



**COMUNE DI PISA**

**Piano triennale per la prevenzione  
della corruzione e per la trasparenza  
2021-2023**

## SOMMARIO

### Parte I - CONSIDERAZIONI GENERALI

|  |    |
|--|----|
| 1. Il piano anticorruzione- considerazioni .....       | 4  |
| 2. Metodologia di costruzione del piano 2021 2023..... | 11 |
| 3. La mappatura dei processi.....                      | 14 |
| 4. I soggetti coinvolti .....                          | 25 |
| 5. Analisi del contesto.....                           | 32 |
| 5.1 L’ambiente esterno.....                            | 33 |
| 5.1.1 Il contesto geografico.....                      | 33 |
| 5.1.2 La città e i suoi quartieri .....                | 34 |
| 5.1.3 Andamento demografico .....                      | 35 |
| 5.1.4 Economia (fonte CCIAA di Pisa) .....             | 37 |
| 5.1.5 Sicurezza e reati .....                          | 40 |
| 5.1.6 Gli stakeholders .....                           | 46 |
| 5.2 Il contesto interno.....                           | 49 |
| 5.2.1 Il Comune: il funzionamento.....                 | 49 |
| 5.2.2 Il Comune: l’organizzazione .....                | 52 |
| 5.2.3 Il Comune: il personale .....                    | 58 |
| 5.2.4. Le Aziende.....                                 | 61 |
| 6. Attuazione del PTPCT.....                           | 66 |

### Parte II – MISURE ANTICORRUZIONE

|   |    |
|---|----|
| 7. PTPCT l’evoluzione – anni 2014-2020.....   | 68 |
| 8. L’organizzazione del piano e la mappa dei rischi e delle misure (le schede allegate al piano)..... | 70 |
| 9. Le misure anticorruzione.....  | 73 |
| 9.1 Le misure di carattere generale.....  | 73 |
| 9.1.1 La formazione.....  | 74 |
| 9.1.2 La rotazione.....   | 78 |
| 9.1.3 Il codice di comportamento .....  | 83 |
| 9.1.4 Il pantouflage – Revolving doors.....   | 85 |
| 9.1.5 Il conflitto di interessi e l’incompatibilità .....   | 87 |
| 9.1.6 La segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi- whistleblowing .....                    | 89 |
| 9.1.7 Attività di monitoraggio e audit del PTPCT 2021-2023.....                                       | 92 |

Parte III - LA SEZIONE TRASPARENZA

|   |     |
|---|-----|
| 10. La trasparenza.....   | 94  |
| 11. La trasparenza e la nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg UE 679/2016).....         | 98  |
| 12. La mappa degli obblighi di pubblicazione e delle responsabilità (la tabella allegata al PTPCT)..... | 99  |
| 13. L'accesso civico.....   | 100 |

## **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 ridurne 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.

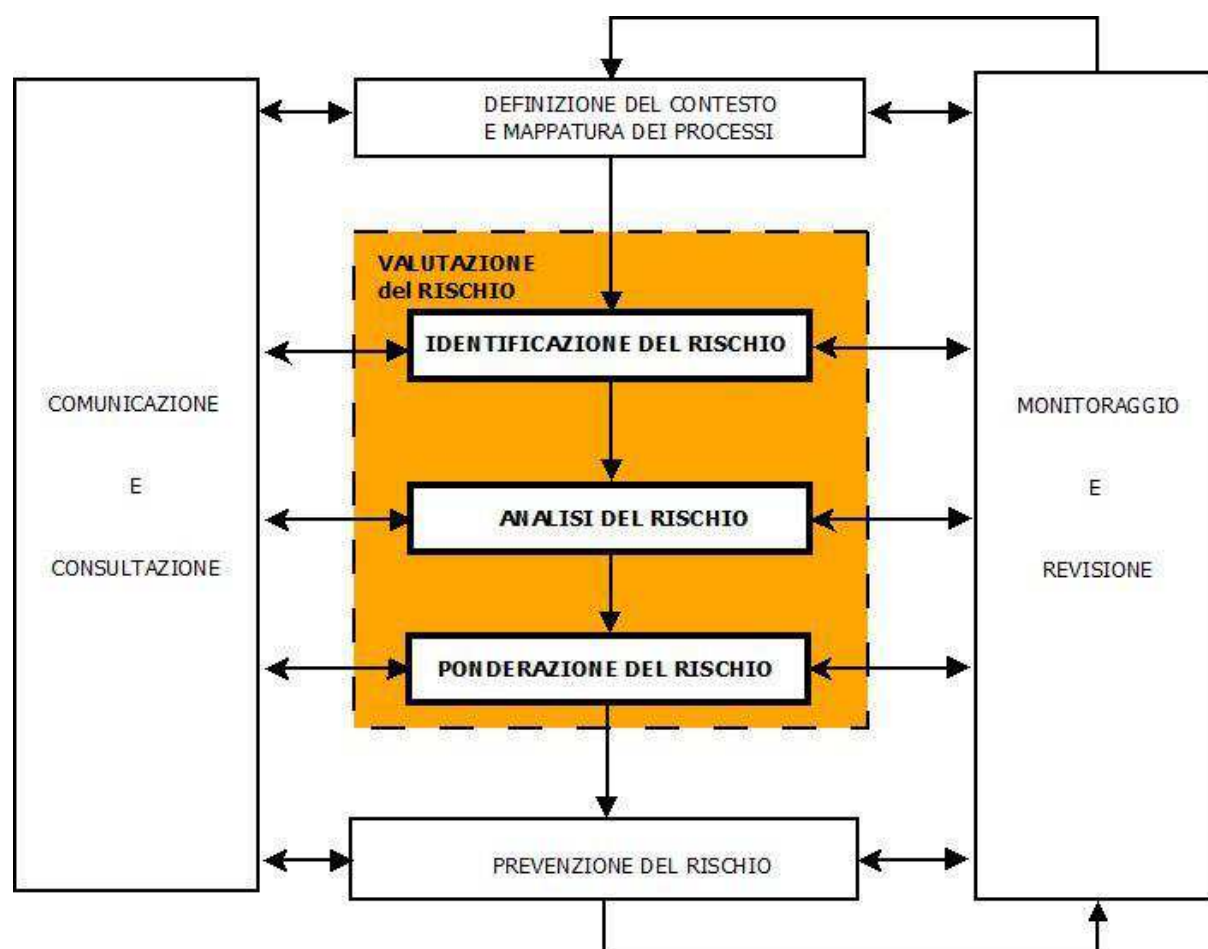
Infatti così come definito da ANAC, al termine “*corruzione*” è attribuito, dunque, un significato più esteso di quello strettamente connesso con le fattispecie di reato disciplinate negli artt. 318, 319 e 319 ter del codice penale (ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per 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)



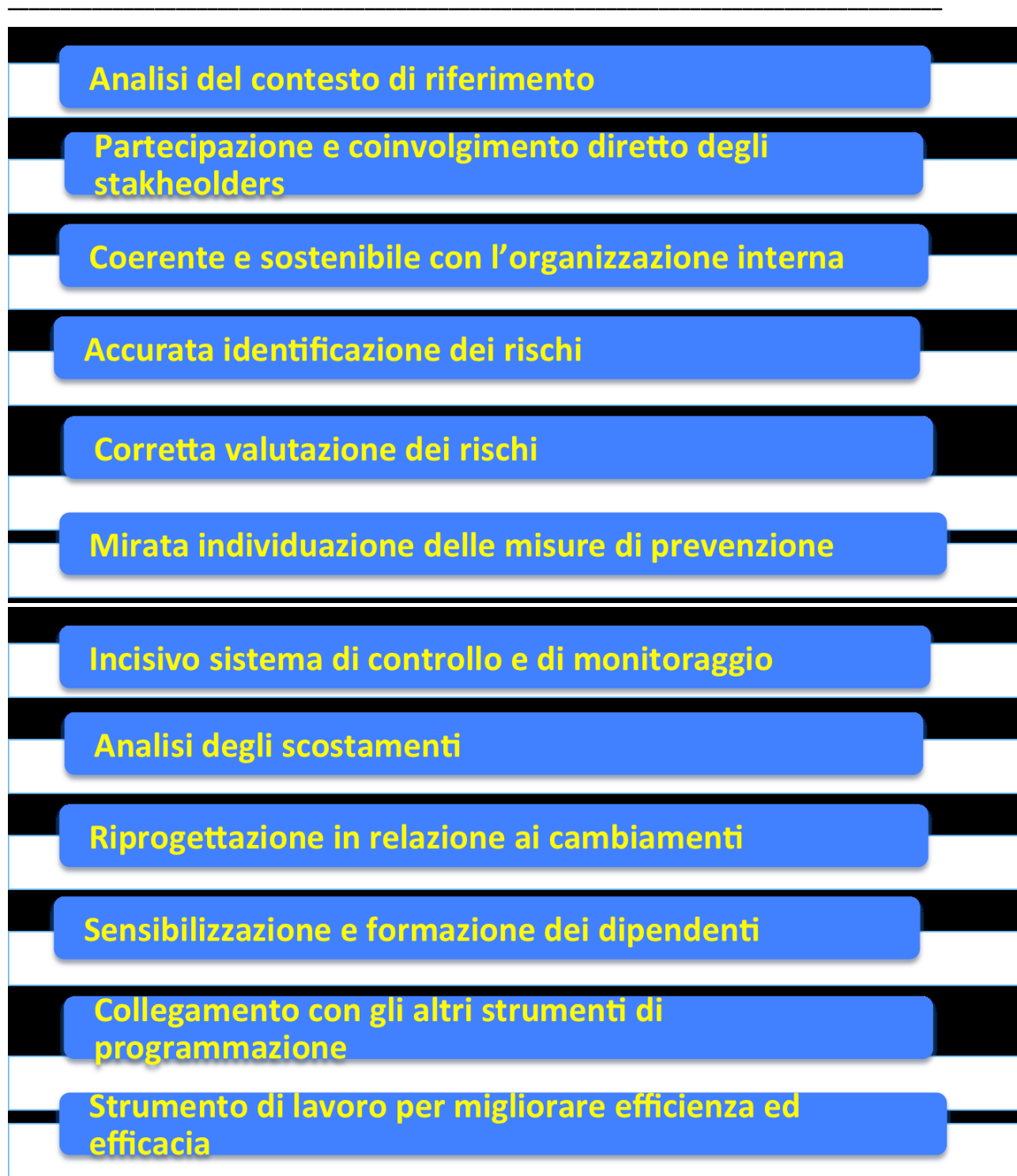
Su proposta del Responsabile della Prevenzione Corruzione e Trasparenza, la Giunta Comunale, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il Piano Triennale di

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:



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.

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 a 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.

L'obiettivo è quello di rendere disponibile nel PNA uno strumento di lavoro utile per chi, ai diversi livelli di amministrazione, è chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione.

Da evidenziare che, nonostante il difficile periodo causato dall'emergenza sanitaria, il Comune di Pisa ha ritenuto comunque di ottemperare e adempiere alle scadenze e obblighi per la stesura del PTPCT, rispettando i termini per l'approvazione al 31.01.2021 attraverso un percorso virtuoso che è stato impostato e perseguito nel suo iter. Tutto ciò nonostante vi sia stato il differimento dei termini per l'approvazione del Piano al 31 marzo 2021.

Con il Comunicato del Presidente dell'Autorità del 2 dicembre 2020, infatti, Anac ha comunicato che, per le motivazioni legate all'emergenza sanitaria e al fine di consentire ai RPCT di svolgere adeguatamente tutte le attività connesse all'elaborazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, il Consiglio dell'Autorità ha deliberato di differire alla data (31 marzo 2021) il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione dei Piani Triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza 2021-2023, oltre a differire, al 31 marzo 2021, il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione della Relazione annuale 2020. Per la predisposizione del presente Piano 2021-2023, in analogia al precedente PTPCT 2020-2022, al fine di coinvolgere tutti i portatori di interesse nell'elaborazione dello stesso, è stato pubblicato sul sito del Comune apposito avviso, dal 10.12.2020 al 10.01.2021, 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. Dello stesso avviso ne è stata data ampia pubblicità sulla stampa locale.

Nel periodo stabilito è pervenuta da parte di un consigliere, capogruppo di minoranza, apposita nota con annotazioni di osservazioni, proposte e contributi al processo partecipativo per la stesura del Piano.

Di tali 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.

Non sono altresì pervenute da parte di privati cittadini e/o di altre categorie di cittadini suggerimenti e/o contributi in merito.

Il contesto organizzativo in cui è stato predisposto il PTPCT 2021-2023, durante l'anno 2020 è mutato con riferimento all'attribuzione degli incarichi dirigenziali alle varie Strutture Comunali e alla macrostruttura.

Dal 01.01.2020 al 30.10.2020 la macrostruttura approvata con deliberazione di GC n. 190/2019 è rimasta invariata: Vi è stato il conferimento di incarico ai dirigenti entrati in servizio a seguito di procedura di mobilità, per due strutture dell'Ente e si è proceduto ad una ridistribuzione delle funzioni all'interno delle direzioni in un'ottica di razionalizzazione ed efficienza organizzativa, con una conseguente rotazione degli incarichi dirigenziali.

La macrostruttura approvata con deliberazione di GC n. 190 del 14.11.2019 è stata modificata in data 29.10.2020 con deliberazione di GC n.187 ed è stata approvata la nuova struttura organizzativa dell'Ente (così come delineata negli allegati 1-

organigramma e 2-funzionigramma) con decorrenza della stessa dal 01.11.2020. (Gli incarichi dirigenziali sono stati conferiti con atti del Sindaco del 30.10.2020, a far data dal 01.11.2020). In seguito con deliberazione n. 209 del 19.11.2020 (con decorrenza 20.11.2020) la Giunta Comunale ha ritenuto procedere ad un perfezionamento nella distribuzione delle funzioni all'interno delle direzioni 6 e 14 in un'ottica di una maggiore efficienza organizzativa. e, a seguire, sono stati perfezionati gli atti del Sindaco di conferimento degli incarichi dirigenziali delle direzioni 6 e 14.

(cfr. par 5.2.2 Il Comune: l'organizzazione pag. 52)

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

Per l'anno 2021 vi sarà un aggiornamento della macrostruttura con nuovi assetti organizzativi, anche a seguito dei pensionamenti di alcuni dirigenti, 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 2021-2023**

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 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 2020, con nota del 10.06.2020 prot.n. 53811 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.

A seguito delle modifiche alla macrostruttura, con mail del novembre 2020, è stato richiesto nuovamente a tutti i dirigenti, di confermare e/o trasmettere i nominativi dei referenti all'interno delle strutture di competenza.

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 Segretario Generale/RPCT del 21.02.2020 prot. n. 19516 ad oggetto "*Riesame idoneità misure PTPCT 2020-2022*" è stata richiesta a tutti i dirigenti, una ulteriore ricognizione delle misure assegnate alle direzioni di competenza, al fine di identificare rischi emergenti e/o nuovi, identificare eventuali nuovi processi e prevedere più efficaci criteri per l'analisi di ponderazione del rischio che, nella fase di costituzione del Piano potevano essere stati non considerati.

-con nota del 10.06.2020 prot. n. 53811, ad oggetto "*Adempimenti in materia di Anticorruzione e trasparenza – Monitoraggio misure anticorruzione anno 2020*" è stato richiesto un primo monitoraggio delle misure anticorruzione alla data del 15.06.2020.

- con nota del 11.12.2020 prot. n. 113503, ad oggetto "*Adempimenti in materia di Anticorruzione e trasparenza – Monitoraggio misure anticorruzione anno 2020- e condivisione misure PTPCT 2021-2023*" è stato richiesto il monitoraggio consuntivo delle misure anticorruzione alla data del 31.12.2020 e la richiesta formale di condivisione e/o di modifica/integrazione delle misure di competenza delle varie direzioni.

L'analisi e la verifica delle aree a rischio e dei relativi processi, aveva riguardato un impegnativo lavoro effettuato già nella predisposizione del PTPCT 2020-2022, infatti con nota del 01.07.2019 prot. n. 68147/2019 ad oggetto "*Adempimenti in materia*

*Anticorruzione e trasparenza – Mappatura dei processi e ponderazione del rischio*”, al fine di procedere all’aggiornamento del Piano e la susseguente approvazione, era stata richiesta la collaborazione a tutti i Dirigenti, anche tramite i propri referenti di procedere, fin da subito, all’analisi e alla verifica delle aree di rischio presenti nel PTPCT 2019-2021 e dei relativi processi e attività ivi contenuti.

Tale primo coinvolgimento era stato necessario, in quanto, a distanza di qualche anno dalla mappatura dei processi/attività e della definizione del grado di rischio relativo, era opportuno 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.

Per la costruzione del PTPCT 2021-2023, si è comunque proceduto ad inviare a tutti i Dirigenti, e per conoscenza all’assessore alla legalità, con le note sopra citate, la richiesta di procedere alla verifica e/o aggiornamento dei diversi processi/ attività nelle diverse aree di rischio e delle misure relative

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. 73).

Per il PTPCT 2021-2023 i processi sono rimasti quelli individuati nel precedente PTPCT 2020-2022 a seguito della revisione effettuata, ed è stata richiesta la nuova valutazione del rischio ( cfr. pag. 17) al fine di uniformarla a standard/indicatori qualitativi

### **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".

I processi rivisti e mappati per il PTPCT 2020-2022 erano stati individuati unitamente alle misure da perseguire .

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

Il PTPCT 2020-2022 approvato con deliberazione di GC n. 13 del 31.01.2020, prevedeva espressamente che venisse effettuata una revisione della valutazione del rischio dei processi secondo quell'approccio qualitativo suggerito dal Piano Nazionale.

Pertanto, nella costruzione del presente Piano, è stata rivista da parte di tutte le Direzioni, la valutazione del rischio, al fine di una "ricalibrazione" della percezione dello stesso rischio che, rispetto agli anni passati, poteva essere mutata.

Ai Dirigenti e/o ai Referenti anticorruzione è stato chiesto con nota del RPCT del 23 giugno 2020 prot. n 57955 di compiere una valutazione del rischio dei processi di propria competenza secondo l'allegato 1 (riportato sotto).

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

E' stata fatta una preventiva ricognizione delle schede di valutazione del rischio inviate da ogni direzione e, prima di effettuare il calcolo del livello del rischio dei processi, sono state inviate osservazioni in merito a schede inesatte, incomplete o mancanti, a quelle direzioni che dovevano effettuare integrazioni e/o ulteriori revisioni

Una volta raccolte tutte le schede, individuando attraverso un indice di posizione (la moda, cioè il valore che si presenta con maggiore frequenza) i diversi livelli degli indicatori sia di probabilità che di impatto è stato calcolato dall'ufficio competente in

materia di anticorruzione e trasparenza, la combinazione delle valutazioni dei suddetti indicatori, e secondo una matrice ad hoc, è stato calcolato il livello di rischio dei vari processi.

*Allegato 1 nota 23.06.2020 prot. n. 57955*



| INDICATORE DI PROBABILITA' |   |         |  |
|----------------------------|---|---------|--|
| N.                         | Variabile   | Livello | Descrizione  |
| 1                          | <b>Discrezionalità:</b> 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                          | <b>Coerenza operativa:</b> 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                          | <b>Rilevanza degli interessi "esterni"</b> 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 | <b>Livello di opacità del processo</b> , 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 | <b>Presenza di “eventi sentinella”</b> 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 | <b>Livello di attuazione delle misure di prevenzione sia generali sia specifiche previste dal PTPCT per il processo/attività</b> , 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 | <b>Segnalazioni, reclami</b> 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 | <b>Presenza di gravi rilievi a seguito dei controlli interni di regolarità amministrativa</b> (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 | <b>Capacità dell'Ente di far fronte alle proprie carenze organizzative nei ruoli di</b>   | 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 | <b>Livello di attuazione delle misure di prevenzione sia generali sia specifiche previste dal PTPCT per il processo/attività</b> , 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 | <b>Segnalazioni, reclami</b> 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 | <b>Presenza di gravi rilievi a seguito dei controlli interni di regolarità amministrativa</b> (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 | <b>Capacità dell'Ente di far fronte alle proprie carenze organizzative nei ruoli di</b>   | Alto  | Utilizzo frequente dell'interim per lunghi periodi di tempo, ritardato o mancato espletamento delle  |



|  |  |       |   |
|--|--|-------|---|
|  | <b>responsabilità</b> (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                     | <b>Impatto sull'immagine dell'Ente</b> 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                     | <b>Impatto in termini di contenzioso</b> , 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 | <b>Impatto organizzativo e/o sulla continuità del servizio</b> , 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 | <b>Danno generato</b> 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     |

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

A seguito della mappatura del rischio effettuata, il RPCT ha ritenuto di vagliare comunque le autovalutazioni effettuate dai Responsabili di Struttura, (così come anche suggerisce l'allegato 1 al PNA 2019) analizzandone la ragionevolezza in termini di stima del rischio per evitarne una eccessiva sottostima.

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 2021-2023, 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 2015, 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.*

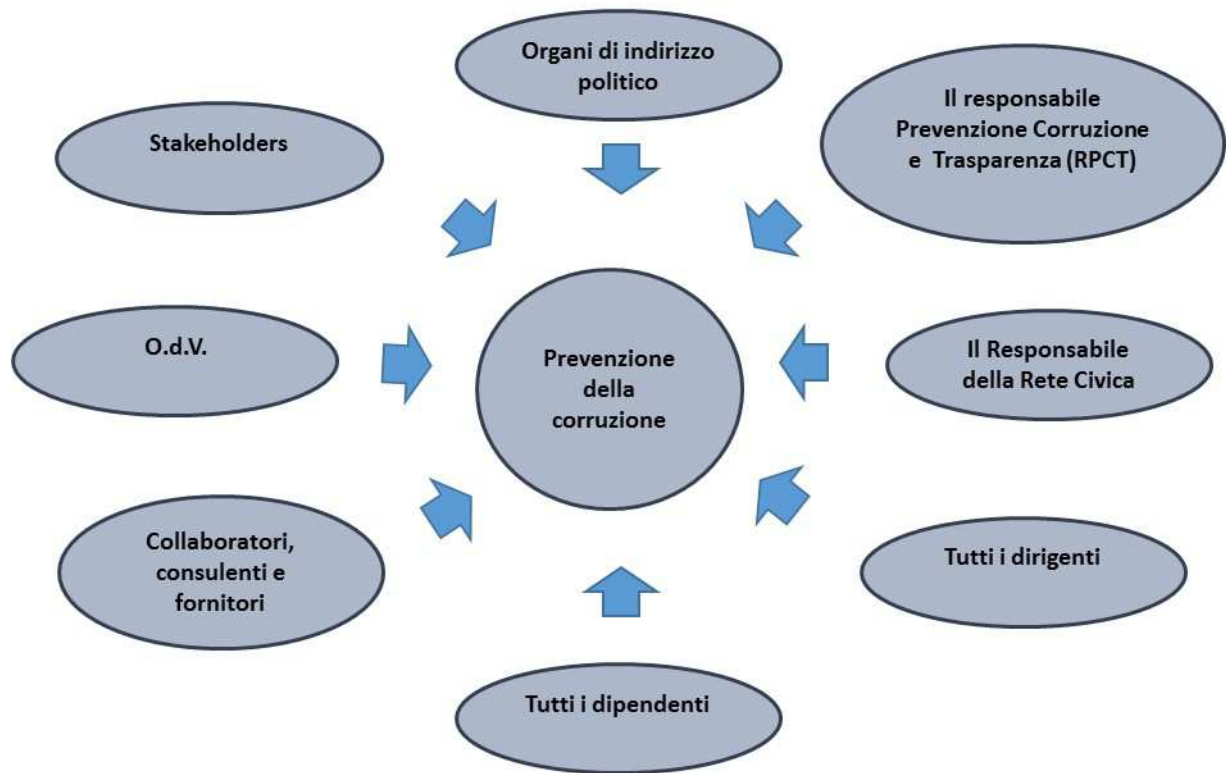
Il PTPC 2021-2023 viene pubblicato nel sito web dell'Ente, nella sezione *Amministrazione Trasparente*:

<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 inconferibilità 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 2020 Anac ha differito la data al 31.03.2021), 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 - Servizi assicurativi.

### ❖ **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 2021-2023 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 2020-2022 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](mailto: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.

Inoltre, tutti i cittadini e le cittadine possono segnalare il verificarsi di fenomeni e comportamenti corruttivi inviando una lettera indirizzata al Segretario Generale - Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza, da trasmettere tramite il servizio postale o consegnandola all'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) del Comune.

La busta che contiene la lettera deve essere sigillata e deve riportare all'esterno le parole: *“Riservata – Contiene segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi”*.

In questo modo il Comune garantisce l'anonimato del segnalante.

## 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. 46). 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 Km<sup>2</sup> 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)**

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

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 1 gennaio 2021 – Comune di Pisa***(fonte dati: Direzione Servizi Demografici)*

| Posizione anagrafica                  | Totale famiglie | Totale maschi | Totale femmine | Totale nominativi |
|---------------------------------------|-----------------|---------------|----------------|-------------------|
| Residente                             | 47607           | 43675         | 47344          | 91019             |
| Di cui stranieri comunitari           |                 | 911           | 1834           | 2745              |
| Di cui stranieri extracomunitari      |                 | 5515          | 5065           | 10580             |
| Di cui preregistrati in iscrizione    | 2891            | 1531          | 1454           | 2985              |
| -di cui stranieri                     |                 | 448           | 430            | 878               |
| Di cui preregistrati in cancellazione | -1130           | 447           | 436            | 883               |
| -di cui stranieri                     |                 | 94            | 94             | 188               |

**Classifiche Comune di Pisa**

- è al 5° posto su 273 comuni in regione per dimensione demografica
- è al 55° posto su 7903 comuni in ITALIA per dimensione demografica
- è al 3667° posto su 7903 comuni in ITALIA per età media

**Dati anagrafici triennio 2017-2019 – Comune di Pisa (fonte dati ISTAT\* )**

| ANNO DI RIFERIMENTO                    | 2017  | 2018  | 2019  |
|--|-------|-------|-------|
| <b>Tipo di indicatore demografico</b>  |       |       |       |
| popolazione inizio periodo             | 90488 | 90118 | 88880 |
| popolazione fine periodo               | 90118 | 88880 | 91393 |
| saldo totale (incremento o decremento) | -370  | -1238 | +2513 |
| saldo naturale                         | -421  | -478  | -523  |
| iscritti da altri comuni               | 2409  | 1671  | 3153  |
| cancellati per altri comuni            | 2768  | 2603  | 2990  |
| saldo migratorio interno               | -359  | -932  | -163  |
| iscritti dall'estero                   | 878   | 528   | 1012  |
| cancellati per l'estero                | 224   | 161   | 298   |
| saldo migratorio estero                | 577   | 194   | 714   |
| saldo migratorio                       | 51    | -760  | 565   |
| iscritti per altri motivi              | 224   | 161   | 201   |
| cancellati per altri motivi            | 391   | 183   | 513   |
| saldo per altri motivi                 | -167  | -22   | 312   |

|   |       |       |       |
|---|-------|-------|-------|
| totale iscritti                         | 3511  | 2360  | 4366  |
| totali cancellati                       | 3460  | 3120  | 3801  |
| numero di famiglie                      | 45814 | 45419 | 46886 |
| popolazione residente in famiglia       | 90118 | 88880 | 91393 |
| numero medio di componenti per famiglia | 1,95  | 1,94  | 1.93  |

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/>



#### 5.1.4 Economia<sup>1</sup> (fonte CCIAA di Pisa)

##### La dinamica delle imprese della provincia di Pisa nel 2019

Si arresta la crescita imprenditoriale in provincia di Pisa. Crescono turismo, i servizi alla persona e quelli professionali, brusco calo per il commercio. Tra i territori cresce solo la Val d'Era. Boom delle Srl semplificate, in flessione le ditte individuali e le società di persone. Secondo quanto riportato dalla Camera di Commercio nel febbraio 2020, nel 2019, dopo oltre venti anni di crescita ininterrotta, la dinamica imprenditoriale della provincia di Pisa segna una battuta d'arresto: si tratta di un -0,1%, pari in valore assoluto ad un saldo di -54 aziende. Si tratta di un risultato che, sebbene contenuto, rappresenta una novità per il territorio provinciale. Nel confronto con altri territori, Pisa mette a segno variazioni peggiori non solo rispetto alla Toscana

(che comunque cresce di un misero +0,1%) ma anche all'Italia (+0,4%, grazie alla spinta proveniente dalle regioni meridionali).

Il tasso di crescita delle registrate in Italia, Toscana e provincia di Pisa (valori %, al netto delle cessate d'ufficio) è pari a -0,1 .

La flessione nel numero di imprese registrate in provincia di Pisa è frutto della contrazione della nascita di nuove imprese (2.538 nel 2019, solo una in più rispetto al 2018, erano oltre 3mila sei anni fa) cui si associa un forte aumento delle chiusure (che toccano quota 2.592: il valore più elevato degli ultimi sei anni, +4,1% rispetto al 2018) che porta il saldo iscritte-cessate a -54.

A fine 2019 il numero di aziende iscritte al Registro Imprese della Camera di Commercio di Pisa arriva a 43, confermando in ogni caso il secondo posto a livello regionale della provincia rispetto alle altre province toscane, tanto sul fronte delle imprese che delle unità locali.

Le imprese e unità locali delle province toscane al 31.12.2019 registrano a Pisa 53.697 unità locali e 43.750 imprese.

I dati sulla dinamica di impresa relativi all'ultimo decennio ci dicono che la crescita media annua della provincia di Pisa (+0,7%) risulta leggermente più elevata rispetto a quella regionale e nazionale (entrambe ferme al +0,5%) confermando il lungo periodo di stagnazione che sta attraversando l'economia in ogni articolazione territoriale.

Anche nel 2019 prosegue a Pisa il ridimensionamento delle aziende costituite nelle forme giuridiche più semplici. L'impresa individuale, tra il 2018 ed il 2019, segna infatti un -1% (-221 aziende) e le società di persone arretrano del -2,2% (-190 unità). In crescita invece, grazie alle Srl (+0,9%), le società di capitali (+2,8%, +350 aziende). Questo raggruppamento, come anticipato, vede una crescita molto consistente del sottogruppo delle Srls (le Srl semplificate), che segnano in un solo anno un aumento del 18,6% pari a 351 unità mentre le SpA, forma certamente più costosa e impegnativa da gestire, arretrano di un ulteriore -2% (-5 aziende). Continua la crescita, invece, delle altre forme giuridiche (+0,8%, +7) tra le quali sono ricomprese le Cooperative (+0,4%, +2). Il comparto Artigiano segna anch'esso un lieve ridimensionamento rispetto al 2018: -0,2%, corrispondente ad un calo di 18 unità.

Per quanto riguarda l'andamento delle imprese in provincia di Pisa per forma giuridica – (anno 2019 Tasso di crescita imprenditoriale rispetto al 2018 ) - si rileva che gli imprenditori, quindi, stanno orientandosi verso forme giuridiche più complesse che, pur in presenza di costi di gestione e avviamento più elevati, consentano di limitare la loro responsabilità finanziaria in caso di difficoltà ed avere maggiori opportunità nell'accedere al credito. Particolarmente agevolate, in questo frangente, le Srls che beneficiano anche di un regime agevolato sia per quanto riguarda il capitale sociale necessario alla loro costituzione, sia per le formalità di costituzione. Ciononostante la quota di aziende costituite nella forma di ditte individuali rappresentano ancora la metà del totale. Nell'anno 2019 crescono le imprese gestite da stranieri e calano le giovanili.

A fine 2019 le imprese a conduzione femminile che si assestano a quota 9.743 con una incidenza percentuale sul totale che, causa la contrazione a livello generale, sale al 22,3% delle imprese complessivamente presenti in provincia. Prosegue, pur ad un passo meno veloce rispetto a quello dello scorso anno, la contrazione delle imprese giovanili che arrivano a 3.532 unità. A crescere in maniera rilevante troviamo le imprese a maggioranza straniera che con 5.618 unità rappresentano il 12,8% del tessuto imprenditoriale provinciale.

Tra i settori prosegue la crescita dei servizi alla persona e per il turismo. Male commercio e manifattura Tra i diversi macro-settori, l'unico che continua a mostrare segnali di tenuta nel corso del 2019, ancorché ad un passo più lento rispetto al passato, è quello dei servizi (+0,1%, +20). Tutti gli altri comparti, invece, registrano una contrazione. Tra questi spicca l'agricoltura (-1%, -36 aziende) che continua il suo tendenziale percorso di ridimensionamento. Piccoli passi indietro per le utilities (-1,4%, -2 imprese) e le costruzioni (invariato, -1 unità). La flessione più consistente riguarda, soprattutto, l'industria in senso stretto che arretra dell'1,2%: 62 aziende in meno rispetto al 2018. La flessione delle aziende del manifatturiero (-1,2%), come avvenuto nel 2018, continua ad interessare tutti i principali settori di specializzazione provinciale eccettuate le calzature (+2,4%, +15). A registrare battute d'arresto di rilievo troviamo la concia (-2%, -19), i metalli ed i mobili (entrambi un -1,4%). Arretra, seppur di una sola unità, (-0,5%), la meccanica. Tra i servizi una vera e propria ecatombe si registra nel commercio al dettaglio (-3%, -197). In calo anche l'immobiliare (-0,8%, -19), il trasporto merci su strada (-2,7%, -15), il commercio all'ingrosso (-0,4%, -17) ma anche i bar (-1,9%, -21). Nel terziario continuano invece a crescere le realtà imprenditoriali legate al turismo come i ristoranti (+3,7%, +64) e le attività di alloggio (+4,2%, +22). Avanzano anche le attività professionali (+3,9%, +56) comparto variegato all'interno del quale sono ricomprese le attività di direzione aziendale, comunicazione, consulenza, ricerche di mercato, fotografia, design, interpretariato, pubblicità, veterinari, ecc. Passo in avanti anche per i servizi più direttamente dedicati alla persona come lavanderie, estetiste, parrucchieri, centri benessere, ecc. (+2%, +31) e alle attività artistiche, sportive e di intrattenimento quali palestre, parchi divertimento, sale giochi, discoteche, ecc. (+3,5%, +21).

---

1 \* Si veda il rapporto della CCIAA di Pisa *"La dinamica delle imprese della Provincia di Pisa-anno 2019"* reperibile all'indirizzo: <https://www.pi.camcom.it/camera/1404/Dinamica-delle-imprese.html>



### 5.1.5 Sicurezza e reati <sup>1 2</sup>

<sup>1\*</sup> I gruppi criminali nello svolgimento delle proprie attività illecite in Toscana tendono ad assumere un controllo funzionale, piuttosto che territoriale, del mercato, e a specializzarsi in uno specifico settore criminale (o legale), operando su più territori in base alla domanda dei beni e/o servizi illegali (o legali) presente sul mercato regionale. Per le organizzazioni di nazionalità straniera che operano entro il perimetro delle proprie comunità di diaspora presenti sul territorio regionale, i meccanismi più classici di controllo territoriale sono potenzialmente più intensi, oltre che più probabili, rispetto ai corrispettivi raggruppamenti di origine italiana scoperti in Toscana, date le più gravi condizioni di marginalità economica e etnica che caratterizzano le comunità di riferimento. Sotto il profilo organizzativo, i principali insediamenti criminali presenti sul territorio toscano sono caratterizzati da una natura mista e multietnica nel caso delle associazioni di nazionalità straniera. A modelli gerarchici e a strutture organizzative rigide sotto il profilo della divisione interna del business criminale i raggruppamenti criminali toscani analizzati preferiscono organizzazioni più snelle per numero di associati, e con barriere d'accesso (e di uscita) dall'organizzazione più permeabili. In ogni caso, la minore strutturazione di questi insediamenti non impedisce loro il raggiungimento di obiettivi criminali più elevati, garantendo al contempo un più efficace mimetismo date le maggiori difficoltà nell'applicazione degli strumenti penali antimafia tradizionali. La Toscana si conferma una sorta di "laboratorio criminale" per le organizzazioni di origine straniera. La minor incisività o l'arretramento delle quattro mafie storiche nazionali nei mercati illeciti della regione, determinata dalla loro preferenza per attività sviluppate nell'ambito dell'economia legale, ha permesso dinamiche di sostituzione criminale nei diversi settori (stupefacenti e prostituzione, tra tutti). La presenza di minoranze etniche concentrate contribuisce a spiegare la maggiore internazionalizzazione dell'economia criminale in Toscana, date le condizioni di elevata marginalità economica, sociale ed etnica in cui spesso tali minoranze versano.

Da una analisi sistematica delle diverse statistiche disponibili su un insieme di "crimini dei colletti bianchi", in Toscana tra il 2016 e il 2017 si osserva un incremento percentuale dei condannati per tutti i reati di riferimento, in qualche caso anche molto significativo (+150% malversazione, raddoppiano i reati di concussione, +67% abuso d'ufficio, +37% reati societari), mentre nella comparazione tra gli ultimi due bienni disponibili spiccano il +30% dei reati di corruzione e il +37% dell'abuso d'ufficio. Dall'analisi degli eventi di corruzione emersi nel 2018 in Toscana (database CECO), si osserva una crescente rilevanza o visibilità mediatica dei fenomeni corruttivi tra l'anno 2017 e 2018.

<sup>1</sup> \* Si veda fonte: *2018-Secondo rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana- Regione Toscana - Scuola Normale Superiore*

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



Dalla codifica degli eventi CECO relativa al 2018 si conferma un quadro frastagliato, a geometria variabile, del panorama complessivo ricavabile in base agli eventi di corruzione emersi nel corso dell'ultimo triennio tanto in Italia che in Toscana. Quella che emerge è una realtà nella quale di corruzione si parla molto – 1300 eventi nel corso del triennio, oltre 500 soltanto nel 2018 – soprattutto nelle fasi iniziali dei procedimenti giudiziari, in occasione degli avvisi di garanzia e delle ordinanze di custodia cautelare, con un calo significativo della copertura mediatica via via che si susseguono le fasi che portano agli esiti processuali. Gli eventi di corruzione appaiono solidamente ancorati al settore degli appalti, dei controlli, delle nomine, del governo del territorio – ma non in Toscana, con un'anomalia piuttosto sorprendente – della giustizia, della compravendita del voto. Nel 2018 si assiste a una vera e propria esplosione del numero di eventi di corruzione che investono la gestione delle entrate e dei corrispondenti controlli fiscali, tanto in Italia che in Toscana. Il trasferimento a società pubbliche di molte funzioni si riverbera come prevedibile in un consistente coinvolgimento di manager pubblici in vicende di corruzione, in Toscana in misura ancora più marcata. Ancora, si tratta di una corruzione “aziendalistica” e dunque volta al profitto, vista l'identità imprenditoriale della grande maggioranza dei soggetti coinvolti; molto più raramente si tratta della piccola corruzione del cittadino comune che cerca – indebitamente – di ottenere piccoli vantaggi o preservare diritti e privilegi, influenzare decisioni di programmazione e scelte discrezionali, ottenere protezione politica e informazioni riservate o ricattatorie. Il denaro è utilizzato in circa la metà dei casi emersi, a in molti altri casi la contropartita viene “smaterializzata” in altri tipi di risorse e prestazioni, tra cui scambi in natura, servizi, consenso e voti. Crimini dei “colletti bianchi”: in aumento le condanne. Il settore privato si conferma quello più vulnerabile ed a più alto rischio corruzione. Da un'analisi della banca dati dell'archivio rassegna stampa della Regione Toscana, sono stati estrapolati e presi in esame 186 articoli relativi a fenomeni di corruzione accaduti in Toscana nel corso dell'anno 2018, dai quali sono state tratte informazioni relative a 35 eventi di corruzione. La lettura sistematica degli eventi emersi negli ultimi tre anni (2016-2018) ha consentito di tracciare una rappresentazione di alcune forme e modalità organizzative che un fenomeno difficile da rilevare ed esaminare come la corruzione ha assunto nel corso degli ultimi anni sul territorio regionale. Il numero di casi esaminati è in crescita anche nell'ultimo anno, ma rimane relativamente esiguo, sicuramente non autorizza valutazioni e considerazioni aventi una valenza generale. Una corruzione “aziendalista”, piuttosto che del cittadino comune; la mazzetta si “smaterializza”, ma nella metà dei casi è pagata in denaro. Quanto emerso nei rapporti del 2016 e del 2017 trova piena conferma anche nel corso del 2018. I più recenti eventi di corruzione esaminati mostrano che un settore particolarmente sensibile allo sviluppo di pratiche di corruzione è rappresentato dagli appalti. L'attività contrattuale degli enti pubblici per la realizzazione di lavori pubblici, così come per l'acquisto di forniture e di servizi o per la gestione dei rifiuti, è un'area particolarmente a rischio. I lavori pubblici mostrano la frequenza più elevata di vicende di corruzione, con otto casi.

Anche quello dei controlli – fiscali, di polizia, nel rilascio permessi, etc. – si conferma, dall’analisi dei principali eventi di corruzione emersi nel corso del 2018, un settore nel quale le pratiche di corruzione non sono episodiche, ma, al contrario, tendenzialmente reiterate e capillarmente diffuse entro specifici enti e processi decisionali. Spesso a subire questo tipo di pressioni, talvolta di natura semi-estorsiva, sono categorie di soggetti deboli e svantaggiati – immigrati, prostitute, piccoli esercenti in crisi economica, imprenditori agricoli in difficoltà – in quanto per essi è più difficilmente utilizzabile lo strumento della denuncia. Oltre alle categorie socio-economiche sopracitate, sono specularmente i “colletti bianchi” ai vertici del mondo professionale e imprenditoriale a poter ricavare il massimo vantaggio dall’annullamento del rischio di controlli. Nell’insieme di 38 eventi di corruzione analizzati emersi tra il 2016 e il 2018, in 20 casi toscani di corruzione è presente un numero di attori coinvolti pari o superiore a 5, in 8 dei quali vi sono più di 10 soggetti. Abbiamo quindi conferma dalle risultanze di queste inchieste della sussistenza di molteplici reti di relazioni stabili e “regolate”, all’interno delle quali presumibilmente sussistono meccanismi capaci di dare ordine e prevedibilità alle condotte dei molti attori coinvolti. Anche in Toscana, così come in altre aree del paese, vi è un’evidenza ampiamente confermata della vulnerabilità di alcuni settori di intervento pubblico – soprattutto quello degli appalti, ma anche rilascio permessi, aste, concorsi pubblici – a forme di corruzione sistemica. I professionisti come catalizzatore della nuova corruzione. Un elemento emerso negli anni precedenti che trova conferma dall’analisi dei dati relativi al 2018 riguarda il ruolo centrale di diverse figure professionali – avvocati, commercialisti, ingegneri, architetti, geometri, ragionieri, medici, etc. – nelle reti della corruzione, specie quella sistemica. Accanto agli imprenditori (presenti in 29 casi) e ai funzionari/dirigenti pubblici (21 casi), in quasi la metà – 17 su 38 – dei nuovi eventi analizzati nel triennio si rileva una presenza di professionisti, che sommandosi ai 4 nuovi casi con presenza di intermediari/faccendieri – anch’essi aventi una veste professionale – diventano 21, ossia più della metà. La loro presenza risulta spesso defilata a livello di attenzione mediatica, nonostante in realtà la funzione che essi assumono all’interno degli scambi occulti sia spesso decisiva. Coerentemente con una dinamica di “slittamento verso il privato” del “centro gravitazionale” dei reticoli di corruzione osservabili, si rileva anche in questo caso come il ruolo giocato dai professionisti non sia marginale o subordinato rispetto a quello dei decisori pubblici. Al contrario, essi diventano in molte vicende gli artefici, catalizzatori, beneficiari e in alcuni casi “regolatori” esterni di quelle “aree grigie” a cavallo tra informalità e illegalità. Sorprende la perdurante assenza nel territorio toscano nel triennio 2016-2018 di nuovi eventi di corruzione relativi al governo del territorio e all’urbanistica. Si tratta infatti di settori che presentano, per le loro caratteristiche, dei profili tali da farli annoverare tra le aree a più alto rischio di distorsioni, opacità e corruzione, come affermato anche dal Piano Nazionale Anticorruzione del 2016. Vi è una probabilità non irrilevante che la scarsità di eventi di corruzione che investono il settore urbanistico in Toscana, così come in Italia, sia uno dei segnali di pratiche corruttive realizzate con successo e persistenti

nell'ombra. Campanelli d'allarme (e capacità d'ascolto). Come già nei rapporti precedenti, uno degli obiettivi dell'analisi fin qui condotta consiste nell'individuazione, validazione e integrazione dei segnali d'allarme e di rischio di anomalie e corruzione, le cosiddette red flags (campanelli d'allarme).

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.

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.

---

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

Per quanto riguarda la classifica annuale dell'indice di criminalità relativa al 2019 da "il Sole 24 ore" sull'indice di criminalità che stila una graduatoria che si basa sui delitti denunciati nelle provincie italiane, colloca Pisa al 17° posto con 4.236 denunce ogni 100 mila abitanti, che rappresentano una variazione percentuale pari a -6,9% tra gli anni 2018 e 2019.

Al vertice di questa speciale classifica è la provincia di Milano (6697,4) seguita da Firenze (6209,8) e Rimini (5884,1). Al 106° e ultimo posto si trova invece Oristano (1606,3). Tra le province della Toscana oltre a Firenze troviamo davanti a Pisa anche Prato (7ª 5076,9) e Livorno (9ª, 4076,9).

Più nello specifico Pisa è al secondo posto in Italia per rapine in abitazione (6,2 denunce ogni 100 mila abitanti; per rapine complessive è invece al 17° posto nazionale), dietro Asti (1ª 7,5) e a 'parimerito' con Rimini. Terzo posto nazionale invece per quanto riguarda le denunce per associazione a delinquere (2,2), dietro a Firenze (1° 3,2) e Rimini (2°, 2,8). Per quanto riguarda il comparto dei furti la nostra provincia è al 9° posto complessivo (2360,8): qui spicca in particolare il dato sui furti in abitazione, dove si posiziona al 5° posto (498,9), stessa posizione occupata lo scorso anno.

I dati sullo spaccio riportano: (11° posto 64,2) e stupefacenti (12° 88,1), così come è da segnalare il 15° posto nazionale per quanto riguarda le violenze sessuali (10,9 denunce ogni 100mila abitanti). Non si segnalano denunce per quanto riguarda gli omicidi volontari (in tutto sono 27 le province con 0 denunce su questo fronte) e usura (oltre 60 le province con 0 casi). 97° posto per quanto riguarda le truffe e le frodi informatiche (244,1), 74° per le estorsioni (11,1) 72° per gli incendi (6,29) e 67° per quanto riguarda le denunce per riciclaggio.

## Il confronto con lo scorso anno

Rispetto allo scorso anno Pisa passa **dal 13° posto al 17° posto** per numero di denunce complessive, con una riduzione dei reati del 6,9% tra il 2018 e il 2019. Da evidenziare come su 106 province solo 31 segnalano un dato in aumento, mentre nelle altre le denunce sono tutte in calo. Più nello specifico i dati sono in calo su 9 delle 10 province toscane (solo Pistoia fa segnare un +0,6%), con una diminuzione decisamente più evidente nelle province di Grosseto (-14,7%) e Lucca (-13,7%) che fanno segnare il calo più alto a livello italiano. In totale i reati denunciati sul territorio pisano nel 2019 sono stati 17890 (circa 49 al giorno). L'anno scorso il numero complessivo di denunce era stato invece 19209.

I dati "fotografano una situazione in netto miglioramento nel 2019. Il calo delle denunce rispetto al 2018 è su più fronti: -14,3% per i furti, -17,6% per i furti con

---

destrezza, -8,6% per i furti in abitazione. Un netto miglioramento rispetto, ad esempio, al 2017, quando Pisa era al 12° posto nella classifica nazionale, con un trend in crescita dei reati denunciati, che ci vedeva al 6° posto in tutta Italia per i furti.

---

3\* fonte: *-Il Sole 24 ore*

### 5.1.6 Gli stakeholders



Per indirizzare il proprio operato e valutare l'efficacia delle azioni intraprese, il Comune deve dialogare sistematicamente con la comunità che rappresenta. Gli stakeholders (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.

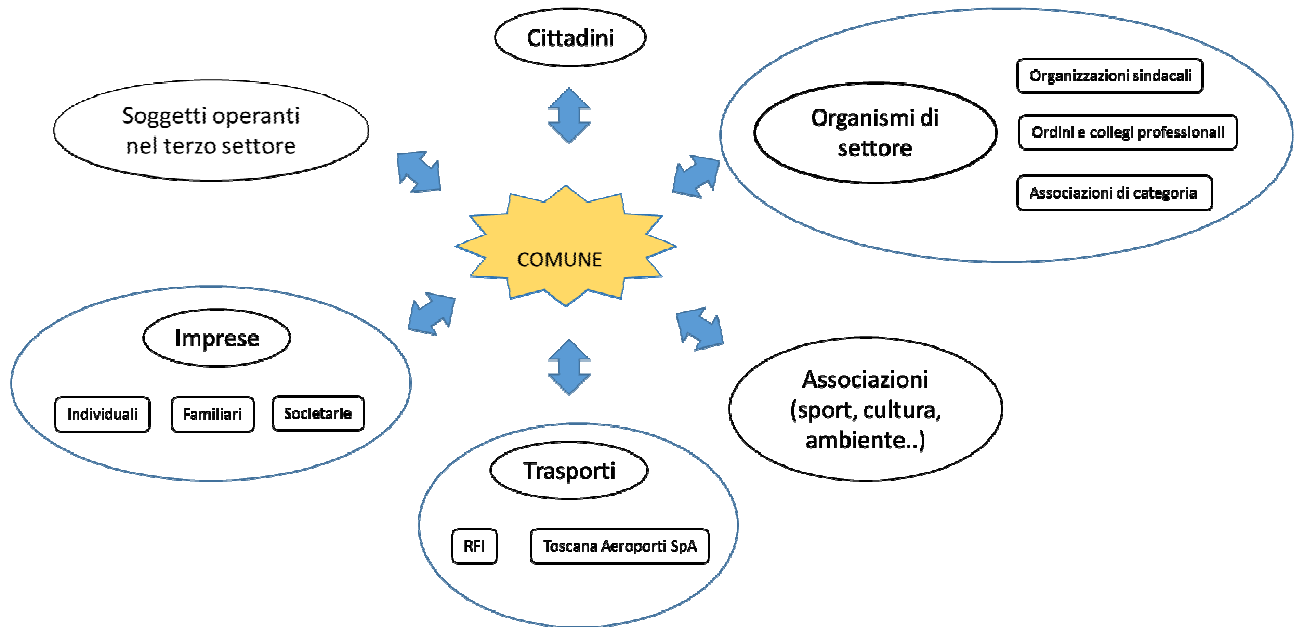
Come già riportato nei precedenti Piani, la mappatura generale dei portatori di interessi è stata effettuata tenendo conto della specificità del contesto esterno in cui il Comune di Pisa opera (e descritto precedentemente). In estrema sintesi, Pisa è una città universitaria, ad alta vocazione turistica, 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:

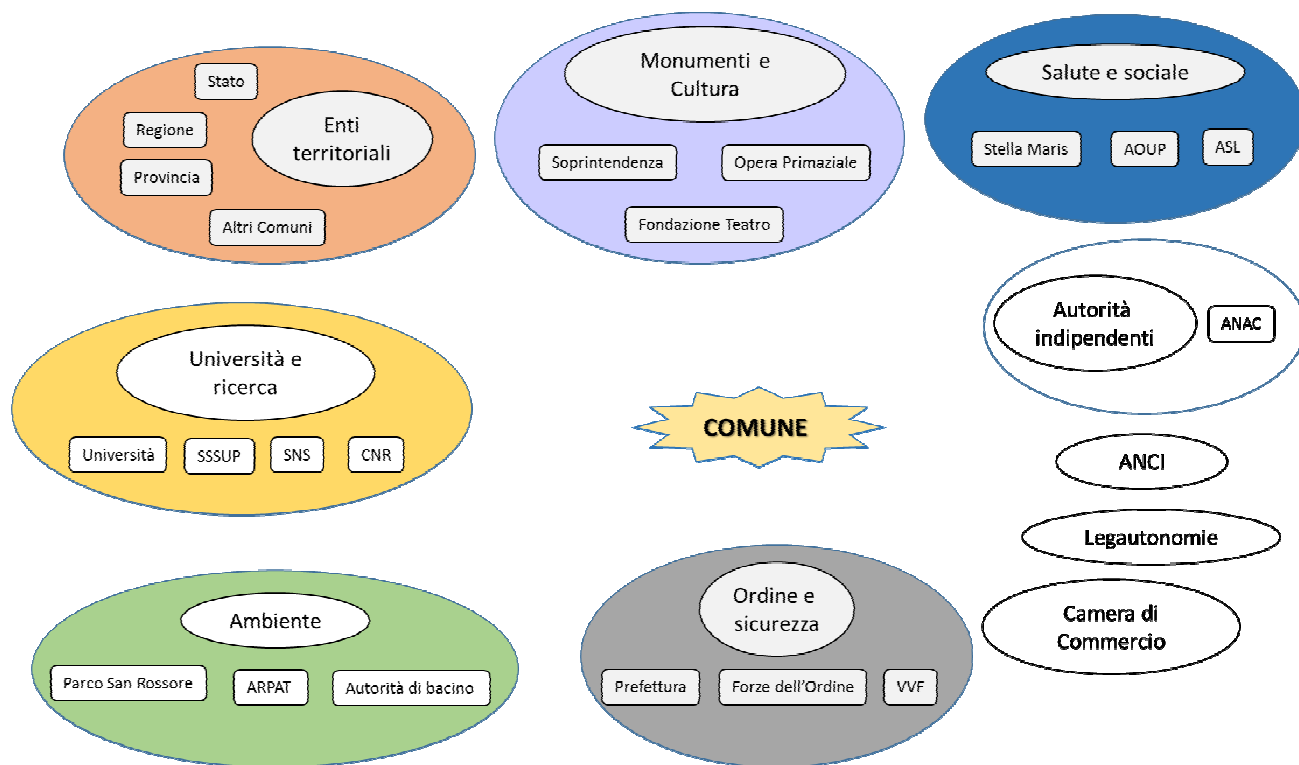
- a) Stakeholders “privati” (soggetti singoli o associati che perseguono interessi privati)

- b) Stakeholders “istituzionali” (istituzioni, enti o soggetti che svolgono funzioni pubbliche).

**Stakeholder “privati” del Comune di Pisa**





**Stakeholders “istituzionali” del Comune di Pisa**

Già nel PTPCT 2020-2022 era presente nell'area a rischio “Rapporti con gli stakeholders” 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.

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.

## **5.2 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

sceglono 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 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 2020-2022 prevedeva che l'organizzazione del Comune, durante l'anno 2020 avrebbe subito modifiche.

Nell'anno 2019, con delibera di GC n.191/2019, esecutiva, nella more della definizione del riassetto complessivo della struttura organizzativa era stata approvata la macrostruttura con organigramma, funzionigramma e attività che è rimasta in vigore, per l'anno 2020, dal 01.01.2020 al 30.10.2020, modificata poi con deliberazione di GC n. 187 del 29.10.2020 e con successiva deliberazione di GC n. 209 del 19.11.2020.

E' stata completata nel marzo 2020 la procedura di mobilità esterna per la copertura di due posti vacanti di dirigenza con rapporto di lavoro a tempo indeterminato pieno e il conferimento da parte del Sindaco degli incarichi agli stessi dirigenti a far data dal 03.06 2020.

Come accennato, nelle Considerazioni Generali (cfr. pag. 4), nell'anno 2020 sono state apportate modifiche all'organizzazione delle Ente.

Al fine di procedere ad una redistribuzione delle funzioni all'interno delle direzioni e in un'ottica di maggiore razionalizzazione ed efficienza organizzativa, con la deliberazione di GC n. 187 del 29.10.2020 è stata approvata la modifica alla macrostruttura con aggiornamento al funzionigramma e organigramma.

La struttura organizzativa del Comune dal **1 GENNAIO 2020 al 30.10.2020** era la seguente:

|  |              |
|--|--------------|
| Direzione  |              |
| Segreteria Generale  | DIREZIONE-01 |
| Tipografia - Protezione civile - Servizi istituzionali - Partecipazione - PP.OO - Politiche giovanili<br>( <i>interim dal 01.01.2020 al 02.06.2020 al dirigente dir. 5</i> ) | DIREZIONE-02 |
| Finanze - Provveditorato - Aziende - Prevenzione e protezione - Datore di lavoro - Servizi assicurativi  | DIREZIONE-03 |
| Patrimonio   | DIREZIONE-04 |
| Programmazione e controllo - Sistemi informativi - Servizi demografici   | DIREZIONE-05 |
| Infrastrutture e viabilità - Verde e arredo urbano - Edilizia scolastica   | DIREZIONE-06 |
| Avvocatura<br>( <i>interim dal 01.01.2020 al 04.08.2020 alla dirigente dir 9</i> ) e dal 05.08 al 31.12.2020 al dirigente dir 12 interim al dirigente dir 12                 | DIREZIONE-07 |
| Polizia municipale - Sicurezza urbana<br>( <i>interim dal 01.04 2020 al 31.10.2020 dirigente dir 11</i> )  | DIREZIONE-08 |
| Servizi educativi – Cultura<br>( <i>interim dal 05.08 2020 al 30.10.2020 )dirigente dir 2</i> )  | DIREZIONE-09 |
| Urbanistica - Edilizia privata - Servizi amministrativi mobilità   | DIREZIONE-10 |
| Turismo - Manifestazioni storiche - Sport - Ambiente   | DIREZIONE-11 |
| Supporto giuridico - Gare e contratti - Consiglio - Organizzazione e personale<br>( <i>interim dal 01.01.2020 al 02.06.2020 al SG</i> )                                      | DIREZIONE-12 |
| Sociale - URP - Politiche della casa   | DIREZIONE-13 |
| Programmazione LL.PP. - Edilizia pubblica - Attività produttive  | DIREZIONE-14 |

Le Direzioni D02 e D12 dal 1 gennaio 2020 al 2 giugno 2020 sono state assegnate ad interim, fino all'assunzione, con procedura di mobilità esterna, di due dirigenti amministrativi a cui sono stati conferiti gli incarichi delle due direzioni.

La direzione 07 – Avvocatura – è stata conferita ad interim dal 01.01.2020 alla dirigente della direzione 9.

Con provvedimento del Sindaco per assenza della dirigente della dir 7 (ad interim) e dir 9 sono state conferiti incarichi ad interim per le suddette direzioni, a far data dal 05.08.2020. La direzione 7 è stata conferita ad interim fino al 31.12.2020 al dirigente della direzione 12; mentre la dir 9 è stata conferita ad interim a far data al 05.08.2020 fino al 06.11.2020 alla dirigente della direzione 02.

Anche la dir 8 è stata conferita ad interim dal 01.04 2020 fino al 31.10.2020.

La nuova macrostruttura è stata approvata con deliberazione di GC n.187 del 29.10.2020 ed ha visto il cambio di alcuni incarichi dirigenziali e attribuzioni di nuove e/o diverse funzioni a far data dal 01.11.2020.

Sono state ridenominate di conseguenza:

-la Direzione 02 Tipografia comunale – Protezione Civile – Servizi Istituzionali - Partecipazione – Pari Opportunità – Politiche Giovanili , in Servizi demografici – Cultura – Servizi istituzionali – Partecipazione – Pari opportunità – Politiche giovanili

-la Direzione 03 Finanze – Provveditorato – Aziende - Prevenzione e protezione – Datore di lavoro – Servizi assicurativi, in Finanze – Provveditorato – Aziende

-la Direzione 05 Programmazione e controllo - Sistemi informativi – Servizi demografici, in Programmazione e controllo – Sistemi informativi – Protezione Civile – Servizi assicurativi

-la Direzione 06 Infrastrutture e viabilità – Verde e Arredo Urbano – Edilizia scolastica, in Infrastrutture e viabilità – Verde e arredo urbano – Edilizia pubblica

-la Direzione 09 Servizi educativi – Cultura, in Servizi educativi

-la Direzione 11 Turismo – Manifestazioni Storiche – Sport – Ambiente, in Turismo – Tradizioni storiche – Ambiente

-la Direzione 12 Supporto giuridico – Gare e contratti – Consiglio Comunale – Organizzazione e personale, in Gare e contratti – Organizzazione e personale – Prevenzione e protezione – Datore di lavoro

-la Direzione 13 Sociale – URP – Politiche della Casa, in Sociale – Disabilità – URP – Politiche della casa – Supporto giuridico – Consiglio comunale

-la Direzione 14 Programmazione Lavori Pubblici - Edilizia pubblica – Attività produttive, in Programmazione Lavori Pubblici – Interventi su beni di interesse storico e artistico – Impianti ed eventi sportivi – Attività produttive

A seguito della deliberazione n. 187/2020, la GC con deliberazione n. 209 del 19.11.2020 (con decorrenza 20.11.2020) ha ritenuto procedere ad un perfezionamento nella distribuzione delle funzioni all'interno delle direzioni 6 e 14 in un'ottica di una migliore razionalizzazione ed efficienza organizzativa, trasferendo le funzioni afferenti



---

l'edilizia pubblica (ad eccezione delle strutture scolastiche e cimiteriali) alla Direzione 14. Conseguentemente sono state rinominate:

- la Direzione 6 Infrastrutture e viabilità – Verde e Arredo Urbano – Edilizia scolastica in : Infrastrutture e viabilità – Verde e arredo urbano – Edilizia scolastica e cimiteriale
- la Direzione 14 Programmazione Lavori Pubblici – Interventi su beni di interesse storico e artistico – Impianti ed eventi sportivi – Attività produttive in: Programmazione Lavori Pubblici – Edilizia Pubblica – Sport – Attività produttive

Ciò ha comportato un necessario aggiornamento all'organigramma e il funzionigramma di cui alla deliberazione Giunta Comunale n. 187 del 29/10/2020, secondo agli allegati 1 e 2 della deliberazione GC n. del 19.11.2020 che tengono conto delle modifiche intervenute alle strutture organizzative.

E' stata attivata la procedura per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali relativi alla nuova macrostruttura ai sensi dell'art. 25 del vigente Regolamento sull'assetto organizzativo e gestionale e sono stati conferiti gli incarichi dirigenziali con atti del Sindaco del 30.10.2019 con decorrenza degli stessi incarichi a far data dal 01.01.2020 e, a seguito delle modifiche della macrostruttura con atti del Sindaco del 30.10.2020 e con atti del 19.11.2020.

La struttura organizzativa del Comune al **01.11.2020 al 31.12.2020** era la seguente:

|   |              |
|---|--------------|
| Direzione   |              |
| Segreteria Generale   | DIREZIONE-01 |
| Servizi Demografici-Cultura-Servizi istituzionali - Partecipazione –<br>Pari Opportunità - Politiche giovanili  | DIREZIONE-02 |
| Finanze - Provveditorato - Aziende  | DIREZIONE-03 |
| Patrimonio  | DIREZIONE-04 |
| Programmazione e controllo - Sistemi informativi –<br>Protezione civile Servizi assicurativi  | DIREZIONE-05 |
| Infrastrutture e viabilità - Verde e arredo urbano - Edilizia pubblica<br>(dal 01.11.2020 al 19.11.2020)  | DIREZIONE-06 |
| Infrastrutture e viabilità - Verde e arredo urbano - Edilizia scolastica e<br>cimiteriale   |              |
| Avvocatura<br>( <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  | DIREZIONE-10 |
| Turismo – Tradizioni storiche - Ambiente  | DIREZIONE-11 |
| Gare e contratti -Organizzazione e personale- Prevenzione e<br>protezione-Datore di lavoro  | DIREZIONE-12 |
| Sociale – Disabilità- URP - Politiche della casa- Supporto giuridico-<br>Consiglio Comunale   | DIREZIONE-13 |
| Programmazione LL.PP. - Interventi su beni di interesse storico e<br>artistico-Impianti ed eventi sportivi- Attività produttive<br>(dal 01.11.2020 al 19.11.2020) | DIREZIONE-14 |
| Programmazione LL.PP. - Edilizia pubblica- Sport- Attività<br>produttive  |              |

Nell'anno 2020, a seguito dei diversi pensionamenti (avvenuti già nell'anno 2019) 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. 78).

In base alla macrostruttura attualmente operativa<sup>2</sup>, 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. 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**<sup>3</sup>. 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

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

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

l'organizzazione e la gestione dell'ente (con esclusione di argomenti di competenza o rilevanza sindacale).

### 5.2.3 Il Comune: il personale

Il Comune di Pisa conta complessivamente, al 1 gennaio 2021, 668 dipendenti.

*Dipendenti del Comune di Pisa per categoria e Direzione compreso personale a tempo determinato e ex art 90 (fonte Ufficio Personale – dati al 01.01.2021)*

|     | Area Amministrativo contabile | Area Tecnica | Area Vigilanza | Avvocatura | Area culturale | Area Informatica | Area Socio Pedagogica | Supporto Organi Politici | tot |
|-----|-------------------------------|--------------|----------------|------------|----------------|------------------|-----------------------|--------------------------|-----|
| Dir | 8                             | 4            | 1              |            |                |                  |                       | 2                        | 15  |
| D   | 51                            | 43           | 14             | 4          |                | 3                | 9                     | 1                        | 125 |
| C   | 157                           | 39           | 119            |            |                | 3                | 80                    | 3                        | 401 |
| B   | 76                            | 46           |                |            |                |                  | 4                     |                          | 126 |
| A   | 1                             |              |                |            |                |                  |                       |                          | 1   |
| tot | 293                           | 132          | 134            | 4          |                | 6                | 93                    | 6                        | 668 |

Dei 668 dipendenti, 632 sono a tempo indeterminato e 36 a tempo determinato.

In totale i dirigenti sono 15, dei quali 10 di ruolo, 3 a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110 del Testo Unico degli Enti Locali e 2 a tempo determinato, inquadrati come dirigenti di supporto agli organi di direzione politica, nominati ai sensi dell'articolo 90 del Testo Unico degli Enti Locali (uno inquadrato come Capo Gabinetto del Sindaco e l'altro come Portavoce del Sindaco).

Per quanto riguarda i profili di appartenenza: 8 sono dirigenti amministrativi; 4 appartengono al profilo tecnico e 1 al settore della vigilanza.

Tra il personale a tempo indeterminato la categoria più numerosa è la categoria C con 401 dipendenti; mentre la categoria D è composta da 125 dipendenti; 126 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 187/2020 e deliberazione GC n. 209/2020*

**(\*fonte Ufficio Personale – dati al 01.01.2021)**

|        | Direzione   | Cat.<br>A | cat<br>B   | cat C                 | cat D                 | Dir                  | totale     |
|--------|---|-----------|------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|------------|
| 1      | Segreteria Generale   |           |            | 3                     | 2                     | Seg.<br>Gen. 1       | <b>6</b>   |
| 2      | Servizi Demografici-Cultura-Servizi istituzionali - Partecipazione – Pari Opportunità - Politiche giovanili | 1         | 40         | 49 (di cui 3 art. 90) | 12 (di cui 1 art. 90) | 3 (di cui 2 art. 90) | <b>105</b> |
| 3      | Finanze - Provveditorato - Aziende  |           | 19         | 13                    | 5                     | 1                    | <b>38</b>  |
| 4      | Patrimonio  |           | 1          | 7                     | 7                     | 1                    | <b>16</b>  |
| 5      | Programmazione e controllo - Sistemi informativi -Protezione civile Servizi assicurativi                    |           | 9          | 12                    | 9                     | 1                    | <b>31</b>  |
| 6      | Infrastrutture e viabilità - Verde e arredo urbano - Edilizia scolastica e cimiteriale                      |           | 8          | 18                    | 15                    | 1 t.<br>dete.        | <b>42</b>  |
| 7      | Avvocatura  |           |            | 4                     | 3                     | Interim<br>D-12      | <b>7</b>   |
| 8      | Polizia municipale - Sicurezza urbana   |           | 2          | 122                   | 14                    | 1 t.dete             | <b>139</b> |
| 9      | Servizi educativi   |           | 7          | 88(di cui 26 t.dete)  | 11                    | 1                    | <b>107</b> |
| 10     | Urbanistica - Edilizia privata - Servizi amministrativi mobilità  |           | 3          | 19                    | 13                    | 1 t.<br>dete.        | <b>36</b>  |
| 11     | Turismo – Tradizioni storiche -Ambiente   |           | 16         | 13                    | 10                    | 1                    | <b>40</b>  |
| 12     | Gare e contratti -Organizzazione e personale- Prevenzione e protezione-Datore di lavoro                     |           | 3          | 18                    | 9                     | 1                    | <b>31</b>  |
| 13     | Sociale – Disabilità- URP - Politiche della casa- Supporto giuridico-Consiglio Comunale                     |           | 10         | 20 (di cui 1 dete)    | 8                     | 1                    | <b>39</b>  |
| 14     | Programmazione LL.PP. - Edilizia pubblica – Sport- Attività produttive                                      |           | 8          | 15                    | 7                     | 1                    | <b>31</b>  |
| totale |   | <b>1</b>  | <b>126</b> | <b>401</b>            | <b>125</b>            | <b>15</b>            | <b>668</b> |

Si fa presente che nel periodo 1 gennaio 2021 – 31 dicembre 2023, secondo le proiezioni, lasceranno presumibilmente il servizio 86 dipendenti.

Di questi 86 dipendenti, 3 sono dirigenti, 20 sono categoria D, cioè appartenenti alla carriera direttiva di livello immediatamente inferiore a quello dirigenziale, 41 sono categoria C e 22 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 2021-2023 \****

***\*(fonte Ufficio Personale – dati al 01.01.2021)***

|        | cat B     | cat C     | cat D     | Dir      | totale    |
|--------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| 2021   | 13        | 16        | 13        | 2        | <b>44</b> |
| 2022   | 6         | 17        | 6         | -        | <b>29</b> |
| 2023   | 3         | 8         | 1         | 1        | <b>13</b> |
| totale | <b>22</b> | <b>41</b> | <b>20</b> | <b>3</b> | <b>86</b> |

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

*(I dati sono stati elaborati considerando le cessazioni conosciute alla data del 1 gennaio 2021 e sono quindi suscettibili di variazioni legate a modifiche normative e nuove richieste di cessazione non prevedibili perché su istanza dei dipendenti)*

#### **DATI RIFERITI A UPD\***

***\*(fonte Ufficio Procedimenti Disciplinari – dati al 01.01.2021)***

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.

Si rilevano n. 4 procedimenti disciplinari (sospesi dal tribunale in attesa degli accertamenti da parte dell'autorità giudiziaria) di cui solo n. 2 ascrivibili ai reati corruttivi: ex artt. 318 c.p., 319 c.p. (1 dipendente), 319 c.p. (1 dipendente).

Le aree interessate sono state la Polizia Municipale e l'Edilizia privata \*

## 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

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| <b>Cosa fa</b>                   | svolge le funzioni relative al recupero, alla manutenzione e alla gestione amministrativa del patrimonio del comune destinato all'edilizia residenziale pubblica   |
| <b>Partecipazione del Comune</b> | 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**

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| <b>Cosa fa</b>                   | 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 |
| <b>Partecipazione del Comune</b> | 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**

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| <b>Cosa fa</b>                   | 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 |
| <b>Partecipazione del Comune</b> | 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**

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| <b>Cosa fa</b>                   | Svolge l'attività di riscossione e gestione di tutte le entrate del Comune  |
| <b>Partecipazione del Comune</b> | 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**

|                       |  |
|-----------------------|--|
| <b>Cosa fa</b>        | svolge l'attività di organizzazione ed esercizio del servizio di trasporto pubblico locale |
| <b>Partecipazione</b> | Il Comune di Pisa detiene nella Società una quota del valore nominale                      |

|                   |  |
|-------------------|--|
| <b>del Comune</b> | di € 3.892.915,50 pari al 9,379% del Capitale Sociale. |
|-------------------|--|

### **Farmacie comunali Pisa spa**

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| <b>Cosa fa</b>                   | gestisce le farmacie delle quali il Comune di Pisa è titolare   |
| <b>Partecipazione del Comune</b> | Attualmente il Comune di Pisa detiene una partecipazione di n° 2.376 di azioni per un valore nominale complessivo di € 118.800,00, pari al 99,00% del Capitale Sociale. |

### **Retiambiente spa**

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| <b>Cosa fa</b>                   | svolge il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sul territorio della comunità d'ambito territoriale ottimale "ATO Toscana Costa"                               |
| <b>Partecipazione del Comune</b> | 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 20,282% 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**

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| <b>Cosa fa</b>                   | 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. |
| <b>Partecipazione del Comune</b> | 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**

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| <b>Cosa fa</b>                   | 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 |
| <b>Partecipazione del Comune</b> | 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**

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| <b>Cosa fa</b>                   | 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 |
| <b>Partecipazione del Comune</b> | Il Comune detiene una quota di partecipazione al fondo di dotazione del 42,88%   |

#### **■ enti di diritto privato controllati**

#### **Fondazione Teatro di Pisa**

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| <b>Cosa fa</b>                   | gestione e diffusione della conoscenza e della fruizione delle attività teatrali, della musica e della danza |
| <b>Partecipazione del Comune</b> | 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 amministrazioni 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 2021-2023, 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 2020) 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 2021-2023, si è tenuto conto delle risultanze dei monitoraggi richiesti a tutti i Responsabili di Struttura con note del SG/RPCT rispettivamente del 10.6.2020 prot. n.53811 (per il monitoraggio alla data del 15.06.2019) e del 11.12.2020 prot. n.113503 (per il monitoraggio alla data del 30.12.2020) delle misure anticorruzione contenute ed assegnate con il PTCP 2020-2022.

Da evidenziare che, a seguito del D.Lg n. 76/2020, convertito in legge n. 120/2020, recante *“Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”* con nota del 26.11.2020 prot.n. 108977, il RPCT ha evidenziato nella stessa nota che, le nuove soglie introdotte da decreto legge andando ad impattare sulle misure del PTPCT 2020-2022, nell'area a rischio: *Contratti – Forniture e servizi - Provveditorato; Processo/Attività: Gestione delle procedure per l'acquisto di beni e servizi, ogni riferimento alla soglia di 40.000 euro è da intendersi sostituito con quella di 75.000 euro.*

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 2020 (approvato con deliberazione di GC n. 79 del 21.05.2020 e successive modifiche di cui alla deliberazione di GC n. 233 del 03.12.2020) 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 che probabilmente sarà revisionato) 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 2021.

Pertanto agli obiettivi anticorruzione e trasparenza concorrono tutti i dipendenti dell'Ente dai dirigenti alle PO, ai dipendenti, nelle diverse categorie di appartenenza.

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 2014-2020**

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

##### **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 2021-2023”, 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 2021-2023 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.

Anche in questo caso vi è stato un processo di revisione di alcune misure, modificando, aggiungendo e/o integrando quelle già esistenti.

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 2020-2022, 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 2020-2022, il Comune di Pisa ha individuato, modificato e integrato le diverse aree a rischio (presenti nei precedenti piani) che sono riportate nella seguente tabella:

**Tabella riepilogativa delle aree di rischio del Piano 2021-2023**

|  |                |
|--|----------------|
| <b>Personale</b>   | Generale - PNA |
| <b>Contratti - Beni e servizi - provveditorato</b>                       | Generale - PNA |
| <b>Contratti – Lavori pubblici</b>                                       | Generale - PNA |
| <b>Procedimenti amministrativi</b>                                       | Generale - PNA |
| <b>Contributi e altri benefici</b>                                       | Generale - PNA |
| <b>Servizi Finanziari- gestione entrate/spese</b>                        | Generale - PNA |
| <b>Patrimonio</b>  | Generale - PNA |
| <b>Incarichi e nomine</b>  | Generale - PNA |
| <b>Affari legali e contenzioso</b>                                       | Generale - PNA |
| <b>Attività ispettive e di controllo</b>                                 | 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 stakeholders  | 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 2021-2023, è stato tenuto conto delle risultanze dei report di monitoraggio al 15 giugno 2020 e al 31.12.2020 richiesti a tutti i Responsabili di Struttura da parte del RPCT. Nell'ottica della Responsabilità condivisa con i Dirigenti e i referenti, è stata richiesta esplicita collaborazione anche con la formalizzazione di apposita nota (cfr nota del 16.10.2019 prot n. 68147 e nota del 11.12.2020 prot. n. 113503).

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 2021-2023 viene individuata nei processi l'attività di formazione che avrà una particolare rilevanza come misura preventiva nella lotta alla corruzione nell'Ente e la formazione sulle tematiche della prevenzione della corruzione e trasparenza viene prevista anche per il triennio 2020-2022.

Per l'anno 2020, nel PTPCT 2020-2022 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

Prendendo atto del monitoraggio compiuto alla data del 15 giugno 2020, Il RPCT, ha inviato apposita nota in data 21.09.2020 al dirigente preposto alla formazione ricordando che:

al fine di assicurare l'attuazione delle misure e/o comunque il loro avvio, dovranno essere assicurate e stanziare risorse adeguate per porre in essere interventi formativi ad hoc, individuati dai dirigenti interessati alla formazione finalizzata alla rotazione negli uffici di competenza con cura di richiedere ai colleghi dirigenti quanto sopra.



L'RPCT richiedeva che fossero inoltre assicurate le risorse per la formazione trasversale sulle materie anticorruzione e trasparenza da espletarsi e concludersi nel corso degli ultimi mesi dell'anno 2020.

Lo strumento attraverso il quale definire e programmare gli obiettivi formativi è il Piano della Formazione che dovrebbe essere pensato per un periodo di tempo almeno biennale. Per pianificare adeguatamente la formazione è indispensabile ovviamente programmare prioritariamente le risorse.

Nel corso dell'anno 2020, causa emergenza sanitaria, è stato possibile programmare e attuare prevalentemente interventi formativi a carattere obbligatorio (in modalità on line) ed altri corsi sulla base di richieste specifiche pervenute dalle varie Direzioni a seguito di emanazione di nuove norme.

Le risorse assegnate inizialmente sul capitolo della formazione € 31890, successivamente integrate, hanno consentito di programmare prevalentemente corsi obbligatori o comunque prioritari come di seguito riassunti:

- Corsi in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (dal mese di Giugno - dicembre)
- Corso BLSD (corso di aggiornamento primo soccorso sull'uso del defibrillatore)
- Corsi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza
- Corsi in materia di formazione e aggiornamento a seguito dell'entrata in vigore del Decreto Semplificazione n.76/2020
- Corsi rivolti al personale del Settore Educativo
- Corsi al Personale Polizia Municipale

Anche quest'anno il Comune di Pisa ha aderito al percorso formativo VALORE PA 2019-2020, corsi organizzati da INPS a costo zero per l'Ente. I dipendenti sono stati individuati dai propri dirigenti su richiesta della Direzione Personale. Questo tipo di corsi sono altamente qualificati e si svolgono presso Università o Società Formatrici selezionate dall'Inps di 40/60 ore su tematiche specifiche.

Tuttavia anche la maggior parte dei corsi VALORE PA 2019-2020, organizzati da INPS (costo zero per l'Ente) causa Covid, non sono stati attivati, altri invece sono stati attivati solo in modalità on line ("Corso Performance Pubblica Amministrazione" "Corso Social: Capacità di utilizzare efficacemente i nuovi mezzi di comunicazione"). Sono stati attivati corsi nell'ambito dell'anticorruzione per la formazione trasversale in ambiti sensibili al fenomeno corruttivo: codice contratti, procedure gare, corsi per Rup etc.

*(cfr in dettaglio scheda anticorruzione e trasparenza 2020)*

\* FONTE: Direzione 12- ufficio formazione

| Corsi di Formazione attuati in ambito Anticorruzione e Trasparenza ---anno 2020   | ore corso     | n. partecipanti (dir+dip cat D/C/B) | DIR       | PO         | dipendenti cat D | dipendenti cat C | dipendenti cat B |
|---|---------------|-------------------------------------|-----------|------------|------------------|------------------|------------------|
| Le modifiche dei contratti  | 4             | 1                                   |           | 1          | 1                |                  |                  |
| Corso Mepa Base acquisti in rete  | 4             | 2                                   |           |            | 1                | 1                |                  |
| Corso Mepa Acquisti in rete Avanzato  | 4             | 3                                   |           | 1          | 2                | 1                |                  |
| webinar : compiti del direttore nell'esecuzione contratto   | 4             | 1                                   |           |            | 1                |                  |                  |
| webinar : gli accordi quadro di forniture e servizi   | 4             | 1                                   |           |            | 1                |                  |                  |
| webinar "Decreto Legge di semplificazione e l'impatto sulla gestione dei procedimenti amministrativi, affidamenti diretti e sulle procedure negoziate alla luce delle normative in materia di anticorruzione e trasparenza"   | 4             | 1                                   |           | 1          | 1                |                  |                  |
| webinar : Suap e la relativa operatività dopo il Decreto di semplificazioni n.76 del 16/7/2020  | 2             | 1                                   |           |            | 1                |                  |                  |
| webinar "Le modifiche del T.U Edilizia introdotte dal cd Decreto di Semplificazioni n.76 del 16/7/2020  | 4             | 1                                   |           |            | 1                |                  |                  |
| Corso di Formazione jiride - 3 webinar (12 ore di formazione): webinar 1. Gestione atti amministrativi (creazione e flusso intero di una determina,webinar 2. Protocollo di documenti in arrivo, interni, partenza anche tramite l'uso di PEC,webinar 3. Pubblicazione degli atti amministrativi in Amministrazione trasparente | 12            | 252                                 | 2         | 29         | 92               | 124              | 34               |
| Video corso - anticorruzione formazione base  | 3             | 100                                 | 1         | 25         | 48               | 46               | 5                |
| Corso di Formazione per Referenti della Trasparenza   | 2             | 40                                  | 3         | 15         | 20               | 16               | 1                |
| Corso di Formazione Direttiva Rotazione   | 2             | 142                                 | 5         | 51         | 99               | 35               | 3                |
| <b>tot</b>  |               | <b>545</b>                          | <b>11</b> | <b>123</b> | <b>268</b>       | <b>223</b>       | <b>43</b>        |
| <b>tot dipendenti al 31 dicembre N. 638</b>   |               |                                     |           |            |                  |                  |                  |
| <b>tot dipendenti formati 545</b>   |               |                                     |           |            |                  |                  |                  |
| <b>percentuale di formazione</b>  | <b>85,423</b> |                                     |           |            |                  |                  |                  |

I dipendenti formati in materia di anticorruzione e trasparenza (dirigenti, PO e personale) sono stati n.545 per una percentuale complessiva pari al 85,42% (545 dipendenti formati/638 totale dipendenti).

(fonte: ufficio Formazione)

### 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.

In particolare nel PTPCT 2020-2022 la misura, nell’Area a rischio “Personale” assegnata a tutte le Direzioni dell’Ente, prevedeva esplicitamente *“l’applicazione e attuazione dei criteri per l’assegnazione e la rotazione del personale secondo il disciplinare approvato con deliberazione di GC n. 198/2019”.*

Già 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 dell’anno 2019 c’era già stata una significativa rotazione del personale dirigenziale, delle PO e, in gran parte anche dei dipendenti, a seguito della nuova macrostruttura dell’Ente.

Con nota del 03.03.2020 prot. n. 23545, del RPCT è stato richiesto, in ottemperanza all’art 8 del disciplinare sulla rotazione - *“Modalità di prima applicazione”*- a tutti i dirigenti, *la presentazione al RPCT di un piano di rotazione, da attuarsi nel semestre successivo, previa ricognizione della situazione del personale nella direzione di competenza, anche avvalendosi della collaborazione dell’ufficio competente in materia di personale”.*

Considerato che il disciplinare è stato approvato a fine novembre 2019, il piano di rotazione doveva essere presentato entro il mese di giugno 2020 in modo che la sua attuazione avvenisse entro i sei mesi successivi; quindi entro dicembre 2020.

Nella nota veniva rimarcato che, facendo riferimento alle specifiche responsabilità dirigenziali, secondo cui i dirigenti «sono responsabili in via esclusiva dell’attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati», proprio tali responsabilità attribuiscono un potere-dovere 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 03.03.2020 prot. n. 23545, sono state raccolte ed esaminate dal RPCT, il quale in data 21.09.2020 ha trasmesso ai dirigenti ulteriori disposizioni operative in merito alla rotazione, rilevata 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.

A parte sporadici casi in cui è stata evidenziata la possibilità di rotazione di alcune unità di personale, in qualità di RPCT, lo stesso, al fine del perseguimento della misura contenuta nel PTPCT 2020-2022 *“Applicazione e attuazione di criteri per l’assegnazione e la rotazione del personale secondo il disciplinare approvato con deliberazione di GC n. 198/2029”* chiedeva che fossero quindi poste in essere tutte le disposizioni necessarie per lo spostamento dei dipendenti individuati alla rotazione ed inoltre, la formalizzazione di un piano di misure adeguate, in alternativa alla rotazione del personale, da presentare entro e non oltre il 16.10.2020.

I dirigenti con proprie note hanno inviato al RPCT le misure alternative da osservare nelle direzioni di competenza nel rispetto del disciplinare vigente.

La misura della rotazione è da intendersi misura da presidiare, prevista anche nel triennio 2021-2023.

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

I dirigenti (complessivamente considerati) nell’anno 2020 erano n. 13, oltre a due dirigenti ex art. 90 del TUEL.

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.

Per quanto riguarda le PO dell’Ente, c’è da evidenziare che per l’anno 2020 non vi sono state rotazioni in quanto le stesse PO sono state istituite nell’anno 2019 (a seguito dei cambi organizzativi e dell’applicazione del nuovo contratto) e gli incarichi hanno validità per un triennio, così come il disciplinare sulla rotazione, approvato con deliberazione di GC n.198 del 27.11.2019, prevede. Pertanto, nell’anno 2020 non vi sono stati conferimenti di incarichi per nuove PO.

#### ROTAZIONE DEL PERSONALE DIPENDENTE COMUNE DI PISA AL 31.12.2020

| CATEGORIA PERSONALE | NUMERO TOTALE | ROTAZIONE EFFETTUATA | % ROTAZIONE |
|---------------------|---------------|----------------------|-------------|
| DIRIGENTE           | 13            | 7                    | 53,84%      |
| PO                  | 41            | 1 *                  | 2,4%**      |
| DIPENDENTI          | 638           | 73***                | 11,44%      |

\*Alla PO è stato conferito l’incarico dirigenziale ex art 110 TUEL

\*\*per l’anno 2020 non vi sono state rotazioni in quanto le PO sono state istituite nell’anno 2019-  
incarico triennale-

---

\*\*\* di cui 9 mobilità parziali (es. assegnazione di dipendente con orario parziale ad una direzione e mantenimento dell'assegnazione principale 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 indicatore e il suo 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 2020 sono stati adottati anche due provvedimenti di rotazione straordinaria riguardanti due dipendenti.

#### **ROTAZIONE STRAORDINARIA DEL PERSONALE DIPENDENTE COMUNE DI PISA AL 31.12.2020**

| CATEGORIA PERSONALE | NUMERO TOTALE | ROTAZIONE EFFETTUATA | % ROTAZIONE STRAORDINARIA |
|---------------------|---------------|----------------------|---------------------------|
| DIRIGENTE           | -             | -                    | -                         |
| PO                  | -             | -                    | -                         |
| DIPENDENTI          | 638           | 2                    | 0,3%                      |

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 anticorruttiva, 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.

Con mail del 19.12.2020 il dirigente della Direzione 12 in qualità di Responsabile UPD, ai sensi di quanto previsto dalle nuove linee guida in materia di Codice di Comportamento delle Amministrazioni Pubbliche (delibera 177/2020) in merito alla procedura di formazione e aggiornamento del Codice di comportamento, ha trasmesso la bozza dello stesso da condividere con il RPCT. La bozza di codice è stata inviata anche all'assessore competente e all'Organismo di Valutazione che, dopo l'esperimento della c.d. fase pubblica di consultazione on line aperta a tutti gli interessati, dovrà fornire parere obbligatorio, previa approvazione del codice. La misura di approvazione del codice aggiornato e integrato è prevista nel presente piano per l'anno 2021.

#### **9.1.4 Il Pantouflage - Revolving doors**

L'art. 1, co. 42, lett. l), 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, (*cfr. 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 fischietto"*, 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;
- 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>

In data 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.

Dell'attivazione della piattaforma è stata data apposita comunicazione con mail da parte del RPCT a tutti i soggetti potenzialmente interessati all'utilizzo della stessa piattaforma, oltre che alla comunicazione sull'home page in “*Comunicazioni dal Comune*”.

### **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.

### 9.1.7 Attività di monitoraggio e audit del PTPCT 2021-2023

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 efficace 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 2020, la delibera ANAC n. 213 del 4 marzo 2020 ad oggetto “Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 marzo 2020 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.

Come da comunicato del Presidente Anac del 12.03.2020 in relazione alle disposizioni in materia di emergenza sanitaria e tenuto conto di quanto previsto nel DPCM 11 marzo 2020 sulle ulteriori disposizioni attuative del D.L. 23.2.2020 n. 6 applicabili all'intero territorio nazionale, i termini della Delibera n. 213 del 4 marzo 2020 sulle Attestazioni degli OIV sugli obblighi di pubblicazione, sono stati prorogati al 30 giugno 2020 e non più al 31 marzo 2020.

L'Organismo di Valutazione del Comune di Pisa ha comunque ritenuto di anticipare i tempi e di assolvere all'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione già nel mese di maggio 2020 da cui 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 2020 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 13/2020): nota 28.01.2020 prot. n. 9621; e-mail 23.01.2020;

25.03.2020; 22.04.2020; 16.07.2020; 23.07.2020; 03.08.2020. 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.79/2020, 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 di 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.

Nell'anno 2020 la trasparenza (unitamente alla prevenzione della corruzione) è stato individuato, nel Piano performance, di cui alla deliberazione di GC n. 79/2020 quale obiettivo di performance Ente a cui concorrono tutti i dipendenti dell'Ente (Dirigenti, PO e personale) e su cui gli stessi verranno valutati secondo l'incidenza percentuale di valutazione stabilita nel regolamento in materia di "misurazione e valutazione della performance ed erogazione della premialità" approvato con deliberazione di G.C n. 170/2019. Il soggetto deputato al controllo sarà sempre l'Organismo di Valutazione che effettuerà il monitoraggio sulla base della griglia di rilevazione di ANAC.

### **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 :

|                                 |                                  |                                       |
|---------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| <b>1)Accesso procedimentale</b> | <b>2)Accesso civico semplice</b> | <b>3)Accesso civico generalizzato</b> |
| 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 2021 la Revisione del regolamento sull'accesso accesso civico.