzione contenute ed assegnate con il PTCP 2021-2023.

Con le suddette note si raccomandava, inoltre, di procedere al costante aggiornamento delle pagine di competenza di Amministrazione Trasparente, curandone la completezza al fine di ottemperare agli obblighi relativi.

Il monitoraggio consuntivo, è servito anche per la predisposizione della relazione finale del RPCT.

Gli obiettivi anticorruzione, come quelli sulla trasparenza, rientrano nei più ampi obiettivi di performance organizzativa di ENTE a cui devono partecipare tutti i dipendenti, a vari livelli. Gli obiettivi operativi (misure anticorruzione e trasparenza) individuati dal PTPCT, sono identificati chiaramente come obiettivi di lavoro da raggiungere e su cui verranno valutati.

Il Piano Performance 2021 (approvato con deliberazione di GC n. 70 del 15.04.2021 e successive modifiche di cui alle deliberazione di GC n. 303 del 09.12.2021) ha previsto gli obiettivi di trasparenza e prevenzione della corruzione come obiettivi di Ente ai fini della misurazione della performance organizzativa dei dirigenti, delle PO e dei dipendenti.

Anche in ottemperanza al Regolamento sulla valutazione e premialità approvato con deliberazione di GC n. 170 del 24.10.2019 e modificato con deliberazione di GC n. 86 del 06.05.2021 la performance di Ente concerne, tra l'altro, anche l'attuazione di piani, programmi e prescrizioni in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione e l'OdV attesterà il rispetto degli obblighi di trasparenza secondo i tempi di approvazione della griglia di rilevazione, allegata ad apposita deliberazione di ANAC del corrente anno 2022.

La misurazione della performance organizzativa tiene conto del “contributo” che le direzioni, nel loro complesso, sono in grado di apportare annualmente al conseguimento delle priorità di mandato e dei relativi programmi e la misurazione della performance individuale tiene conto del “contributo” che ogni dipendente apporta, attraverso il raggiungimento degli obiettivi di risultato.

Attraverso il ciclo della performance, si valuta il lavoro prestato da tutti i dipendenti del Comune, ciascuno in relazione al proprio inquadramento e ai propri compiti, all'interno dell'organizzazione.

Parte II

MISURE ANTICORRUZIONE

7. PTPCT- Evoluzione: anni 2014-2021

Si riportano tutti gli atti e i provvedimenti relativi ai PTPCT adottati dal Comune di Pisa

Anno 2021

- Con Deliberazione di Giunta Comunale n.14 del 04/02/2021 è stato approvato il Piano di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza per il triennio 2021-2023 con assegnazione delle misure da perseguire alle diverse Direzioni. Con l'allegato n. 3) del Piano, è stata approvata la Tabella sulla Trasparenza ricalcando rigorosamente “l'albero della trasparenza” approvato da ANAC nell'ambito della deliberazione n.1310/2016

Anno 2020

- Con Deliberazione di Giunta Comunale n.13 del 31/01/2020 è stato approvato il Piano di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza per il triennio 2020-2022 con assegnazione delle misure da perseguire alle diverse Direzioni. Con l'allegato n. 3) del Piano, è stata approvata la Tabella sulla Trasparenza ricalcando rigorosamente "l'albero della trasparenza" approvato da ANAC nell'ambito della deliberazione n.1310/2016

Anno 2019

- Con Deliberazione di Giunta Comunale n.8 del 31/01/2019 è stato approvato il Piano di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza per il triennio 2019-2021 con assegnazione delle misure da perseguire alle diverse Direzioni. Con l'allegato n. 3) del Piano, è stata approvata la Tabella sulla Trasparenza ricalcando rigorosamente "l'albero della trasparenza" approvato da ANAC nell'ambito della deliberazione n.1310/2016
- In data 31/01/2020, in attuazione dell'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012, il Responsabile della prevenzione ha compilato e pubblicato la relazione annuale sull'attuazione delle misure contenute

Anno 2018

- Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 82 del 08/05/2018/ è stato approvato il Piano di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza per il triennio 2018-2020
- Con provvedimento del Segretario Generale n. 601 del 15/05/2018 sono stati assegnati gli obiettivi anticorruzione e trasparenza 2018 alle strutture dell'Ente
- Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 150 del 26/07/2018 è stata approvata la nuova "Tabella Trasparenza" - Allegato 3 al Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza per il triennio 2018-2020
- In data 31/01/2019, in attuazione dell'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012, il Responsabile della prevenzione ha compilato e pubblicato la relazione annuale sull'attuazione delle misure contenute nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione relative all'anno 2018

Anno 2017

- Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 115 del 15/06/2017 è stato approvato il Piano di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza per il triennio 2017-2019

- Con provvedimento del Segretario Generale n. 805 del 19/06/2017 sono stati assegnati gli obiettivi anticorruzione e trasparenza 2017 alle strutture dell'Ente
- In data 31/01/2018, in attuazione dell'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012, il Responsabile della prevenzione ha compilato e pubblicato la relazione annuale sull'attuazione delle misure contenute nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione relative all'anno 2017

Anno 2016

- Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 28 del 08/03/2016 sono state approvate le linee guida per la predisposizione del Piano Anticorruzione 2016-2018
- Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 132 del 26/07/2016 è stato approvato il Piano Anticorruzione per il triennio 2016-2018
- Con provvedimento del Segretario Generale n. 923 del 29/07/2016 sono stati assegnati ai Dirigenti gli obiettivi anticorruzione per l'anno 2016
- Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 201 del 15/11/2016, il Piano Anticorruzione è stato adeguato, nella sezione riservata alla trasparenza, alle disposizioni del D.Lgs. n. 33/2013, modificato dal D.Lgs. n. 97/2016
- In attuazione dell'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012, il Responsabile della prevenzione ha compilato e pubblicato la relazione annuale sull'attuazione delle misure contenute nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione relative all'anno 2016

Anno 2015

- Con Deliberazione della Giunta Comunale n. 24 del 13/03/2015 è stato aggiornato il Piano Anticorruzione per il triennio 2015-2017
- Con provvedimento del Segretario Generale n. 278 del 16/03/2015, sono stati assegnati gli obiettivi anticorruzione 2015 alle strutture dell'Ente
- Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 155 del 10/11/2015 è stato revisionato il Piano Anticorruzione per il triennio 2015-2017
- Con provvedimento del Segretario Generale n. 1265 del 19/11/2015 sono stati assegnati gli obiettivi anticorruzione 2015, revisionati, alle strutture dell'Ente
- Nel mese di dicembre 2015, in attuazione dell'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012, il Responsabile della prevenzione ha predisposto e pubblicato la relazione sull'efficacia delle misure di prevenzione relative all'anno 2015 definite nel Piani triennale di Prevenzione della Corruzione

Anno 2014

- Con deliberazione della Giunta Comunale n. 96 del 15 luglio 2014 è stato approvato il Piano Anticorruzione 2014-2016
- Con provvedimento del Segretario Generale n. 748 del 05/08/2017 sono stati assegnati gli obiettivi in materia di trasparenza alle strutture dell'Ente
- Con provvedimento del Segretario Generale n. 897 del 16/09/2014 sono stati assegnati gli obiettivi in materia di anticorruzione alle strutture dell'Ente, come previsto nel PEG II semestre 2014 (deliberazione della Giunta comunale n. 97 del 15/07/2014)
- Con provvedimento del Segretario Generale n. 1069 del 10 novembre 2014 sono stati revisionati e adeguati gli obiettivi in materia di anticorruzione, assegnati alle strutture dell'Ente con il precedente provvedimento n. 897 del 16 settembre 2014
- Con provvedimento del Segretario Generale n. 1153 del 12/12/2014 è stata approvata la Procedura per la segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi
- Nel mese di dicembre 2014, in attuazione dell'articolo 1, comma 14 della legge 190/2012, il responsabile della prevenzione della corruzione ha pubblicato la Relazione sui risultati dell'attività di prevenzione della corruzione svolta nell'anno 2014

8. L'organizzazione del Piano e la mappa dei rischi e delle misure (le Schede allegate al Piano)

Il presente Piano mantiene la struttura operativa, così come previsto nei precedenti Piani, per aree trasversali di rischio in modo da conservare la sua efficacia e concreta operatività anche in caso di modifiche alla macrostruttura.

Le misure anticorruzione, infatti, sono contenute in schede (cfr. le Tabelle "Misure Anticorruzione 2022-2024", allegate a questo Piano) organizzate per aree di rischio, e non per strutture organizzative (direzioni), non solo per raggruppare in modo omogeneo i processi aventi la stessa natura, ma anche, e soprattutto, per avere a disposizione uno strumento trasversale, duttile e fruibile anche in caso di modifiche all'organizzazione interna dell'Ente.

Il presente PTPCT 2022-2024 conferma e/o sviluppa una serie di misure e ne introduce altre (Allegato 2 al PTPCT).

I dirigenti e i referenti, sono stati chiamati a collaborare per l'individuazione delle misure da perseguire di loro competenza, nelle diverse Aree a rischio.

Già con nota del 03.06/2021 prot n. 56231 il SG/RPCT comunicava che, che ogni direzione, anche a seguito del monitoraggio delle misure di competenza, analizzasse in

un'ottica di eventuale revisione, la propria mappatura dei processi e delle misure, nelle diverse aree a rischio del PTPCT con il supporto dell'ufficio in staff all'RPCT.

Il percorso di revisione del Piano, impostato dall'RPCT per il tramite della struttura di supporto, è iniziato già a partire dal luglio 2021 ed ha visto coinvolte tutte le direzioni dell'Ente rappresentate dai rispettivi dirigenti e dai referenti anticorruzione e trasparenza. Si sono tenute specifiche riunioni con tutti i soggetti coinvolti per definire in modo coordinato e condiviso la revisione (là ove se ne è ravvista la necessità) dei processi e/o delle misure ad essi collegate.

Per quanto riguarda alcune misure, si è resa necessaria una revisione attraverso una modifica e/o integrazione e/o cancellazione di alcune di queste. La necessità è nata per una improrogabile contestualizzazione delle modalità temporali di svolgimento e/o di circostanze sopravvenute che hanno determinato una rimodulazione o inserimento di nuove misure nel Piano

Si è cercato, anche come suggerisce ANAC di individuare misure non astratte e generiche, bensì misure tangibili e puntuali legate, se possibile, ad indicatori in grado di misurarne il concreto perseguimento e realizzazione.

Si è cercato, inoltre, di descrivere le misure con accuratezza al fine di far emergere l'obiettivo da perseguire e le modalità di attuazione per la mitigazione del rischio corruttivo.

Anche il Piano 2022-2024, come il precedente, assegna le misure (obiettivi) ai responsabili delle Strutture, direttamente.

In considerazione del fatto che nell'anno in corso potranno esserci cambiamenti organizzativi che riguarderanno la macrostruttura, accanto alle misure vengono indicati le direzioni/uffici che hanno la competenza nelle diverse materie oggetto delle misure stesse

Come già accennato la previsione del monitoraggio degli obiettivi anticorruzione e trasparenza, come strumento di mitigazione del rischio, è misura essenziale.

Essendo il PTPCT un documento di programmazione, è evidente che il monitoraggio e il controllo per la verifica della corretta attuazione delle misure, costituiscano una fase fondamentale del processo di gestione del rischio.

Si riscontra a livello generale (e non assoluto) che nell'Ente, la materia della prevenzione della corruzione e trasparenza venga vissuta come un ulteriore appesantimento burocratico rispetto alle incombenze lavorative giornaliere.

Ciò è da ricondurre ad un approccio culturale che, si auspica, possa essere superato tramite il coinvolgimento continuo dei Responsabili delle Strutture e dei referenti; si auspica, altresì che, attraverso la responsabilità condivisa, possano crearsi le condizioni per un progressivo e continuo miglioramento nella definizione e nel perseguimento degli obiettivi anticorruzione.

Dai monitoraggi effettuati, semestrale e consuntivo, è emerso, comunque un buon livello di conseguimento delle stesse misure. Si auspicano, pertanto, livelli di consistente miglioramento in particolare sotto il profilo della produzione della reportistica e del necessario potenziamento di una funzione propositiva e di raccordo tra RPCT e le rispettive strutture di appartenenza di ogni dirigente dell'Ente.

Le schede contenenti le misure anticorruzione, per ogni area a rischio, così come definite a livello strutturale nei Piani precedenti e riadottate nel presente piano, riportano le seguenti descrizioni:

PROCESSI /ATTIVITA': identificano le potenziali situazioni di rischio sulla base della analisi e dell'organizzazione interna e della tipologia di attività svolta. Per ogni processo/attività è indicato uno specifico livello di rischio

TIPOLOGIA DI RISCHIO: per ogni processo/attività sono descritte le tipologie di rischio corruttivo che possono verificarsi. I rischi possono riguardare diversi momenti e fasi dell'attività amministrativa (es. adozione del provvedimento, scelta del contraente/beneficiario, esecuzione degli atti e dei contratti, comportamenti degli operatori ecc...)

MISURE DA REALIZZARE: riguardano tutti gli interventi da realizzare per prevenire la corruzione

In termini generali, tutte le misure interessano i diversi momenti e ambiti dell'agire amministrativo e in particolare riguardano i meccanismi di formazione della decisione, i meccanismi di attuazione e, infine, i meccanismi di controllo delle decisioni. L'ANAC attribuisce alle aree di rischio un ruolo strategico, all'interno di ogni amministrazione, tanto da prescrivere che le precedenti "aree obbligatorie" siano denominate "aree generali" e che a queste siano aggiunte le "aree specifiche", in relazione alla tipologia di amministrazione. Le aree generali sono state incrementate con l'aggiornamento al PNA 2015, con l'aggiunta dei seguenti ambiti:

- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- incarichi e nomine
- affari legali e contenzioso

Per quanto riguarda le aree di rischio, accanto a quelle individuate da ANAC nel PNA, nell'attuale PTPCT 2022-2024, il Comune di Pisa ha individuato le aree (già presenti nei precedenti piani) che sono riportate nella seguente tabella:

Tabella riepilogativa delle aree di rischio del Piano 2022-2024

Personale	Generale - PNA
Contratti - Beni e servizi - provveditorato	Generale - PNA
Contratti – Lavori pubblici	Generale - PNA
Procedimenti amministrativi	Generale - PNA
Contributi e altri benefici	Generale - PNA
Servizi Finanziari- gestione entrate/spese	Generale - PNA
Patrimonio	Generale - PNA
Incarichi e nomine	Generale - PNA
Affari legali e contenzioso	Generale - PNA
Attività ispettive e di controllo	Generale - PNA
Gestione dell'assetto e utilizzo del territorio – Urbanistica - Espropri	Specifica
Rifiuti	Specifica
Aziende	Specifica
Comunicazione istituzionale	Specifica
Polizia Municipale	Specifica
Gestione generale, protocollo e URP	Specifica
Servizi di competenza statale	Specifica
Rapporti con gli stakeholder	Specifica

9 Le misure anticorruzione**9.1 Le misure di carattere generale**

Nelle suddette aree a rischio sono state individuate misure specifiche afferenti alle seguenti categorie:

- Misure di controllo
- Misure di trasparenza
- Misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento
- Misure di regolamentazione
- Misure di semplificazione
- Misure di formazione
- Misure di rotazione
- Misure di disciplina del conflitto d'interessi

Si tratta di misure previste dalla legge anticorruzione e di misure aventi carattere generale che interessano il Comune di Pisa in quanto pubblica amministrazione.

L'individuazione e la programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresenta una parte fondamentale del PTPCT di ciascuna amministrazione: le attività di analisi del contesto e di valutazione del rischio sono infatti propedeutiche alla identificazione e progettazione delle misure.

Accanto alle misure previste direttamente dalla legge anticorruzione, il Comune di Pisa ha individuato ulteriori misure specifiche e personalizzate in relazione alla particolare realtà organizzativa dell'Ente.

Per aggiornare le misure e renderle sempre più incisive e calibrate sulla realtà del Comune, nella redazione del Piano 2022-2024, è stato tenuto conto delle risultanze dei report di monitoraggio al 15 giugno 2021 e al 31.12.2021 richiesti a tutti i Responsabili di Struttura da parte del RPCT.

Le misure possono definirsi "generali" quando si caratterizzano per la capacità di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in modo trasversale sull'Ente; "specifiche" laddove incidono e sono contestualizzate su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio.

Entrambe le tipologie di misure sono utili a definire la strategia di prevenzione della corruzione in quanto agiscono su due diversi livelli: complessivamente sull'organizzazione e in maniera puntuale su particolari rischi corruttivi.

Anche sulla base di quanto realizzato dalle strutture nell'anno precedente (o negli anni precedenti), alcune misure di controllo efficaci (ad esempio predisposizione report semestrali per il monitoraggio delle gare, misure di controllo sui servizi finanziari, verifiche periodiche dei fabbisogni di personale, revisione del codice di comportamento ecc..) sono state confermate e/o perfezionate. Tali misure per la loro complessità e la natura trasversale, richiedono più anni per l'effettiva attuazione e, inoltre, esigenze normative e/o organizzative comportano la necessità di prevedere ulteriori misure specifiche da realizzare all'interno delle diverse aree a rischio.

9.1.1 La formazione

La formazione merita un'attenzione particolare, anche per la rilevanza che la legge le attribuisce.

E' importante sottolineare il ruolo strategico della formazione anche in relazione alle politiche del personale che verranno adottate negli anni a seguire.

Dovranno essere individuati alcuni specifici ambiti di formazione, anche in relazione alle eventuali novità normative, predisponendo un piano di formazione con particolare riferimento alle Direzioni/Uffici a maggior rischio corruzione in cui è necessario predisporre la rotazione del personale.

Nel Piano la misura della rotazione viene considerata quale strumento ordinario di organizzazione ed utilizzo ottimale delle risorse umane, da non assumere in via emergenziale o con valenza punitiva ma, anzi, accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentono una riqualificazione del personale.

Con lo strumento della rotazione degli incarichi, inoltre, il Comune di Pisa oltre che attuare una fondamentale ed obbligatoria misura volta a prevenire la corruzione, mette in atto uno strumento organizzativo (job rotation) tanto a favore dell'Ente quanto del dipendente, permettendo ai collaboratori di accumulare velocemente una buona esperienza in funzioni diverse ed in vari settori.

La centralità dell'attività di formazione è affermata nella L.190/2012. Occorre, per ogni anno di riferimento del Piano, che vengano previste sufficienti risorse finanziarie per perseguire adeguata formazione ai dipendenti.

In considerazione della individuazione del livello di rischio per ogni articolazione delle Strutture Comunali, sono obbligati ai percorsi di formazione annuale i dirigenti ed i titolari di PO, nonché tutti i dipendenti che siano titolari di funzioni di particolare rilevanza o responsabilità rispetto alle attività a rischio corruzione/illegalità dell'azione amministrativa. Quindi anche nel piano 2022-2024 viene individuata nei processi l'attività di formazione che avrà una particolare rilevanza come misura preventiva nella lotta alla corruzione nell'Ente.

Anche per l'anno 2021, nel PTPCT 2021-2023 era espressamente previsto all'allegato 2 "misure anticorruzione" nell'Area Personale all'interno del processo "Pianificazione, gestione ed organizzazione delle attività formative" le specifiche misure:

- Programmazione e avvio attuazione della formazione anche in relazione alla rotazione del personale
- Realizzazione percorsi formativi sulla normativa generale Anticorruzione e Trasparenza e/o corsi trasversali e coerenti in materia

che vengono reiterate nel PTPCT 2022 2024

Interventi formativi 2021

La Direzione Gare e Contratti – Personale e Organizzazione - Protezione e Prevenzione – Datore di Lavoro è la Direzione competente per l'organizzazione dei corsi formativi con le modalità ritenute più idonee.

L'attività formativa, oltre ad accrescere le conoscenze e competenze dei dipendenti, ha rilevanza come misura preventiva nella lotta alla corruzione nell'Ente e i percorsi formativi e di aggiornamento, consentono lo sviluppo delle competenze dei dipendenti. E' indispensabile adottare un metodo formativo e di aggiornamento continuo per permettere ai dipendenti di svolgere attività lavorativa in parallelo all'attività formativa e di aggiornamento.

Il Piano della Formazione, è lo strumento tramite il quale si possono definire e programmare gli obiettivi formativi che comunque devono essere monitorati in funzione delle nuove esigenze a seguito emanazioni di normative.

L'attività formativa è progettata/realizzata /monitorata ed aggiornata secondo le esigenze dell'Ente e in attuazione delle misure del Piano anticorruzione. Per l'anno 2021, sul capitolo della formazione, Cap.101680, sono stati inizialmente stanziati

€31.890, a seguito della variazione di Aprile e Luglio richiesta dal Dirigente del Personale (€113.611), le risorse assegnate risultavano di €145.501.

Grazie all'aumento della disponibilità economica è stato possibile programmare e attuare corsi che potranno proseguire anche nel prossimo anno per consentire la formazione continua dei dipendenti.

La realizzazione dei corsi tiene conto della rilevazione dei fabbisogni risultante dalle richieste dei dirigenti, con priorità alle necessità formative obbligatorie, urgenti e prioritarie.

Nel corso dell'anno si sono resi necessari interventi formativi che si sono rivelati prioritari ed urgenti a seguito di emanazioni di nuove normative (es Appalti) e in attuazione alle misure formative delineate nel PTPCT 2021-2023.

A giugno 2021 dal Dirigente della Direzione Personale, è stata inviata ai Dirigenti la scheda per la rilevazione dei fabbisogni formativi 2022-2023 e inviata nuovamente a Settembre a seguito dei cambi dirigenziali nella macrostruttura, causa pensionamento.

L'impiego delle metodologie di formazione a distanza (videoconferenze, e-learning) ha consentito di ampliare il numero dei destinatari e realizzare una formazione continua dei dipendenti, permettendo di assicurare l'efficacia e l'efficienza della formazione e aggiornamento nella consapevolezza che i migliori servizi dell'Ente Pubblico potranno essere ottenuti investendo sullo sviluppo delle competenze dei dipendenti già in servizio e dei neoassunti.

La formazione e aggiornamento in materia di Anticorruzione e tematiche connesse a fenomeni corruttivi come Appalti, lavori, servizi e forniture, contratti e Privacy, ha assunto carattere di continuità e trasversalità in tutto il corso del 2021 in quanto ritenuta indispensabile per la lotta alla corruzione.

La Legge di conversione del 6 agosto 2021 n.113 del Dl. N.80/2021 cd. "Legge rafforzamento PA e Giustizia" ha introdotto una serie di disposizioni urgenti finalizzate al rafforzamento della Pubblica Amministrazione.

Nell'ambito della semplificazione e trasparenza, l'art.6 della legge sopraindicata introduce il Piano integrato di attività e organizzazione (Piao), di durata triennale da aggiornare annualmente, che definisce gli obiettivi programmatici e strategici della Performance, in cui la strategia e gestione del capitale umano sotto il profilo organizzativo occupa un ruolo focale per il cambiamento della Pubblica Amministrazione.

E' stato quindi programmato ed attuato un percorso formativo trasversale specifico in presenza sullo sviluppo delle competenze manageriali destinato ai titolari di Posizione Organizzativa e per alcuni dipendenti cat. D (individuati dai Dirigenti), nell'ottica della crescita professionale del personale coinvolto finalizzato al miglior funzionamento organizzativo all'interno dell'Ente.

Dalla lettura dell'art. 6 emerge l'importanza della formazione informatica dei dipendenti, pertanto con prot. n.68382 del 6/7/2021, è stata richiesto ai Dirigenti di

rilevare le competenze informatiche dei dipendenti per l'attuazione di formazione specifica. Il percorso sulle competenze informatiche è stato programmato ma non attuato nel corso del 2021.

Dal mese di Gennaio 2021 al mese di Dicembre 2021 si sono svolti 79 corsi.

Causa emergenza Covid, gli interventi formativi si sono svolti prevalentemente in modalità on line e prevalentemente con carattere di obbligatorietà, non solo in ambito di sicurezza ma è stato considerato centrale formare e aggiornare i rup e altri dipendenti in materia di Appalti (lavori, servizi e forniture) e avviare la formazione in materia di Privacy (di base e specialistica). Il Corso on line Anticorruzione (determina con impegno di spesa adottata a Dicembre 2020) attivato a Dicembre per un primo gruppo di 100 dipendenti (compresi i Referenti anticorruzione e trasparenza) ha proseguito per l'intero anno 2021.

Dal Dirigente del Personale, è stata considerato urgente e prioritario formare i neoassunti in materia di appalti lavori e servizi, pertanto sono stati organizzati corsi specifici di base ed evoluti destinati a dipendenti che si occupano di appalti.

Webinar Neoassunti sul CCNL (determina con impegno di spesa adottata a Novembre 2020): il corso è stato attivato da Gennaio 2021 per n.50 neoassunti (non è stato possibile attivarlo a dicembre 2020 perché la maggior parte dei neoassunti ha preso servizio a fine dicembre 2020 /inizi 2021

Per quanto riguarda la rotazione del personale non è stato possibile programmare un verso e proprio percorso a causa di pensionamento di dirigenti e Titolari di Posizione Organizzativa, tuttavia è stato possibile attuare un Percorso formativo specifico per Responsabili di Posizione organizzativa per lo sviluppo delle competenze manageriali. La scelta di attivare questa formazione in modo trasversale, permette di incrementare le competenze in relazione alla gestione delle risorse umane per raggiungere il miglior funzionamento all'interno dell'Ente.

I corsi sicurezza sia in presenza che on line hanno interessato:

-Corso sulla tematica della sicurezza sulla formazione specifica dei dipendenti servizi educativi (educatori ed educatrici), formazione generale già attuata nel 2020

-Corso guida sicura rivolto a dipendenti della Polizia Municipale, una classe di recupero del corso attuato a novembre e dicembre 2020.

I corsi sicurezza aggiornamento Primo Soccorso e Antincendio possono essere svolti esclusivamente in presenza (on line solo per la parte teorica aggiornamento antincendio) ed è stato possibile attivarli nel mese di settembre- novembre 2021, seguendo tutte le normative precauzionali covid (distanziamento, numero limitato partecipanti, igienizzazione locali etc..)

I corsi organizzati da INPS - VALORE PA 2020-2021 (nessuna ricaduta economica per l'Ente) si sono svolti in modalità on line (gestione conflitti, anticorruzione, performance etc...)

La formazione sul codice di comportamento viene rinviata al corrente anno in considerazione del fatto che è stato necessario intervenire con priorità sulla formazione inerente gli Appalti e/o altre specifiche sulla base di richieste dai Dirigenti a seguito dell'entrata in vigore di nuove normative.

CONCLUSIONI

Il risultato raggiunto sulla formazione e aggiornamento nell'ambito dell'anticorruzione è altamente positivo come può dimostrare la tabella seguente dei corsi svolti (anticorruzione e trasparenza e materie coerenti)

Il corso Bim (Building Information Manager), formazione specifica per tecnici, a causa dell'acquisto dei software da parte della Direzione Sistemi Informativi avvenuto a Dicembre 2021 verrà attuato nel 2022.

(L'elaborazione dati sul numero partecipanti e presenze ai corsi è sempre in continuo aggiornamento sulla base delle presenze e attestati inviati all'Ufficio Formazione)

N dipendenti	N dipendenti formati	%	Anni	Corsi
638	545	85,42%	2020	24 corsi
635	602	94,36%	2021	48 corsi

I dipendenti formati in materia di anticorruzione e tematiche collegate all'anticorruzione e trasparenza (dirigenti, PO e personale) sono stati n.602 per una percentuale complessiva pari al 94,362% (602 dipendenti formati/635 totale dipendenti). Rispetto al 2020 vi è stato un incremento dell'8,94% dei dipendenti formati.

(*fonte: Direzione 12 -Ufficio Formazione)

(cfr in dettaglio scheda seguente - anticorruzione e trasparenza 2021)

* FONTE: Direzione 12- ufficio formazione

Corsi di Formazione attuati in ambito Anticorruzione e Trasparenza e formazione su tematiche collegate all'anticorruzione e trasparenza : Appalti/ Privacy --- anno 2021 (31 dicembre)	ore corso	n. partecipanti (dir+dip cat D/C/B)	DIR	PO	dipendenti cat D	dipendenti cat C	dipendenti cat B	NOTE : la formazione in ambito di anticorruzione è "formazione continua" in quanto strumento di prevenzione della lotta alla corruzione nell'Ente. Oltre ai corsi specifici in materia di anticorruzione e trasparenza , sono collegati alla misura dell'anticorruzione i corsi sulla tematica appalti (lavori, servizi e forniture), quelli sulle procedure di affidamento di appalti che garantiscono la trasparenza e i corsi obbligatori in materia di Privacy.
Corso on line anticorruzione formazione base	3	364	4	25	44	257	59	trasversale per tutte le direzioni Corso attivato da Dicembre 2020 per n.100 dipendenti). Destinatari tutti i dipendenti dell'Ente individuati dai dirigenti
Corso on line anticorruzione formazione evoluta	32	56	3	17	28	22	3	trasversale per tutte le direzioni (dipendenti individuati dai dirigenti
webinar INPS Valore PA in materia di anticorruzione	40	1		1	1			tematica anticorruzione
Webinar "I contratti Pubblici : parte generale (lavori, servizi e forniture e concessioni) n. 10 lezioni	25	2		1	2			tematica appalti
Webinar la responsabilità erariale dopo il Decreto Semplificazioni	3	1	1					collegato alla tematica anticorruzione
Webinar "Tecniche di valutazione del rischio, di previsione e predisposizione delle misure di prevenzione e di monitoraggio sullo stato di attuazione del piano "	2	1	1					tematica anticorruzione
Webinar "Contratti Pubblici parte generale : lavori, servizi e forniture e concessioni lezione del 23 marzo2021 "	3	8	1	3	5	2		corso trasversale tematica appalti
Webinar "corso MEPA AVANZATO per gli acquisti in rete"	4	1				1		tematica Appalti collegato anticorruzione e trasparenza
Formazione on line "Laboratorio specialistico pratico sul procedimento amministrativo e le novità sulla Legge 241/1990	12	4	1		1	2		collegato anticorruzione e trasparenza
Webinar Anci " MEPA BASE per gli acquisti in rete"	4	1					1	tematica Appalti collegato anticorruzione e trasparenza
Webinar Anci " Incarichi, Convenzioni e appalti"	4	1				1		tematica Appalti collegato anticorruzione e trasparenza
Webinar "Corso Appalti Servizi e Forniture _ Mod 2"	20	2			1	1		tematica Appalti collegato anticorruzione e trasparenza
Webinar " il GDPR (General Data Protection Regulation) e la trasparenza amministrativa a quasi tre anni dalla sua entrata in vigore"	2	1		1	1			corso di formazione/aggiornamento in materia di Garante della Privacy e trasparenza
Webinar Unione dei Comuni della Versilia -Agenzia Formativa Videosorveglianza e Privacy	4	1			1			corso di formazione in materia di Privacy e trasparenza
webinar "Codice terzo settore	12	1		1	1			tematica Appalti collegato anticorruzione e trasparenza
Webinar " gli affidamenti di servizi sociali e le procedure riservate"	12	1	1	1	1			tematica Appalti collegato anticorruzione e trasparenza
Webinar " Formazione generale di base per neoassunti in materia di appalti"	25	30	1			26	3	corso trasversale per neoassunti sulloa tematica appalti
Webinar "Il Piano Integrato di attività ed organizzazione nel contesto della normativa i materia di anticorruzione e trasparenza"	6	2	2					tematica anticorruzione e trasparenza
n. 4 Webinar in materia di appalti dopo il 31/5/2021 n.77 convertito in legge 108 del 29/7/2021"	15	33		12	18	12	1	tematica Appalti collegato anticorruzione e trasparenza
Webinar "Il Piano Integrato di attività e organizzazione (Piao)"	6	1		1	1			tematica anticorruzione e trasparenza
Webinar "La digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici sopo il DM 148/2021"	3	3		1	1	1		tematica Appalti collegato anticorruzione e trasparenza
Webinar " corso Appalti lavori - da maggio a giugno	12	7		5	7			trasversale per dipendenti area tecnica tematica appalti
Formazione in materia di Privacy - corso base on line	3	50						corso trasversale rivolto ai dipendenti dell'Ente individuati dai dirigenti (convocazione per gruppi di dipendenti attivata a Dicembre 2021 che continuerà nel 2022)
Formazione in materia di Privacy - corso specifico on line	3	30						corso trasversale rivolto ai dipendenti individuati dai dirigenti per tutte le direzioni dell'Ente (convocazione per gruppi di dipendenti che oltre alla formazione base devono partecipare al corso specifico che continuerà nel 2022)
	255	602						
dipendenti 635								
partecipanti 602								
percentuale partecipazione corsi obbligatori in materia di anticorruzione e tematiche collegate all'anticorruzione e trasparenza								
94,36%								

9.1.2 La rotazione

La “rotazione del personale” è una misura di prevenzione della corruzione esplicitamente prevista dalla L. 190/2012 (art. 1, co. 4, lett. e), co. 5, lett. b), co. 10, lett. b), sulla quale anche il PNA 2019 intende nuovamente soffermarsi per il rilievo che essa può avere nel limitare fenomeni di “mala gestio” e corruzione.

L’ANAC già nel PNA 2016, ha dedicato all’argomento un apposito approfondimento (§ 7.2) cui si rinvia. In tale approfondimento si è dato conto della distinzione fra la **rotazione ordinaria** prevista dalla L. 190/2012 e la **rotazione straordinaria** prevista dall’ art. 16, co. 1, lett. l-quater del D.Lgs. 165/2001, che si attiva successivamente al verificarsi di fenomeni corruttivi.

La rotazione del personale c.d. straordinaria è stata prevista dal d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, c.d. Testo Unico sul pubblico impiego, all’art. 16, comma 1, lettera l-quater. La citata disposizione stabilisce l’obbligo per l’amministrazione di disporre, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Si tratta di una misura di natura non sanzionatoria dal carattere cautelare, tesa a garantire che nell’area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure al fine di tutelare l’immagine di imparzialità dell’amministrazione. Nel momento in cui l’amministrazione viene a conoscenza dell’avvio di un procedimento penale nei confronti di un proprio dipendente per i reati previsti dagli artt. 317, 318, 319, 319 bis, 319 ter, 319 quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346 bis, 353, 353 bis del codice penale l’Amministrazione è obbligata ad adottare il provvedimento di rotazione straordinaria.

L’orientamento dell’ANAC è stato quello di rimettere l’applicazione della misura della rotazione ordinaria alla autonoma programmazione delle Amministrazioni e degli altri enti tenuti all’applicazione della L. 190/2012 in modo che queste possano adattarla alla concreta situazione dell’organizzazione degli uffici, indicando ove non sia possibile applicare la misura (per carenza di personale, o per professionalità con elevato contenuto tecnico) di operare scelte organizzative o adottare altre misure di natura preventiva.

L’Autorità auspica che sia dedicata una maggiore attenzione anche alla misura della rotazione straordinaria e rinnova l’indicazione di dare concreta attuazione all’istituto: *“Nel corso dell’anno 2018 la valutazione delle segnalazioni e l’analisi dei PTPC delle Amministrazioni ha infatti continuato ad evidenziare, sia negli enti di grandi dimensioni, sia negli enti di piccole dimensioni, la tendenza a non prevedere la rotazione”*.

Già nei precedenti PTPCT era stato previsto, come misura specifica, la rotazione del personale, anche in stretta correlazione a processi formativi.

Nell'anno 2019 è stato predisposto un disciplinare approvato con deliberazione di GC n. 170 del 24.10.2019 e opportunamente pubblicato su AT, con riferimento alla rotazione ordinaria e straordinaria (tenendo conto, per la rotazione straordinaria, della delibera n. 215 del 26.03.2019 ad oggetto "*Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16 comma 1 lett I quater del D.Lgs.165/2001*").

Nel corso degli ultimi tre anni 2019- 2021 si è riscontrata una significativa rotazione del personale dirigenziale, delle PO e, in gran parte anche dei dipendenti, a seguito della nuova organizzazione determinata dalle varie macrostrutture che si sono susseguite nell'Ente.

In ottemperanza alla misura presente " nell'Area di rischio "Personale", all'interno del processo "Gestione delle assegnazioni di personale alle strutture comunali" "attuazione e monitoraggio della rotazione del personale secondo il disciplinare approvato con deliberazione di GC n. 198 del 27.11.2019", il RPCT ha rinnovato la richiesta a tutti i dirigenti con nota del 26.02.2021 prot. 21097 ad oggetto: "Programmazione piani di rotazione del personale" di presentare una programmazione dei piani di rotazione tramite una ricognizione attuale dello stato di fatto della propria direzione.

I dirigenti «sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati», proprio tali responsabilità attribuiscono un poterdovere di adeguare la propria struttura organizzativa individuando nella fattispecie della disciplina della rotazione del proprio personale, una misura idonea a garantire in primis il rispetto dei principi di legalità, imparzialità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Le note inviate dai Responsabili di Struttura, in risposta alla nota del 26.02.2021 prot. 21097 sono state raccolte ed esaminate dal RPCT, il quale ha rilevato, anche per questo anno, la generalizzata tendenza a far emergere l'impossibilità, visto il momento storico derivante dalla emergenza sanitaria e considerato i numerosi pensionamenti in corso, di una fattiva attuazione della rotazione ordinaria. Sono garantite, comunque tutte le misure adeguate, in alternativa alla rotazione del personale.

La misura della rotazione è da intendersi misura da presidiare, prevista anche nel triennio 2022-2024.

Per quanto riguarda i Dirigenti, i cambi organizzativi di macrostruttura hanno determinato una elevata percentuale di rotazione degli stessi.

I dirigenti (complessivamente considerati, compresi incarichi ad interim) nell'anno 2021 erano n. 14, oltre a due dirigenti ex art. 90 del TUEL (di cui uno fino al 31.07/2021).

A seguito dei mutamenti organizzati la rotazione ha riguardato sia la modifica degli incarichi sia l'attribuzione di nuove e/o diverse funzioni ai dirigenti.

La percentuale calcolata nella tabella che segue, include pertanto la rotazione a seguito di nuovi incarichi e la rotazione dovuta all'assegnazione di nuove e diverse funzioni ai dirigenti.

ROTAZIONE DEL PERSONALE DIPENDENTE COMUNE DI PISA AL 31.12.2021

CATEGORIA PERSONALE	NUMERO TOTALE	ROTAZIONE EFFETTUATA	% ROTAZIONE
DIRIGENTE	14	4	28,57%
PO	42	1 1	2,3%
DIPENDENTI	605 (661-14DIR-42PO)	23*	3,8%

**n. 4 sono assegnazioni temporanee parziali (alcune ore o alcuni gg a settimana); n. 2 sono assegnazioni full-time temporanee; n. 17 sono state assegnazioni definitive ad altra Direzione.*

Gli indicatori per la rotazione possono essere distinti in:

❖ *tasso di rotazione del personale dirigenziale e PO*

- n. dirigenti (o PO) con nuovo incarico (o funzioni aggiuntive)/n. dirigenti totali (o PO totali)

❖ *tasso di rotazione del personale non dirigenziale*

(Tasso di mobilità interna del personale non dirigenziale)

- n. di dipendenti che hanno cambiato unità organizzativa /N. totale di personale non dirigenziale in servizio

Tali indicatori e il loro andamento negli anni, deve misurare la capacità dell'amministrazione di realizzare una pianificazione della rotazione equilibrata ed il più possibile inclusiva che, fatto salvo il principio del buon andamento, contribuisce alla formazione del personale e ad elevare il livello di professionalità dello stesso in relazione alle capacità potenziali e future.

L'alternanza tra dipendenti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure ha lo scopo di ridurre il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni e utenti/clienti/fornitori, con conseguente pericolo dell'affermarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione. La ratio non è certamente quella di non confermare dipendenti e dirigenti che si sono distinti nel loro campo, ma quella di evitare che un soggetto sfrutti un potere o una conoscenza acquisita per ottenere un vantaggio illecito.

Vengono stabiliti nel disciplinare, i criteri generali per la rotazione ordinaria per tutte le categorie di dipendenti dell'Ente (dirigenti, PO e personale) tenendo conto dei limiti oggettivi e soggettivi che possono verificarsi, oltre a prevedere le misure alternative alla rotazione.

Inoltre, il disciplinare prevede la rotazione straordinaria quale misura cautelare e non punitiva, esplicitandosi in un provvedimento adottato in una fase del tutto iniziale del

procedimento penale, da applicare alle sole «condotte di natura corruttiva» che, creando «maggiore danno all'immagine di imparzialità dell'amministrazione, richiedono una valutazione immediata».

L'articolo 16, comma 1, lett. L-quater, del d.lgs. n. 165/2001, prevede che i dirigenti provvedano alla rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva (cd. rotazione straordinaria). Vi è dunque l'obbligo di assegnare 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 – applicabile sia al personale dirigenziale, sia a quello non dirigenziale - tesa a garantire che nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto di procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo.

Al fine di stabilire l'applicabilità della rotazione straordinaria al singolo caso, il Comune di Pisa è tenuto obbligatoriamente a verificare la sussistenza:

a) dell'avvio di un procedimento penale o disciplinare nei confronti del dipendente, ivi inclusi i dirigenti;

b) di una condotta, oggetto di tali procedimenti qualificabile come “corruttiva”, ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001.

La misura, pertanto, deve essere applicata non appena l'amministrazione sia venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale, che richiederà da parte dell'amministrazione l'acquisizione di sufficienti informazioni atte a valutare l'effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente.

Da evidenziare che nell'anno 2021 non sono stati adottati provvedimenti di rotazione straordinaria.

ROTAZIONE STRAORDINARIA DEL PERSONALE DIPENDENTE COMUNE DI PISA AL 31.12.2020

CATEGORIA PERSONALE	NUMERO TOTALE	ROTAZIONE EFFETTUATA	% ROTAZIONE STRAORDINARIA
DIRIGENTE	14	-	0%
PO	42	-	0%
DIPENDENTI	605	-	0%

La rotazione deve sempre essere presa in considerazione. Essa implica una più elevata frequenza del turn-over di quelle figure preposte alla gestione dei processi più esposti al rischio corruzione. La rotazione non deve, comunque, tradursi nella sottrazione di competenze professionali specialistiche ad elevato contenuto tecnico.

A tal proposito si rimanda alla pagina di AT dove è stato pubblicato il disciplinare sulla rotazione al link:

<https://www.comune.pisa.it/it/progetto-scheda/14925/Corruzione.html>

La rotazione, come misura anticorruptiva, è considerata misura organizzativa preventiva e può contribuire alla formazione del personale accrescendo le conoscenze e il livello di professionalità e si fonda non tanto o, non solo, sulle capacità acquisite e dimostrate, ma anche su quelle potenziali e future.

Pertanto, la rotazione contribuisce da un lato alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore, elevando il livello di professionalità dello stesso in relazione alle capacità potenziali e future, e dall'altro ad elevare le capacità professionali complessive dell'Amministrazione, senza che ciò determini inefficienze e malfunzionamenti. Perciò con l'attuazione della rotazione, si possono determinare effetti positivi sia a favore dell'Amministrazione sia a favore del dipendente al quale si offre l'opportunità di accumulare esperienze in ambiti diversi, perfezionando le proprie capacità e occasioni di progresso nella carriera.

Proprio perché la rotazione, incide sull'organizzazione, occorre che vi sia una programmazione e una contestualizzazione della stessa, attraverso un'attuazione dei principi di trasparenza, imparzialità, pari opportunità e garanzia della continuità dell'azione amministrativa.

Il Piano nazionale anticorruzione, però, ricorda che lo strumento della rotazione non deve essere visto come una misura da applicare acriticamente ed in modo generalizzato a tutte le posizioni lavorative.

Nell'attuare la rotazione bisogna considerare:

- a) livello di responsabilità:
 - responsabilità di incarico dirigenziale;
 - responsabilità di incarico di posizione organizzativa/alta professionalità;
 - responsabilità di unità organizzativa non dirigenziale;
 - responsabilità di procedimento/processo/fase/squadra;
 - responsabilità dell'istruttoria/azione/compito;
 - partecipazione all'istruttoria/azione/compito.
- b) livello di rischio insito nelle funzioni:
 - funzioni a rischio elevato;
 - funzioni a rischio medio;
 - funzioni a rischio basso.

9.1.3 Il codice di comportamento

L'adozione dei codici di comportamento da parte di ogni singola amministrazione rappresenta una delle principali azioni di attuazione della prevenzione della corruzione.

Il Codice di comportamento del Comune di Pisa integra e specifica, ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del D.Lgs. 165/2001, i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta, espressi nel Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al D.P.R. 62/2013, che i dipendenti dell'ente sono tenuti ad osservare. Tutti i comportamenti previsti nelle disposizioni contenute nel codice, sono ritenuti fonte diretta di obbligo per i dipendenti del Comune di Pisa e, conseguentemente, i dipendenti sono tenuti ai comportamenti individuati dal Codice stesso, che corrispondono agli “obblighi di comportamento” o agli “obblighi di condotta” di cui alle norme sopra citate e la cui violazione equivale alla violazione dei predetti obblighi.

Il codice di comportamento è presente sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione di Amministrazione Trasparente:

<https://www.comune.pisa.it/it/ufficio-scheda/2335/Codice-Disciplinare.html>

La legge prevede che il Codice Disciplinare: dia indicazione delle infrazioni disciplinari e delle relative sanzioni; debba essere portato a conoscenza dei lavoratori mediante affissione in luogo accessibile a tutti; la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione equivalga a tutti gli effetti alla sua affissione all'ingresso della sede di lavoro.

Il codice di comportamento dell'Ente, approvato con delibera di GC n.96 del 15.07.2014, contiene svariate disposizioni che hanno lo scopo di favorire, tra l'altro, la prevenzione della corruzione e l'applicazione della disciplina della trasparenza anche nei confronti di soggetti non inseriti nella struttura del Comune, ma che con questo instaurano rapporti, per lo più di natura negoziale.

Il codice prevede, inoltre, specifiche disposizioni finalizzate a regolare il comportamento dei dipendenti, in primo luogo durante il servizio, ma anche in tutti quei rapporti con le attività private che possano in qualche modo influire, anche in via potenziale, sull'imparzialità e la terzietà necessarie per chi ricopre ruoli nell'ambito di uffici pubblici, soprattutto nel caso in cui si ricoprano ruoli dirigenziali o comunque apicali, ai quali sono collegati poteri decisionali e di gestione con disponibilità di risorse.

Nel Codice sono previste modalità di collegamento e integrazioni tra la figura del responsabile della prevenzione della corruzione e l'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari al quale, nell'ottica del legislatore, non sono più assegnate solo funzioni repressive o sanzionatorie, ma anche attività di supporto e monitoraggio al Responsabile della prevenzione della corruzione, oltre a funzioni proprie e specifiche secondo le disposizioni del regolamento.

I dirigenti hanno curato e curano la diffusione del Codice e della procedura presso i dipendenti delle strutture a cui sono assegnati.

Anche alla luce del PNA 2019 e facendo proprie le indicazioni in esso contenute, (PNA 2019 parte III par. 1.3) ne discende che il codice è elaborato in stretta sinergia

con il PTPCT, con il fine di tradurre gli obiettivi di riduzione del rischio con misure di tipo oggettivo e organizzativo (organizzazione degli uffici, dei procedimenti/processi, dei controlli interni) in doveri di comportamento di lunga durata dei dipendenti.

Al RPCT, viene attribuito un ruolo centrale nella predisposizione, diffusione, monitoraggio e aggiornamento del codice di comportamento in collaborazione con gli uffici preposti.

Anac, nell'esercizio del proprio potere di definire criteri, linee guida e modelli uniformi con riferimento alle diverse tipologie di amministrazione, ha predisposto le nuove linee guida in merito approvate con delibera n. 177 del 19.02.2020.

(La previsione della revisione al codice di comportamento era misura del piano 2020-2022). Alla luce delle linee guida, gli uffici competenti hanno effettuato una revisione generale del codice, sulla base di una adeguata analisi per far emergere le parti da rivedere/integrare e/o modificare.

Nell'anno 2020 in merito alla procedura di formazione e aggiornamento del Codice di comportamento, era stata predisposta una bozza di codice dal dirigente della Direzione 12 in qualità di Responsabile UPD, da condividere con il RPCT. La misura di approvazione del codice aggiornato e integrato era misura prevista nell'anno 2021.

Nell'anno 2021, pertanto, vi è stata la revisione del codice di comportamento dell'Ente. Con deliberazione di GC n° 78 del 22/04/2021 ad oggetto: "Approvazione della bozza del codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Pisa aggiornato secondo le Linee Guida di cui alla delibera ANAC n° 177 del 19/02/2020 da sottoporre a procedura partecipativa per il coinvolgimento degli stakeholder" è stata approvata la bozza del Codice di Comportamento definita ai sensi dell'art.54 del D.Lgs.165/2001, del DPR 62/2013 e delle Linee Guida ANAC n. 177/2020. La bozza di codice di comportamento è stata sottoposta a procedura partecipativa per garantire la massima condivisione dei soggetti interessati ed acquisire eventuali proposte e/o osservazioni utili alla stesura definitiva del predetto codice.

Sono stati invitati tutti i portatori di interesse (dipendenti, P.O., Dirigenti, Organizzazioni Sindacali, associazioni di consumatori, forme di organizzazioni rappresentative di particolari interessi e in generale tutti gli stakeholder qualificati) a far pervenire le proprie proposte/osservazioni, suggerimenti in merito alla bozza di Codice di Comportamento per il periodo 5 maggio-31 maggio 2021.

A seguito della procedura partecipativa, conclusasi il 31.05.2021, la bozza di codice è stata revisionata e, alcune osservazioni/integrazioni pervenute (dalle OO.SS del personale dipendente e della dirigenza) sono state accolte per la revisione definitiva del codice. In data 09.06.2021 il dirigente UPD (direz. 12) ha richiesto formale parere all'Organismo di Valutazione ai sensi dell'art. 54 del D.Lgs 165/2001, che, presa visione della bozza di codice approvato con deliberazione di GC 78/2021 e delle modifiche apportate allo stesso, ha espresso parere obbligatorio in data 22.06.2021 prot.n. 62988.

Il codice di comportamento è stato approvato con deliberazione di GC n.179 del 05/08/2021

9.1.4 Il Pantouflage - Revolving doors

L'art. 1, co. 42, lett. 1), della l. 190/2012 ha inserito all'art. 53 del d.lgs. 165/2001 il comma 16-ter che dispone 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, al fine di evitare che il dipendente pubblico possa sfruttare la posizione acquisita all'interno dell'amministrazione, per ottenere condizioni di lavoro maggiormente vantaggiose con soggetti con cui è entrato in contatto durante lo svolgimento della sua regolare attività amministrativa.

L'art. 21 del D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 ha esteso il divieto ai soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al medesimo decreto e ai soggetti esterni con i quali l'amministrazione stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo.

Anac, infatti, (*cf. parere ANAC AG/2 del 4 febbraio 2015*) ha rilevato che, una limitazione ai soli dipendenti con contratto a tempo indeterminato sarebbe in contrasto con la ratio della norma, volta a evitare condizionamenti nell'esercizio di funzioni pubbliche e sono pertanto da ricomprendersi, in tale divieto, anche i soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo.

Il divieto si applica a far data dalla cessazione dell'incarico e tende a contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro.

La norma sul divieto di pantouflage prevede inoltre specifiche conseguenze sanzionatorie quali, ad esempio, la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del predetto divieto.

Inoltre, ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico è preclusa la possibilità di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

Lo scopo della norma è quello di scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la propria posizione all'interno dell'Amministrazione per precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro.

Il divieto è anche volto, allo stesso tempo, a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento di compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di

assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione).

Le disposizioni anti-pantouflage devono essere inserite nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici:

“Ai sensi dell’articolo 71 del d.lgs. n. 50/2016 le stazioni appaltanti redigono bandi di gara in conformità ai bandi-tipo adottati dall’ANAC. Nei suoi bandi-tipo l’ANAC ha espressamente previsto l’introduzione, tra le condizioni ostative alla partecipazione, oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, del divieto di cui all’art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001”.

L’apposita clausola anti-pantouflage deve essere inserita anche negli atti di assunzione del personale: *“il soggetto assunto dall’Ente, deve attestare la consapevolezza che, a norma dell’art. 53 comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e successive modifiche e integrazioni, gli/le è fatto divieto di prestare attività lavorativa o professionale nei tre anni successivi alla cessazione dal rapporto di pubblico impiego presso soggetti privati nei confronti dei quali il medesimo/a dovesse esercitare poteri autoritativi e negoziali negli ultimi tre anni di servizio”.*

Inoltre occorre prevedere una dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall’incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma. Il divieto per il dipendente cessato dal servizio di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi esercitati, è da intendersi riferito a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale che possa instaurarsi con i medesimi soggetti privati, mediante l’assunzione a tempo determinato o indeterminato o l’affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi.

Anac ravvisa l’opportunità che il RPCT, non appena venga a conoscenza della violazione del divieto di pantouflage da parte di un ex dipendente, segnali la violazione alla stessa Autorità e ai vertici dell’Amministrazione ed eventualmente anche al soggetto privato presso cui è stato assunto il dipendente.

Le misure di cui sopra, sono espressamente previste nel presente Piano e sono volte a prevenire tale fenomeno.

9.1.5 Il conflitto di interessi e l’incompatibilità

L’art. 6-bis della l. n. 241 del 1990 rappresenta una norma di ampia portata, che può essere considerata a tutti gli effetti come un punto di riferimento del sistema di prevenzione dei conflitti di interessi, avendo valenza prevalentemente deontologico-

disciplinare e principio generale di diritto amministrativo, che non ammette deroghe ed eccezioni.

Il conflitto di interessi viene trattato anche nel Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, emanato con DPR del 16.04.2013, n. 62.

Va ricordata, poi, l'introduzione di una disciplina dedicata in via diretta ed esclusiva al conflitto di interessi nello svolgimento di incarichi amministrativi, ovvero quella di cui al D.Lgs n.39 del 2013. Tale decreto, a differenza di altre fonti normative, si occupa organicamente del conflitto di interessi che può interessare i titolari di incarichi amministrativi. Al fine di garantire un'efficace attuazione del D.Lgs n.39 del 2013, il legislatore ha individuato nell'Autorità Nazionale Anticorruzione il soggetto competente a vigilare sulle eventuali violazioni del decreto stesso, di concerto coi Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) delle varie amministrazioni.

La tutela anticipatoria di fenomeni corruttivi si realizza anche attraverso la individuazione e la gestione del conflitto di interessi. La situazione di conflitto di interessi si configura laddove 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. Si tratta dunque di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria (cfr. *Cons. Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, parere n. 667 del 5 marzo 2019 sullo schema di linee guida di ANAC aventi ad oggetto «individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici», in attuazione dell'art. 213, co. 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*)

Ai sensi dell'art.53 comma 3 bis del D.Lgs.165/2001 e dell'art.1 comma 60 lett. b) della L.190/2012, ogni incarico autorizzato ai propri dipendenti avviene nel totale rispetto della normativa in tema di conflitto di interesse anche potenziale.

Il decreto legislativo 39/2013 ha attuato la delega stabilita dai commi 49 e 50 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevedendo fattispecie di:

- **inconferibilità**, cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, e a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. g);
- **incompatibilità**, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. h).

Tutte le nomine e le designazioni preordinate al conferimento di incarichi da parte dell'Ente devono essere precedute da apposita dichiarazione sostitutiva del designato o del nominato, nella quale, in ragione del contenuto dell'incarico, deve essere asserita l'insussistenza di cause o titoli al suo conferimento.

Il titolare dell'incarico deve redigere apposita dichiarazione con cadenza annuale di insussistenza di causa di incompatibilità al mantenimento dell'incarico conferito.

Le dichiarazioni sono rese in modo conforme ai modelli predisposti dall'Amministrazione e pubblicati sul sito internet comunale, così come sono pubblicate le dichiarazioni rese dagli interessati.

Si tratta di una verifica tutt'altro che banale e che riguarda situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi e incompatibilità, che non interessano soltanto il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti all'espressione di pareri e di valutazioni tecniche, e all'adozione di atti endoprocedimentali e del provvedimento finale, ma si estendono anche ai contraenti, concessionari e agli incaricati dell'Amministrazione.

Anche il nuovo Codice dei contratti dedica un articolo specifico al conflitto di interessi, attuale o potenziale (articolo 42).

Nell'esercizio dell'attività amministrativa, dirigenti, posizioni organizzative e responsabili del procedimento dichiarano l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi.

L'ente in ogni caso per scongiurare ogni ipotesi di conflitto di interessi dovrà comunque dare applicazione a:

- Intensificazione dei controlli a campione nell'ambito del controllo di regolarità amministrativa in via successiva, con riferimento all'intero procedimento e non a singoli atti anche al fine di poter valutare i riscontri in termini di qualità tempi e costi;
- Intensificazione dei controlli sull'assenza di conflitto di interessi.

La misura sul conflitto di interessi è trasversale e individuata in aree a rischio specifiche.

Come precedentemente detto, nell'esercizio dell'attività amministrativa, dirigenti, posizioni organizzative e responsabili del procedimento dichiarano l'insussistenza, a proprio carico, di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi, ma, contestualmente, nel caso in cui l'attività dell'ente comporti un "contatto" con soggetti esterni, i dirigenti, le posizioni organizzative e i responsabili del procedimento acquisiscono obbligatoriamente, da questi soggetti, una dichiarazione circa l'insussistenza, a proprio carico, di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Tenuto conto della reale e concreta difficoltà operativa di verificare la veridicità delle dichiarazioni sostitutive prestate da tutti i soggetti che intervengono nell'esercizio dell'attività amministrativa, si dispone che:

- dirigenti, posizioni organizzative e responsabili del procedimento che svolgono le attività e gestiscono i processi indicati nella tabella precedente, dichiarano

l'insussistenza, a proprio carico, di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi e, se ricorre il caso, acquisiscono obbligatoriamente, dai soggetti terzi, analoga dichiarazione circa l'insussistenza, a proprio carico, di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Le dichiarazioni dei dirigenti, delle posizioni organizzative e dei responsabili del procedimento hanno efficacia, a tutti gli effetti, delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà. Le dichiarazioni prestate da soggetti estranei all'amministrazione devono rivestire la forma della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.

9.1.6 La segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi - il Whistleblowing

La parola Whistleblower deriva dalla frase inglese "blow the whistle", letteralmente *“soffiare nel fischiello”*, in riferimento all'azione dell'arbitro nel segnalare un fallo o a quella di un poliziotto che tenta di fermare un'azione illegale.

Una Policy di Whistleblowing è un set di procedure e strumenti, codificati in un unico documento, che mettono il potenziale whistleblower nelle condizioni più idonee per segnalare e che garantisce una tutela effettiva contro eventuali ritorsioni.

Nel Comune di Pisa, fino alla fine dell'anno 2020 vigeva una procedura denominata *“Procedura per la segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi”* approvata con atto dell'allora SG/Responsabile della Prevenzione e Corruzione, n. 1153 del 12/12/2014. La procedura pubblicata su Amministrazione Trasparente:

<http://www.comune.pisa.it/it/ufficio-scheda/22906/Trasparenza-e-prevenzione-della-corruzione.html>

La procedura, adottata in attuazione dell'articolo 54 bis del decreto legislativo n. 165/2001 introdotto dal comma 51, articolo 1 della Legge 190/2012, a tutela del cd. *“whistleblowing”* prevedeva, in prima battuta, una modalità di trasmissione cartacea; in alternativa era ammessa anche la gestione di segnalazioni in forma verbale, sempre e comunque nella massima tutela dell'anonimato del segnalante.

Già nel PTPCT 2019-2021, era stata prevista specifica misura: *“verifica della possibilità dell'adesione e riuso della piattaforma telematica per le segnalazioni predisposta da ANAC”*.

A tale proposito i Sistemi informativi, testando la piattaforma, avevano riscontrato alcuni malfunzionamenti tecnici rispetto al riuso, per questo dopo aver vagliato soluzioni tecniche alternative, avevano proposto di aderire ad altra Piattaforma Informatica senza oneri di affidamento del servizio in questione (*Piattaforma Whistleblowing PA – soluzione gratuita*).

Il PTPCT 2020-2022 prevedeva come misura specifica per l'anno 2020 *“l'attivazione procedura informatica whistleblowing tramite riuso piattaforma Anac o portale alternativo”* e negli anni a seguire, *“l'utilizzo della procedura informatica whistleblowing”*.

Nell'anno 2020 i sistemi informativi hanno proposto al RPCT l'utilizzo della piattaforma <https://www.whistleblowing.it>, che è stata testata positivamente e che non ha comportato costi di attivazione e non comporta costi di mantenimento.

Il Comune ha quindi aderito al progetto WhistleblowingPA di Transparency International Italia e di Whistleblowing Solutions e ha adottato la piattaforma informatica prevista per adempiere agli obblighi normativi e in quanto ritiene importante dotarsi di uno strumento sicuro per le segnalazioni.

Le caratteristiche di questa modalità di segnalazione sono le seguenti:

- la segnalazione viene fatta attraverso la compilazione di un questionario e può essere inviata in forma anonima. Se anonima, sarà presa in carico solo se adeguatamente circostanziata;
- la segnalazione viene ricevuta dal Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (RPC) e da lui gestita mantenendo il dovere di confidenzialità nei confronti del segnalante e, nel caso in cui via sia un conflitto di interesse dell'RPCT, le segnalazioni saranno gestite dal Vice Segretario individuato dall'Amministrazione;
- nel momento dell'invio della segnalazione, il segnalante riceve un codice numerico di 16 cifre che deve conservare per poter accedere nuovamente alla segnalazione, verificare la risposta dell'RPC e dialogare rispondendo a richieste di chiarimenti o approfondimenti;
- la segnalazione può essere fatta da qualsiasi dispositivo digitale (pc, tablet, smartphone) sia dall'interno dell'ente che dal suo esterno. La tutela dell'anonimato è garantita in ogni circostanza

Le segnalazioni possono essere inviate all'indirizzo web:

<https://comunedipisa.whistleblowing.it>

Dalla data del 29.12.2020 la piattaforma è stata attivata e pubblicata sul sito AT alla pagina

<https://www.comune.pisa.it/it/progetto-scheda/14925/Corruzione.html> e, dalla stessa data la procedura è operativa.

Aspetti da considerare nel processo di Whistleblowing

- Tutela del segnalante e del segnalato /i
- Oggetto delle segnalazioni
- Soggetti che possono fare le segnalazioni
- Modalità per effettuare le segnalazioni
- Funzioni / Organismi preposti a ricevere e gestire le segnalazioni

- Controllo (Audit) sui fatti segnalati
- Esito dell'indagine / accertamento dei fatti segnalati

In particolare, nel caso di segnalazione, occorre effettuare un Controllo (Audit) sui fatti segnalati:

- Verifiche preliminari (tempestive) sulla fondatezza e pertinenza delle segnalazioni e sulla necessità di procedere nelle successivi indagini. Sono da censurare le segnalazioni in accertata mala fede.

- Avvio di audit in merito alla fondatezza e veridicità dei fatti segnalati. Le attività normalmente svolte in questa fase sono: raccolta di dati, evidenze informazioni, documentazione, testimonianze, (che devono essere: sufficienti, affidabili, pertinenti e utili) e loro analisi, valutazioni.

Le verifiche effettuate - documentate e tracciate - devono consentire: la ricostruzione dei fatti; di ripercorrere le considerazioni formulate e le decisioni assunte; l'eventuale loro uso anche in giudizio a difesa dell'Ente.

Per l'anno 2021 le segnalazioni inerenti il whistleblowing risultano essere:

n. segnalazioni: 1

Segnalazioni whistleblowing	Archivate per assenza di elementi idonei volti a giustificare gli accertamenti di illecito	Accolte
1	1	-

Come Anac ha riportato: *“Il 2022 è iniziato con l'Italia inadempiente nel recepimento della **Direttiva Europea 2019/1937** a tutela del whistleblowing, cioè di chi segnala illeciti nel proprio ambiente di lavoro”*, lanciando a inizio anno l'auspicio che l'Italia possa in tempi rapidi mettersi in regola con la direttiva Ue.

La Direttiva Ue 2019/1937 sulla “protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione” nel settore pubblico e in quello privato marca un passo decisivo nel rafforzamento dell'istituto del whistleblowing e della tutela dei segnalanti da ritorsioni.

9.1.7 Attività di monitoraggio e audit del PTPCT 2022-2024

Il P.T.P.C. individua il sistema di
monitoraggio sull'implementazione delle misure.



Il responsabile della prevenzione deve poter monitorare costantemente
“l'andamento dei lavori” e di intraprendere le iniziative più adeguate nel caso
di scostamenti.



Monitoraggio (possibilmente) attraverso sistemi informatici.



(perché consentono la tracciabilità del processo e la verifica immediata dello
stato di avanzamento)

La strategia di prevenzione della corruzione determina la necessità di sviluppare un
“Sistema di Monitoraggio”, quale strumento per rendere più efficaci il sistema dei
controlli interni finalizzati alla prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Si introduce un sistema di monitoraggio semestrale volto a monitorare ed analizzare il
conseguimento degli obiettivi individuati nel Piano Anticorruzione del Comune 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 – del Comune suscettibile di
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

Parte III

LA SEZIONE TRASPARENZA

10. 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 delle Strutture Comunali 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 il Comune 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 del Comune e la quantità di risorse impiegate per il suo funzionamento; gli obiettivi che il Comune si propone di raggiungere; gli strumenti e le risorse che ha a disposizione per raggiungere gli obiettivi che si è dato; gli obiettivi effettivamente raggiunti, in quanto tempo, e le risorse che ha effettivamente impiegato; come produce e distribuisce (sia direttamente che indirettamente) i propri servizi, a quali costi e con quale gradimento da parte dei clienti.

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 del Comune, ampliando la diffusione delle conoscenze e consentendo, tra l’altro, la comparazione tra le varie esperienze amministrative.

Se il Comune non adempie a questo obbligo, tutti i cittadini e le cittadine possono chiedere e ottenere la pubblicazione di questi dati e documenti, utilizzando lo strumento dell’accesso civico.

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.

Per l'anno 2021, la delibera ANAC n. 294 del 13 aprile 2021 ad oggetto "Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 maggio 2021 e attività di vigilanza dell'Autorità" ha fornito indicazioni e illustrato le modalità di predisposizione delle attestazioni dell'OIV o

Organismi con funzioni analoghe, in merito all'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione su AT.

L'Organismo di Valutazione del Comune di Pisa ha verificato i dati oggetti del monitoraggio e le informazioni presenti sul sito in AT, ha esaminato la documentazione delle banche dati e la verifica puntuale, sul sito istituzionale e, a seguito del riscontro e della sussistenza delle informazioni e dei dati effettuata dai componenti dello stesso Organismo si è proceduto alla compilazione della griglia di rilevazione (di cui all'allegato 2.1 alla delibera 294/2021 dell'ANAC)

Da ciò ne è derivata la pubblicazione nella apposita sezione di AT della relativa scheda di sintesi, griglia di rilevazione e documento di attestazione.

Attraverso "Amministrazione Trasparente" il Comune di Pisa assicura a tutti la piena fruizione del diritto alla trasparenza.

Amministrazione Trasparente è organizzata, in sottosezioni di vari livelli, che si articolano, a loro volta, in sottosezioni di ulteriore livello, per consentire una migliore organizzazione e reperibilità dei contenuti, e rispecchia, nel contenuto, la tabella sulla trasparenza allegata al PTPCT

I documenti e i dati pubblicati in Amministrazione Trasparente devono essere:

- completi, integri e, per quanto riguarda i documenti, conformi all'originale;
- aggiornati continuamente e pubblicati entro tempi ristretti dalla loro formazione o efficacia;
- facilmente consultabili, chiari e comprensibili a chi legge, anche nel linguaggio usato;
- accessibili, nel senso di facilmente reperibili, da parte di chiunque, compresi coloro che, a causa di disabilità, necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari.

In Amministrazione Trasparente non possono essere pubblicati i dati personali e i dati identificativi, e i documenti che li contengono, se, per assicurare il corretto e completo esercizio del diritto alla trasparenza, è sufficiente utilizzare misure di pseudonimizzazione, limitare la visibilità di dati o parti di documenti, o utilizzare altri strumenti idonei a tutelare altrimenti le esigenze di riservatezza.

Al fine di miglioramento progressivo e costante nella pubblicazione dei dati, il RPCT, durante l'anno 2021 ha impartito diverse direttive e sollecitato i vari adempimenti (anche tramite la struttura di supporto) attraverso varie note ed e-mail sugli adempimenti in materia trasparenza di cui all'allegato 3 del PTPCT 2021-2023 (deliberazione di GC 14/2021): nota 24.02.2021 prot. n.20248 ; nota 01.04.2021 prot. n 32492 ; e-mail; 27.04.2021- 30/05/2021- 26/07/2021 -27/09/2021 (quest'ultime due e-mail, trasmesse con l'ausilio dei Sistemi informativi, sono state inviate a seguito della migrazione dal vecchio al nuovo sito della Rete Civica in quanto, essendosi trattato di un passaggio da un'architettura obsoleta si erano verificati alcuni problemi

non prevedibili in fase di analisi delle attività). Le direttive hanno consentito un reale perfezionamento della fruibilità delle informazioni e una maggiore consapevolezza e coinvolgimento da parte dei dirigenti e dei referenti sulla necessità di presidiare e verificare gli obblighi di pubblicazione.

Nel Piano performance di cui alla deliberazione di GC n. 70/2021, è stato assegnato come obiettivo di Ente (a cui concorrevano tutti i dipendenti) “la Trasparenza” intesa come adozione di misure finalizzate a garantire la pubblicazione, completezza, aggiornamento e apertura del formato di ciascun documento, dato e informazione elencati nella griglia di rilevazione approvata nel PTPCT.

11. Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg UE 679/2016)

In merito alla compatibilità della nuova disciplina introdotta dal D.lgs. 101/2018, con gli obblighi di pubblicazione previsti dal D.Lgs. 33/2013, l’ANAC ha chiarito che *“l’attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all’art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679. In particolare assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati”*.

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è quindi rimasto sostanzialmente inalterato, essendo confermato il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o nei casi previsti dalla legge.

Pertanto, fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel D.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l’obbligo di pubblicazione.

Anche in presenza di idoneo presupposto normativo, l’attività di pubblicazione di dati sui siti web per finalità di trasparenza non può comunque prescindere dal rispetto di tutti i principi di adeguatezza, pertinenza e minimizzazione di cui all’art. 5 del Reg UE 2016/679. Infatti a norma dell’art. 7 comma 3 e 4 laddove si disponga la pubblicazione sul proprio sito istituzionale di dati, informazioni e documenti che non si ha l’obbligo di pubblicare, si dovrà procedere alla anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti (comma 3). Nel caso di atti o documenti oggetto invece di

pubblicazione obbligatoria si dovrà procedere a rendere non intellegibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione (comma 4).

Con riguardo ai rapporti fra il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) e il Responsabile della protezione dei dati - RPD, figura introdotta dal Regolamento (UE) 2016/679 (artt. 37-39), occorre precisare che il RPD, fino al 30.06.2020 era stato individuato nell'Ente in una professionalità esterna assolvendo ai compiti assegnati in base ad un contratto di servizio e costituendo esso stesso, figura di riferimento anche per il RPCT.

Il contratto di affidamento del servizio alla società esterna, giunto a scadenza in data 21.12.2019, è stato riaffidato alla stessa società per il primo semestre del 2020, fino al 30.6.2020.

Il Sindaco, avvalendosi della possibilità consentita dall'art. 37, par.6, del GDPR, ritenuto che, la funzione di RPD potesse essere adeguatamente assolta, dopo un anno e mezzo di supporto e consulenza da parte di un RPD esterno, attraverso personale interno all'Ente, a far data dal 01.07.2020, con atto n. 42, ha nominato Responsabile della Protezione dei Dati del Comune di Pisa, in ragione della qualifica rivestita, della formazione e delle competenze professionali possedute, l'avv.to Veronica Malfatti funzionario PO, assegnata all'Ufficio del Segretario Generale.

12. La mappa degli obblighi di pubblicazione e delle responsabilità (la 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 sulla Rete Civica comunale.

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 e 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 un una relazione qualificata con il dato o il documento e senza necessità di motivazione alcuna.

Lo stesso decreto, però, consente al Comune di pubblicare, in base a una propria scelta, dati e documenti ulteriori rispetto a quelli obbligatori.

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 comunale sono pubblici.

Questa pubblicità fa sì che il diritto del cittadino non sia condizionato dalla necessità di essere titolare di una particolare situazione giuridica differenziata, né da quella di un interesse diretto, concreto e attuale a "entrare in contatto" con il dato o il documento richiesto; infatti, l'esercizio di questo diritto è equiparabile a un'azione popolare finalizzata a una più efficace e diretta partecipazione dei cittadini e delle cittadine all'attività amministrativa del Comune e alla realizzazione di un controllo più concreto sull'azione a questo svolta.

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.

Gli inadempimenti sono valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance.

13. 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 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

2)Accesso civico semplice

3)Accesso civico generalizzato

L.241/1990

D.Lgs. 33/2013

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.

In particolare:

1. ACCESSO CIVICO SEMPLICE

Nel caso in cui i dati e i documenti indicati nella Tabella Trasparenza, allegata al PTPCT non siano pubblicati in Amministrazione Trasparente, è possibile inviare una semplice segnalazione al Responsabile anticorruzione (via mail o PEC, via fax, per posta o consegnandola all'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP).

Il Responsabile anticorruzione, dopo aver verificato che effettivamente i dati e i documenti indicati nella segnalazione non sono presenti in Amministrazione Trasparente, ne dispone la pubblicazione e comunica al "segnalante" il link a cui sarà possibile reperirli.

2. ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO (FOIA)

La principale novità del d.lgs. n. 97 del 2016 in materia di trasparenza ha riguardato il nuovo diritto di accesso civico generalizzato a dati, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria delineato nel novellato art. 5, co. 2, del d.lgs. 33/2013. In virtù delle disposizioni del comma richiamato, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tassativamente indicati dalla legge, che contestualmente vengono in evidenza. Si tratta di un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente

rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione.

Nel caso in cui la pubblicazione di alcuni dati e documenti che si ritiene siano necessari a favorire il controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'uso delle risorse pubbliche e a promuovere la partecipazione al dibattito pubblico non è prevista nella Tabella Trasparenza, allegata al PTPCT e si vogliono vedere o averne una copia, è possibile inviare all'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) una richiesta specifica.

Il Responsabile dell'URP trasmetterà la richiesta al Dirigente competente, il quale verificherà se i dati e i documenti siano effettivamente necessari a favorire il controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'uso delle risorse pubbliche e a promuovere la partecipazione al dibattito pubblico e che non ci siano motivi di riservatezza (individuati da disposizioni di legge) che ne impediscono l'accesso civico generalizzato. Se questa verifica sarà positiva, il Dirigente competente trasmetterà i dati e documenti all'URP affinché siano forniti al richiedente; in caso contrario, il Dirigente competente comunicherà all'URP i motivi per cui la richiesta non può essere accolta e l'URP li renderà noti al richiedente;

L'accesso civico generalizzato non ha sostituito l'accesso civico semplice previsto dall'art 5. Comma 1 del D.Lgs 33/2013 e s.m.i

3.ACCESSE CIVICO PROPOSITIVO

la pubblicazione di alcuni dati e documenti che si ritiene siano necessari a favorire il controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'uso delle risorse pubbliche e a promuovere la partecipazione al dibattito pubblico non prevista nella Tabella Trasparenza, allegata al PTPCT e si vuole che questi vengano pubblicati in Amministrazione Trasparente, è possibile inviare al Responsabile anticorruzione (via mail o PEC, via fax, per posta o consegnandola all'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) una semplice richiesta di pubblicazione di questi dati e documenti, indicando le ragioni per cui si ritiene che questi siano necessari a favorire il controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'uso delle risorse pubbliche e a promuovere la partecipazione al dibattito pubblico e, di conseguenza, se ne richiede la pubblicazione.

Il Responsabile anticorruzione verifica che effettivamente questi dati e documenti sono necessari a favorire il controllo e a promuovere la partecipazione pubblica e che non ci sono motivi di riservatezza (individuati da disposizioni di legge) che ne impediscono la pubblicazione.

Se questa verifica è positiva, il Responsabile anticorruzione dispone la pubblicazione dei dati e dei documenti richiesti, comunica al richiedente il link a cui sarà possibile

trovarli e ne dispone l'inserimento nel Piano Triennale per la prevenzione della corruzione al primo aggiornamento utile, affinché, da quel momento in poi, siano sempre pubblicati in Amministrazione Trasparente.

In caso contrario, comunica al richiedente i motivi per cui la richiesta non può essere accolta.

Tutte le informazioni che riguardano l'accesso civico, le modalità per esercitare questo diritto e la modulistica necessaria sono reperibili in Amministrazione Trasparente al seguente indirizzo:

<http://www.comune.pisa.it/it/ufficio-scheda/21768/Accesso-civico.html>

Attualmente l'accesso civico è disciplinato dalla deliberazione della Giunta Comunale del 21 febbraio 2017 n. 25 "Disciplina transitoria dell'accesso civico", in attesa della revisione generale e completa della disciplina dell'accesso, mediante l'approvazione, da parte del Consiglio Comunale, dello specifico regolamento.

Nel presente PTPCT è inserita come nuova misura per l'anno 2022 l'approvazione della Revisione del regolamento sull'accesso accesso civico.