



COMUNE DI PISA

**Piano triennale per la prevenzione
della corruzione e per la trasparenza
2019-2021**

SOMMARIO

Parte I - CONSIDERAZIONI GENERALI

1. Il piano anticorruzione- considerazioni	4
2. Soggetti coinvolti.....	10
3. Analisi del contesto.....	16
3.1 L'ambiente esterno.....	17
3.1.1 Il contesto geografico.....	17
3.1.2 La città e i suoi quartieri	18
3.1.3 Andamento demografico	19
3.1.4 Economia (fonte CCIAA di Pisa)	21
3.1.5 Sicurezza e reati	22
3.1.6 Gli stakeholders	24
3.2 Il contesto interno.....	29
3.2.1 Il Comune: il funzionamento.....	29
3.2.2 Il Comune: l'organizzazione	32
3.2.3 Il Comune: il personale	36
3.2.4. Le Aziende.....	38
4. Attuazione del PTPCT.....	41

Parte II – MISURE ANTICORRUZIONE

5. PTPCT l'evoluzione – anni 2014-2018.....	42
6. L'organizzazione del piano e la mappa dei rischi e delle misure (le schede allegate al piano).....	44
7. Le misure anticorruzione.....	46
7.1 Le misure di carattere generale.....	46
7.1.1 La formazione.....	46
7.1.2 La rotazione.....	47
7.1.3 Il codice di comportamento	50
7.1.4 Il pantouflage	51
7.1.5 Il conflitto di interessi e incompatibilità	52
7.1.6 La segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi- whistleblowing	56
7.1.7 Attività di monitoraggio e audit del PTPCT 2019-2021.....	59
7.1.8 Le misure generali.....	60

Parte III - LA SEZIONE TRASPARENZA

8. La trasparenza.....	62
9. La trasparenza e la nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg UE 679/2016).....	65
10. La mappa degli obblighi di pubblicazione e delle responsabilità (la tabella allegata al PTPCT).....	66
11. L'accesso civico.....	67

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 e 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 ed ha valenza triennale ed è atto ad individuare tutte le misure di prevenzione della corruzione per ridurre il rischio all'interno dell'Ente; viene definito sulla base delle indicazioni presenti nel PNA, delle caratteristiche dell'organizzazione e dell'ambiente di riferimento. Il PTPCT effettua l'analisi e valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli.

Il PNA prevede :

- le aree generali a rischio corruzione
- 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:

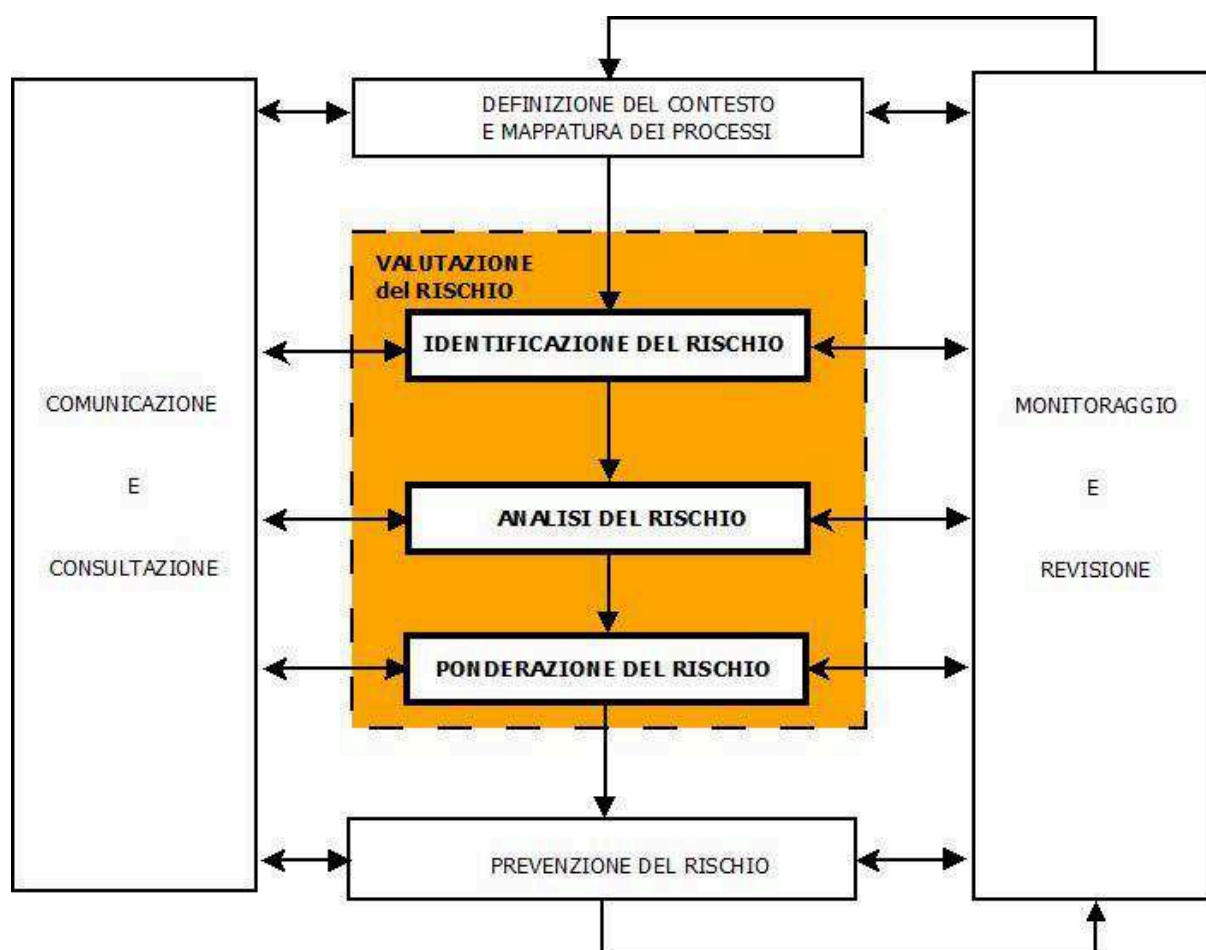
- ANALISI DELCONTESTO
- IDENTIFICAZIONE DEI RISCHI
- VALUTAZIONE DEI RISCHI

- 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 a carattere tecnico, amministrativo o di altro genere e riguardante ogni dipendente qualunque sia la qualifica ricoperta.

«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, quelle 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:

Analisi del contesto di riferimento

Partecipazione e coinvolgimento diretto degli stakeholders

Coerente e sostenibile con l'organizzazione interna

Accurata identificazione dei rischi

Corretta valutazione dei rischi

Mirata individuazione delle misure di prevenzione

Incisivo sistema di controllo e di monitoraggio

Analisi degli scostamenti

Riprogettazione in relazione ai cambiamenti

Sensibilizzazione e formazione dei dipendenti

Collegamento con gli altri strumenti di programmazione

Strumento di lavoro per migliorare efficienza ed efficacia

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

L'aggiornamento del PTPCT tiene conto dell'adozione dei PNA approvati dall'ANAC. In particolare tiene conto della delibera ANAC 831/2016 e dell'aggiornamento al piano approvato con delibera ANAC del 21.11.2018 n. 1074 avente ad oggetto "Approvazione definitiva dell'aggiornamento 2018 al PNA".

Così come riportato nel PNA 2018, 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 PTPC e supportano gli Enti nell'individuazione degli strumenti di prevenzione della corruzione che dovrà tenere conto delle specificità di ogni organizzazione.

Al fine di coinvolgere tutti i portatori di interesse nell'elaborazione del presente Piano, è stato pubblicato su Amministrazione Trasparente apposito avviso, 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, dal 10.01.2019 al 21.01.2019.

Nel periodo stabilito non sono pervenute segnalazioni e/o suggerimenti in merito.

Da evidenziare che, l'anno 2018 ha visto il rinnovo degli organi politici a seguito delle elezioni amministrative avvenute in data 10 giugno, seguite dal ballottaggio in data 24 giugno. Il Sindaco si è insediato il 27 giugno 2018 e il Consiglio Comunale il 17 luglio 2018.

E' stato nominato un nuovo Segretario Generale con atto del Sindaco n. 142/2018 che a far data dal 05.11.2018 ha preso servizio nell'Ente. Lo stesso è stato nominato Responsabile della Prevenzione, della Corruzione e Trasparenza con atto del Sindaco n. 156 del 26.11.2018.

L'organizzazione interna ha subito modifiche, con riferimento all'attribuzione degli incarichi dirigenziali alle varie Strutture Comunali e la macrostruttura ha subito

parziale modifica nell'anno 2018 con delibera di GC n.169 del 06.09.2018 (*cfr. pag 32*). Vi è stata una rotazione immediata per alcuni incarichi dirigenziali e contestualmente, l'attribuzione di incarichi ad interim a dirigenti già responsabili di Strutture.

Per l'anno 2019 vi sarà un aggiornamento della macrostruttura con un nuovi assetti organizzativi, pertanto, le attuali Direzioni con le relative funzioni e competenze potrebbero subire modifiche e/o integrazioni e potrebbero esserci cambiamenti anche nel conferimento degli incarichi dirigenziali.

Al fine di adottare il presente Piano nei tempi indicati da ANAC - 31.01.2019 - con nota del Segretario Generale del 13.11.2018 è stato richiesto a tutti i dirigenti, il monitoraggio, alla data del 31.10.2018, sull'attuazione degli obiettivi anticorruzione previsti nel Piano 2018 e assegnati a tutte le direzioni con determina n. 601/2018, al fine di riassegnare misure ed obiettivi non completamente attuati e/o l'individuazione di nuove misure.

Il presente Piano, nasce quindi in un contesto politico/organizzativo diverso dai precedenti Piani adottati, pur tuttavia nella predisposizione dello stesso si è cercato di dare continuità metodologica ai meccanismi di prevenzione della corruzione e della illegalità così come previsti dalla precedente Amministrazione.

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 2019-2021 tiene 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;

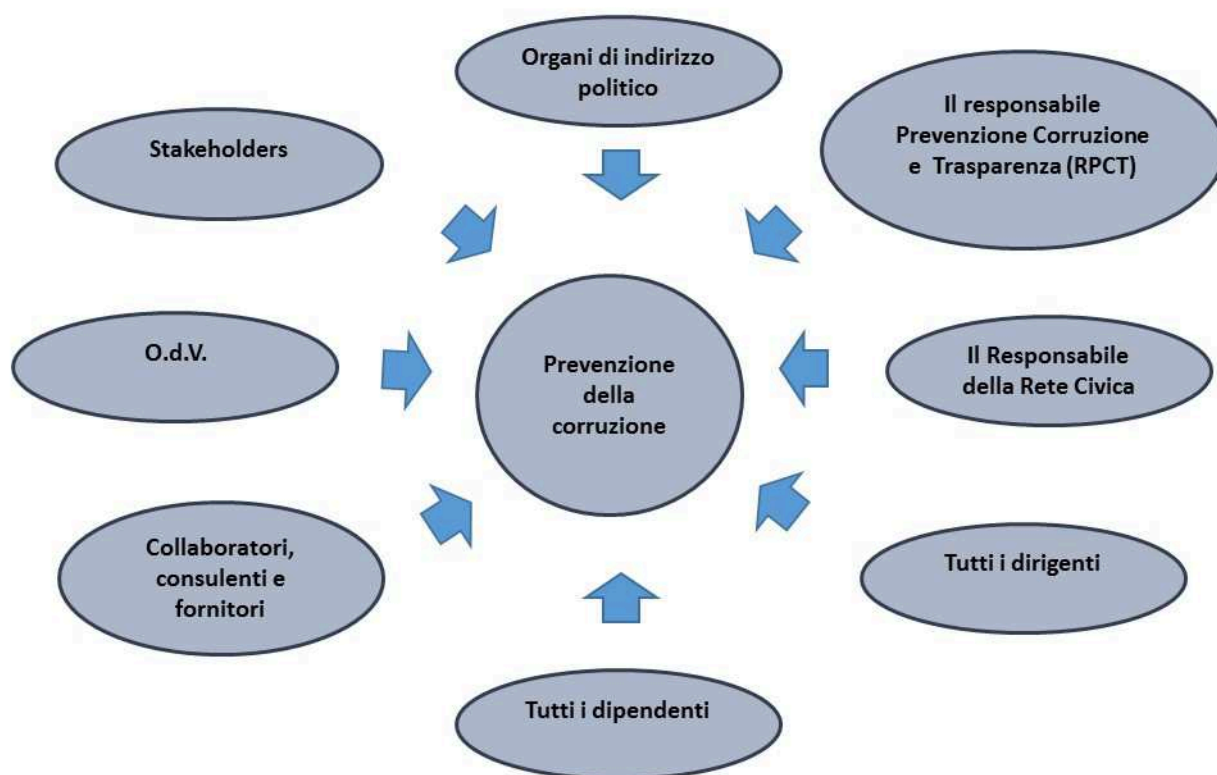
- Linee guida emanate dall'ANAC in materia di: Trasparenza, con deliberazione n. 1310 del 28 dicembre 2016; Accesso civico, con deliberazione n. 1309 del 28 dicembre 2016;
- aggiornamento al piano approvato con delibera ANAC del 21.11.2018 n. 1074 avente ad oggetto “*Approvazione definitiva dell'aggiornamento 2018 al PNA*”.

Il PTPC 2019-2021 viene pubblicato esclusivamente nel sito web dell'ente, nella sezione *Amministrazione Trasparente*:

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

2. 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 (per il 2018 Anac ha previsto uno slittamento al 31.01.19), 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 identificato nel Segretario Generale (con atto del Sindaco n.156 del 26.11.2018 è stato designato il dr. Marco Mordacci)

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.

❖ I Dirigenti

Ogni Dirigente di Struttura è designato quale referente per la prevenzione della corruzione relativamente alle unità organizzative affidate alla Direzione e ha responsabilità, sia diretta, sia indiretta.

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

- a) monitoraggio in ordine al rispetto dei tempi procedurali;
- b) promozione e divulgazione delle prescrizioni contenute nel piano anticorruzione, nonché agli obblighi riguardanti la trasparenza amministrativa e il codice di comportamento vigente nell'Ente;
- c) verifica dell'attuazione delle prescrizioni contenute nel presente piano, nel piano della trasparenza e nel codice di comportamento;
- d) predisposizione di eventuali proposte di integrazione delle prescrizioni contenute nei documenti richiamati nella lettera precedente;
- e) partecipazione con il Responsabile della prevenzione della corruzione per la definizione del piano di formazione e l'individuazione dei dipendenti a cui destinarlo;
- f) partecipazione con il RPC nell'attuazione del piano di formazione approvato;
- g) svolge 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. Il nuovo 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.

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/struttura e sono indice di Performance organizzativa 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 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 (RSA)**

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 è stato individuato con atto del Sindaco n. 79 del 19.12.2013.

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

Il responsabile della protezione dei dati è stato individuato in una ditta esterna, Innova Srl. (cfr. par. 9).

❖ **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 – Organizzazione - Sistemi Informativi.

❖ **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.

❖ **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 2019-2021 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 2018-2020.

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

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

3. 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.

3.1 L'ambiente esterno

Tenuto conto, infatti, da quanto stabilito da ANAC, l'analisi dell'ambiente esterno *“ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio che possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno”*.

Tra l'altro, valorizzando tale presupposto e la circostanza che la disciplina anticorruzione mira a contrastare non solo i fenomeni aventi rilievo penale, ma anche gli effetti di una cattiva gestione che non assume i connotati gravi di un reato, appare soltanto come il punto di partenza il suggerimento dell'Autorità secondo cui *“negli enti locali i RPCT potranno avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati (Ordine e sicurezza pubblica e D.I.A.)”*.

L'analisi dell'ambiente esterno, infatti, non può esaurirsi con l'elencazione delle operazioni più significative della polizia giudiziaria, ma dovrebbe condurre proprio all'identificazione dei *“soggetti rappresentanti gli interessi multiformi presenti nel contesto specifico della PA”* (mappatura dei cd. *“stakeholders”*, cfr. par. 3.1.6).

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.

3.1.1 Il contesto geografico

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

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

Tabella Comuni limitrofi (distanze da Pisa espresse in Km)

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

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

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

3.1.2 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.

3.1.3 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 negli ultimi 2 anni (vd. dati Istat)*. È indispensabile però ricordare che la presenza in città dell'Università e di un Polo Ospedaliero, centro di riferimento sanitario, incrementano in maniera significativa il numero delle persone effettivamente presenti in città. A queste vanno aggiunte anche tutte quelle persone che per motivi di lavoro, studio o personali, gravitano giornalmente sul territorio urbano. Senza contare il numero dei turisti che quotidianamente frequentano luoghi e monumenti storici e, nel periodo estivo, il litorale.

Popolazione residente al 31 gennaio 2018 – Comune di Pisa (fonte dati: Direzione Servizi Demografici)

Posizione anagrafica	Totale famiglie	Totale maschi	Totale femmine	Totale nominativi
Residente	47535	44167	47897	92064
Di cui stranieri comunitari		888	1850	2738
Di cui stranieri extracomunitari		5561	4962	10523

Dati anagrafici triennio 2014-2016 – Comune di Pisa (fonte dati: <http://dati.istat.it/>)*

ANNO DI RIFERIMENTO	2014	2015	2016
Tipo di indicatore demografico			
popolazione inizio periodo	88627	89523	89158
popolazione fine periodo	89523	89158	90488
saldo totale (incremento o decremento)	896	-365	1330
saldo naturale	-275	-482	-335
iscritti da altri comuni	2776	1984	3891
cancellati per altri comuni	2406	2402	2749
saldo migratorio interno	370	-418	1142
iscritti dall'estero	813	510	821
cancellati per l'estero	210	166	291
saldo migratorio estero	603	344	530
saldo migratorio	973	-74	1672
iscritti per altri motivi	1196	254	291
cancellati per altri motivi	998	63	298
saldo per altri motivi	198	191	-7
saldo migratorio e per altri motivi	1171	117	1665
totale iscritti	4785	2748	5003
totali cancellati	3614	2631	3338
numero di famiglie	45078	44536	45663
popolazione residente in famiglia	88606	88310	89569
numero medio di componenti per famiglia	1,97	1,98	1,96

3.1.4 Economia¹ (fonte CCIAA di Pisa)

A livello nazionale, persistono le difficoltà derivanti dalla prolungata crisi mondiale del settore economico e finanziario, anche se si intravedono deboli segnali di ripresa.

Anche l'economia pisana a livello provinciale risulta in linea con le tendenze nazionali.

L'anno 2017² ha registrato, a livello provinciale, una crescita del numero delle imprese dello 0,3% circa, in linea con la media regionale, ma un poco al di sotto di quella nazionale. Il tasso di mortalità delle imprese risulta comunque in diminuzione, mentre risulta in crescita, seppur solo lievemente, quello di natalità.

In ogni caso, la provincia di Pisa si colloca saldamente al secondo posto a livello regionale per numero di imprese e di unità locali, seconda solo a Firenze.

Nell'anno 2017 quella pisana si è dimostrata l'area più dinamica del territorio provinciale, all'interno della quale il territorio comunale ha registrato il miglior risultato (+1,3%).

Il settore trainante per l'economia pisana si conferma essere il turismo e i servizi a questo connessi. Sono cresciuti, infatti, i ristoranti e i servizi di alloggio, a cui si aggiungono i servizi alla persona e le attività professionali.

Continua, invece, la flessione del commercio al dettaglio e dei bar.

Quanto alla natura giuridica delle imprese, la crescita del 2017 è stata determinata in maniera significativa dalle Srl, mentre risultano in calo le società di persone e le imprese artigiane.

In aumento le imprese "femminili" e quelle gestite da stranieri, mentre sono in calo le imprese giovanili.

Si tratta, comunque, di imprese di piccole dimensioni (3 addetti in media), che si attestano su un fatturato che raramente supera i 100.000 euro l'anno e che limitano il loro ambito di operatività al livello provinciale, al massimo regionale.

Una notazione a parte meritano le imprese *high tech*, presenti in maniera consistente sul territorio provinciale (Pisa è la seconda provincia in Toscana per numero di imprese). Anche il fatturato prodotto è attestato su livelli significativi (di poco superiore al miliardo di euro), così come il livello di occupazione (oltre 6.000 addetti, a fronte di un totale regionale di 45.000). Nello specifico, la realtà pisana dell'*high tech* è caratterizzata dalla netta predominanza delle imprese dell'ITC e della meccanica avanzata. Si tratta di piccole realtà (più del 50% ha meno di 9 addetti), caratterizzate, però, da un elevatissimo livello di qualifiche e competenze, di cui queste imprese si sono dotate.

¹ Tutte le informazioni riportate nel paragrafo sono reperibili all'indirizzo: www.pi.camcom.it/camera/164/tendenze-dell-economia-e-ricerche.html?utm_source=Uffcomunicazione&utm_medium=Email&utm_campaign=Richiesteinfo

² Si veda il rapporto della CCIAA di Pisa "La dinamica delle imprese della provincia di Pisa nel 2017" reperibile all'indirizzo: <http://www.pi.camcom.it/documenti/Dinamica-Imprese-anno-2017-Pisa-as-rev0.pdf>

3.1.5 Sicurezza e reati³

La Toscana è contraddistinta da una realtà economica che favorisce la penetrazione tanto delle organizzazioni criminali di tipo mafioso autoctone che di quelle straniere.

La presenza, infatti, di un tessuto socio economico a forte vocazione imprenditoriale rende il territorio particolarmente appetibile per la riallocazione e il reimpiego dei capitali illeciti, sia attraverso la creazione di nuove attività imprenditoriali, che attraverso l'acquisto di attività commerciali preesistenti e radicate, per lo più in crisi.

In aggiunta a ciò, la Toscana si conferma luogo di latitanza e dimora per gli esponenti di spicco delle organizzazioni di stampo mafioso, colpiti negli anni da provvedimenti restrittivi.

Attiva risulta anche la criminalità organizzata "etnica", dotata di efficaci connessioni internazionali, dedicata al traffico di sostanze stupefacenti, al favoreggiamento e allo sfruttamento della prostituzione, all'immigrazione clandestina, ai reati contro il patrimonio, al riciclaggio e alla produzione e vendita di prodotti con marchi contraffatti.

Per quanto in questa sede interessa, particolarmente significativa è l'attività della criminalità cinese, per la sua capacità di condizionare il tessuto economico-produttivo, praticando forme di concorrenza sleale particolarmente spinte (abbattimento dei costi di produzione attraverso lo sfruttamento di manodopera clandestina), che, a sua volta, si concretizza nella commercializzazione di merci contraffatte, prive dei previsti standard qualitativi o, comunque, di scarsa qualità.

Preoccupante risulta, in ogni caso, il consistente aumento delle estorsioni (+44%).

La provincia di Pisa presenta caratteristiche analoghe a quelle del territorio regionale; vi si registra, infatti, la presenza di soggetti legati a organizzazioni coinvolte, oltre che nel traffico e nello spaccio di stupefacenti, nella riallocazione e nel reimpiego dei capitali illeciti, soprattutto facendo ricorso all'acquisizione di esercizi commerciali.

Tutte queste attività sono favorite anche dalla vicinanza ad aree ad alta incidenza turistica e allo scalo portuale di Livorno, nonché dalla centralità rispetto a vie di comunicazione aeree e autostradali.

In questo contesto, risulta utile soffermarsi sulla percezione dell'illegalità da parte delle imprese pisane, perché l'illegalità può arrivare a influenzare in maniera significativa il sistema economico, specialmente in una fase così prolungata di crisi.

Appare, a questo scopo, particolarmente interessante e significativo uno studio della Camera di Commercio di Pisa relativo all'anno 2016⁴. Questo studio riporta i dati

³ 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 2017

⁴ Si veda il rapporto della CCIAA di Pisa "La percezione dell'illegalità delle imprese pisane – Anno 2016" reperibile all'indirizzo: www.pi.camcom.it/documenti/2017_02_3_08_53_15.pdf).

ufficiali su specifici fenomeni di illegalità in campo economico, corredati dalle “percezioni” su alcuni temi ritenuti importanti dagli imprenditori: usura, contraffazione e abusivismo.

Per quanto riguarda l’usura, lo studio evidenzia come, nel triennio 2010-2015, in provincia di Pisa sono state presentate all’autorità giudiziaria soltanto 16 denunce (nessuna nel 2015) e come, di conseguenza, sia estremamente difficoltoso delineare concretamente il fenomeno, sia in termini di volume d’affari, che in termini di numero degli imprenditori coinvolti.

Tuttavia, utilizzando alcuni “dati sintomatici” come il numero delle procedure concorsuali iscritte nel Registro delle Imprese e le segnalazioni di “sofferenza” (i crediti sono segnalati come “*in sofferenza*” dagli intermediari finanziari quando il cliente si trova in stato di insolvenza, anche non accertato giudizialmente) pervenute alla Centrale dei Rischi, è possibile dedurre che il bacino potenziale per questo fenomeno sia in costante crescita.

Inoltre, l’indagine condotta sempre dalla Camera di Commercio di Pisa sull’accesso al credito⁵ evidenzia come le imprese del settore del turismo, dell’industria e delle costruzioni siano percepite come le più soggette all’infiltrazione dell’usura.

Altro problema rilevante è rappresentato dalla contraffazione, per la quale i dati ufficiali appaiono significativi, sia come numero di sequestri (834 tra il 2008 e il 2015), che di numero di pezzi sequestrati (5.700.000), che di valore stimato della merce (quasi 34 milioni di euro). I settori più colpiti sarebbero quelli del commercio e dell’industria, evidenziando come, nella realtà dei fatti, sia interessato tutto il processo, dalla produzione alla distribuzione.

Infine, per quanto riguarda l’abusivismo, i settori in cui il fenomeno è percepito in maniera più significativa sono quelli del turismo, a causa della presenza di operatori ritenuti border line e del commercio, dovuto alla presenza del cosiddetto “abusivismo legalizzato” (concorrenza di sagre, fiere, mercatini vari, ecc.).

⁵ Si veda il rapporto della CCIAA di Pisa “*Osservatorio sull’accesso al credito nella provincia di Pisa 2016*”, reperibile all’indirizzo: www.pi.camcom.it/documenti/Rapporto2016-finale-web.pdf

3.1.6 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 nel PTPCT 2018-2020, 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.

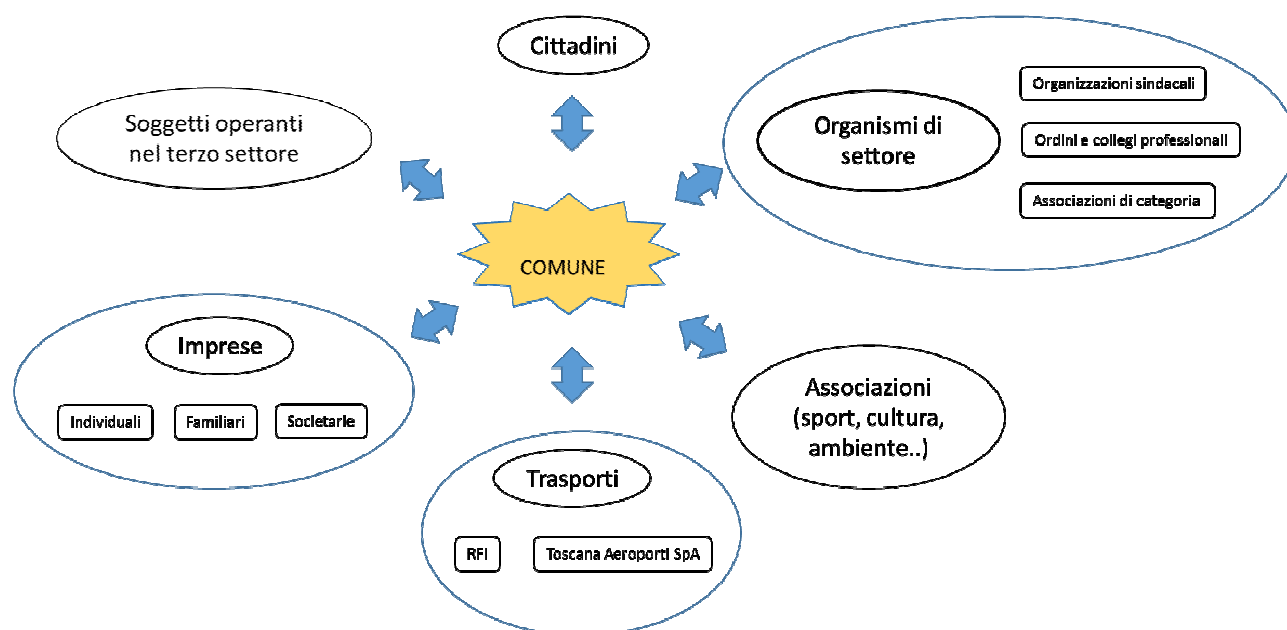
Sono state quindi identificate due macrocategorie di portatori di interessi:

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

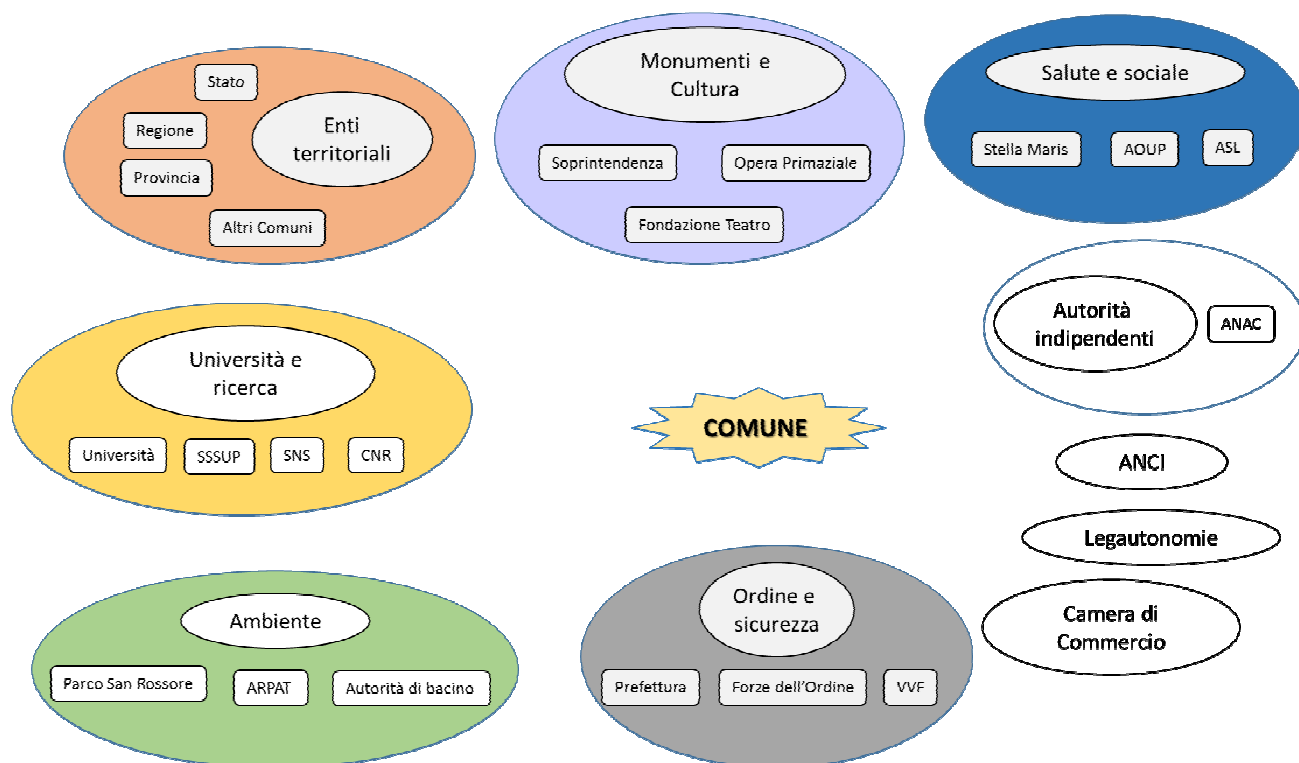
- b) Stakeholders “istituzionali” (istituzioni, enti o soggetti che svolgono funzioni pubbliche).

Come già accennato, con un apposito modulo, pubblicato sul sito del Comune, l'Amministrazione, per il periodo dal 10.01.2019 al 20.01.2019 tramite il RPCT, ha dato la possibilità a 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 tale proposito non vi sono state segnalazioni e/o suggerimenti.

Stakeholder “privati” del Comune di Pisa



Stakeholders “istituzionali” del Comune di Pisa



Successivamente è stato valutato il rischio.

Il valore del rischio di un evento è stato calcolato come il prodotto della probabilità dell'evento per l'intensità del relativo impatto.

$$\text{Rischio} = \text{Probabilità} \times \text{Impatto}$$

Probabilità = probabilità che si verifichi uno specifico evento di corruzione (inteso in senso ampio, anche come cattiva amministrazione), tenendo conto del contesto ambientale, delle potenziali motivazioni dei soggetti, delle possibili azioni correttive da mettere in campo.

Impatto = conseguenze che l'evento di corruzione può produrre sull'Amministrazione (impatto economico, conseguenze legali, reputazione e credibilità istituzionale).

È stata utilizzata una matrice con una scala crescente di 4 valori (basso, medio, alto, altissimo) sia per il fattore “probabilità” che per il fattore “impatto” ed è stato privilegiato un sistema di misurazione qualitativo per scongiurare una possibile sottovalutazione del rischio e per rendere più agile e immediata la misurazione stessa.

Matrice di calcolo del rischio

PROBABILITÀ IMPATTO	BASSA	MEDIA	ALTA	ALTISSIMA
BASSO	<i>BASSO</i>	<i>MEDIO</i>	<i>MEDIO</i>	<i>MEDIO</i>
MEDIO	<i>MEDIO</i>	<i>MEDIO</i>	<i>ALTO</i>	<i>ALTO</i>
ALTO	<i>MEDIO</i>	<i>ALTO</i>	<i>ALTO</i>	<i>ALTISSIMO</i>
ALTISSIMO	<i>ALTO</i>	<i>ALTO</i>	<i>ALTISSIMO</i>	<i>ALTISSIMO</i>

Considerata la particolarità delle funzioni di competenza di un Comune capoluogo di provincia, il cui esercizio ha un impatto diretto e immediato sulla comunità locale e riguarda svariati ambiti d'intervento, è stata assunta una posizione “di prudenza” che ha tenuto sempre conto di tutte le potenziali minacce al corretto esercizio dell'attività istituzionale.

Valutazione del rischio anticorruzione in relazione agli stakeholders

SOGGETTO/AMBITO DI INTERAZIONE	TIPOLOGIA DI RELAZIONE	EVENTUALE INCIDENZA DI VARIABILI	IMPATTO	PROBABILITÀ	RISCHIO
CITTADINI (SINGOLI O IN FORMA ASSOCIATA)	Partecipazione istituzionale e procedimentale	<i>Territoriali, culturali, sociali ed economiche</i>	medio/ alto (se in forma associata)	alta	alto
ASSOCIAZIONI	Partecipazione istituzionale e procedimentale	<i>Culturali, sociali</i>	alto	alta	alto
SOGGETTI OPERANTI NEL TERZO SETTORE	Partecipazione istituzionale e procedimentale	<i>Culturali, sociali</i>	alto	media	alto
ORGANIZZAZIONI DI CATEGORIA E ORDINI PROFESSIONALI	Partecipazione istituzionale	<i>Sociali ed economiche</i>	alto	alta	alto
IMPRESE	Partecipazione istituzionale e procedimentale	<i>Tecniche, sociali ed economiche</i>	medio	alta	alto
TRASPORTI	Partecipazione istituzionale	<i>Tecniche, sociali ed economiche</i>	alto	alta	alto
ENTI TERRITORIALI	Relazioni istituzionali	<i>Territoriali, sociali ed economiche</i>	medio	alta	alto
UNIVERSITÀ E RICERCA	Relazioni istituzionali	<i>Culturali, tecniche, economiche</i>	altissimo	alta	altissimo
AMBIENTE	Relazioni istituzionali	<i>Ambientali, sanitarie,</i>	medio	alta	alto

SOGGETTO/AMBITO DI INTERAZIONE	TIPOLOGIA DI RELAZIONE	EVENTUALE INCIDENZA DI VARIABILI	IMPATTO	PROBABILITÀ	RISCHIO
		<i>territoriali, economiche</i>			
ORDINE E SICUREZZA	Relazioni istituzionali	<i>Criminologiche, tutela della legalità, sociali, economiche</i>	alto	alta	alto
MONUMENTI E CULTURA	Relazioni istituzionali	<i>Culturali ed ecomiche</i>	alto	alta	alto
SALUTE E SOCIALE	Relazioni istituzionali	<i>Sanitarie, ambientali, economiche</i>	altissimo	alta	altissimo
ANAC	Relazioni istituzionali	<i>Prevenzione della corruzione e tutela legalità</i>	medio	bassa	medio
ALTRE AUTORITÀ INDIPENDENTI	Relazioni istituzionali	<i>Sociali ed economiche, tecniche, ambientali...</i>	medio	bassa	medio
ANCI	Relazioni istituzionali	<i>Territoriali</i>	basso	bassa	basso
LEGAUTONOMIE	Relazioni istituzionali	<i>Territoriali</i>	basso	bassa	basso
CAMERA DI COMMERCIO	Relazioni istituzionali	<i>Economiche</i>	basso	bassa	basso

3.2 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 assunzionale, nella prospettiva di esprimere qualitativamente e quantitativamente, anche in termini prospettici, il contingente di personale.

L'analisi del contesto interno deve estrinsecarsi in una complessiva analisi dei processi organizzativi previo esame della struttura organizzativa dei ruoli e delle responsabilità interne, delle politiche, degli obiettivi e delle strategie anche utilizzando dati su eventi o ipotesi di reato verificatesi in passato o su procedure derivanti dagli esiti del controllo interno

3.2.1 Il comune: il funzionamento

In particolare, il Comune:

- promuove lo sviluppo economico, sociale e culturale della comunità, finalizzato all'affermazione dei valori umani e al soddisfacimento dei bisogni individuali e collettivi, alla tutela e salvaguardia dell'ambiente, alla tutela del lavoro e dei diritti dei lavoratori, alla valorizzazione delle risorse culturali, storiche e artistiche della città di Pisa;
- concorre alla determinazione delle condizioni necessarie per rendere effettivi i diritti di tutti i componenti la comunità locale e di coloro che scelgono di insediarsi per necessità transitoria ed in particolare degli appartenenti alle categorie più deboli ed emarginate;
- favorisce l'utilizzazione della proprietà privata in funzione sociale e promuove lo sviluppo sociale, economico ed occupazionale della comunità e di coloro che scelgono di insediarsi per necessità transitoria attraverso l'indirizzo ed il coordinamento dell'iniziativa economica pubblica e privata sul territorio;
- riconosce nella pace un diritto fondamentale degli uomini, delle donne e dei popoli; a tal fine il comune promuove nella comunità locale iniziative culturali, di ricerca, di educazione, di informazione, di cooperazione alla pace e favorisce lo scambio e l'integrazione culturale tra i popoli, valorizzando il rispetto e la tutela delle diversità etniche, linguistiche, culturali, religiose e politiche, anche attraverso la promozione dei valori della cultura della tolleranza le diverse culture che convivono nella città. Il comune sostiene iniziative miranti all'unità politica ed economica dell'Europa;
- valorizza ed incentiva le forme di volontariato, di associazionismo e cooperazione nazionale ed internazionale, assicurando alle organizzazioni del

volontariato ed alle associazioni la propria collaborazione e garantendo la loro partecipazione all'attività del comune

- promuove l'attività sportiva garantendo l'educazione motoria ai giovani e la pratica sportiva di ogni fascia di età, favorendo a tal fine il coinvolgimento delle federazioni sportive, degli enti di promozione sportiva, delle associazioni e delle società sportive senza fini di lucro;
- contribuisce a garantire il diritto allo studio, curando in modo particolare l'adempimento dell'obbligo scolastico da parte di tutti i cittadini e le cittadine e promuovendo iniziative di formazione permanente e ricorrente;
- promuove azioni per favorire nella comunità locale pari opportunità tra donne e uomini, per perseguire il riequilibrio dei ruoli sociali e delle rappresentanze attraverso tutti gli strumenti ritenuti più idonei ed in particolare avvalendosi del consiglio cittadino per le pari opportunità. Coordina tempi e modalità dei servizi per rispondere alle esigenze dei cittadini e delle cittadine, delle famiglie, delle lavoratrici e dei lavoratori.
- favorisce il coinvolgimento diretto della collettività nella gestione della cosa pubblica, garantendo la massima trasparenza e pubblicità delle procedure e l'accesso dei cittadini e delle cittadine agli atti e alle informazioni in possesso dell'amministrazione;
- assicura, nelle forme previste dallo Statuto, la partecipazione alla vita politica e amministrativa di tutti coloro, singoli o associati, che fanno parte della popolazione presente sul territorio comunale.
- concorre a garantire il diritto alla salute, predisponendo interventi idonei ad assicurare la salubrità dell'ambiente urbano e di lavoro e promuovendo una diffusa educazione sanitaria; opera per il completo abbattimento delle barriere architettoniche e promuove lo sviluppo di un efficiente servizio di assistenza sociale, con particolare riferimento agli anziani, ai minori, agli invalidi ed ai portatori di handicap, ai tossicodipendenti, agli immigrati e ai nomadi;
- riconosce a tutti i bambini i diritti sanciti dalla convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, adottando in primo luogo forme di consultazione per le scelte che li riguardano ed operando per la realizzazione di una adeguata rete di servizi. Promuove l'impegno formativo dei genitori, educatori, animatori e riconosce il ruolo fondamentale dei bambini, ragazzi e giovani nella vita della comunità locale.

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

Il Comune, quando svolge i propri 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.

3.2.2 Il Comune: l'organizzazione

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

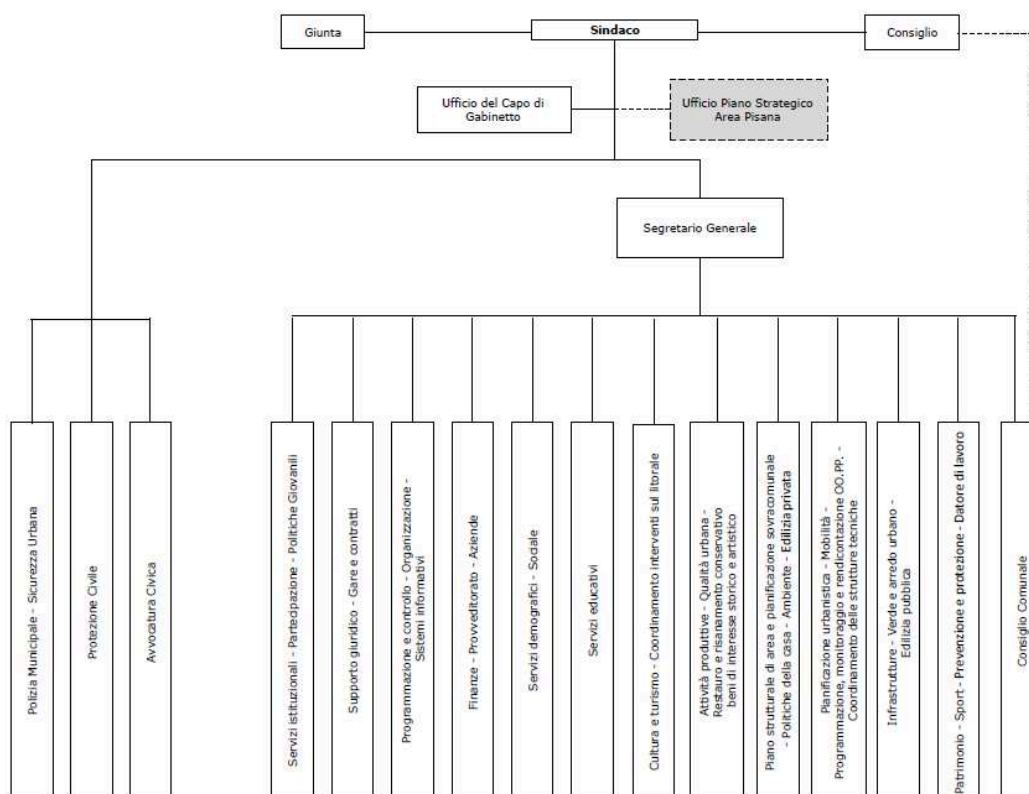
Con deliberazione di Giunta Comunale n. 81 del 12/5/2016, esecutiva, era stata approvata la macrostruttura, l'organigramma e il funzionigramma dell'Ente che sono divenuti operativi a far data dal 1/6/2016.

A settembre 2018, si è ravvista la necessità di procedere ad una parziale modifica nella ridistribuzione delle funzioni all'interno delle direzioni rispetto a quanto stabilito con la deliberazione n. 81 del 12.5.2016, esecutiva, nella more della definizione del riassetto complessivo della struttura organizzativa e con delibera di GC n. 169 del 06.09.2018 è stata approvata la macrostruttura con organigramma, funzionigramma e attività.

Le parziali modifiche che sono state apportate alla struttura organizzativa ed alle correlate funzioni hanno riguardato nello specifico:

Il trasferimento della funzione "Edilizia privata" dalla Direzione Attività produttive – Edilizia privata – Qualità urbana – Restauro e risanamento conservativo beni di interesse storico e artistico alla Direzione Piano strutturale di area e pianificazione sovracomunale - Politiche della casa - Ambiente ridenominando, conseguentemente, le direzioni rispettivamente Direzione Attività produttive – Qualità urbana – Restauro e risanamento conservativo beni di interesse storico e artistico e Direzione Piano strutturale di area e pianificazione sovracomunale - Politiche della casa – Ambiente - Edilizia privata (mantenendo la stessa graduazione delle posizioni dirigenziali per le due Direzioni)

Attualmente la struttura organizzativa del Comune è la seguente:



A seguito del cambio di Amministrazione nell'anno 2018 vi è stato, fin dall'insediamento del Sindaco in carica, una rotazione di alcuni incarichi dirigenziali e l'assegnazione ad INTERIM di strutture a dirigenti già responsabili di altre strutture. Le strutture presenti sono n.16.

N°	STRUTTURA
DD06	SEGRETARIO GENERALE
DD01	CONSIGLIO COMUNALE
DD02	SERVIZI ISTITUZIONALI – PARTECIPAZIONE-POLITICHE GIOVANILI
DD03	FINANZE-PROVVEDITORATO - AZIENDE
DD04	PROTEZIONE CIVILE
DD05	SERVIZI DEMOGRAFICI-SOCIALE
DD07	AVVOCATURA CIVICA
DD08	POLIZIA MUNICIPALE
DD09	SERVIZI EDUCATIVI
DD10	PIANIFICAZIONE URBANISTICA –MOBILITA’ –PROGRAMMAZIONE, MONITORAGGIOE RENDICONTAZIONE OO.PP-COORDINAMENTO DELLE STRUTTURE TECNICHE
DD11	CULTURA E TURISMO-COORDINAMENTO INTERVENTI SUL LITORALE
DD12	PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO –ORGANIZZAZIONE –SISTEMI INFORMATIVI
DD13	SUPPORTO GIURIDICO – GARE E CONTRATTI
DD14	PATRIMONIO –SPORT- PREVENZIONE E PROTEZIONE –DATORE DI LAVORO
DD15	INFRASTRUTTURE –VERDE E ARREDO URBANO-EDILIZIA PUBBLICA
DD16	PIANO STRUTTURALE DI AREA E PIANIFICAZIONE SOVRACOMUNALE –POLITICHE DELLA CASA –AMBIENTE <i>(prima PIANO STRUTTURALE DI AREA E PIANIFICAZIONE SOVRACOMUNALE – POLITICHE DELLA CASA –AMBIENTE –EDILIZIA PRIVATA)</i>
DD18	ATTIVITA’ PRODUTTIVE- EDILIZIA PRIVATA -QUALITA’ URBANA- RESTAURO E RISANAMENTO CONSERVATIVO BENI DI INTERESSE STORICO E ARTISTICO <i>(prima ATTIVITA’ PRODUTTIVE-QUALITA’ URBANA- RESTAURO E RISANAMENTO CONSERVATIVO BENI DI INTERESSE STORICO E ARTISTICO)</i>

Si prevedono nell’anno 2019 cambiamenti organizzativi che apporteranno modifiche allo stato attuale della macrostruttura.

In base alla macrostruttura attualmente operativa⁶, 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. Attualmente sono operative 16 direzioni.

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**⁷. Si tratta di:

- **unità di coordinamento interfunzionale:** unità di coordinamento e gestione trasversale di processi strategici o gestionali particolarmente complessi. Sono strutture organizzative temporanee, create per l'integrazione interfunzionale tra le varie strutture dell'ente, per il raggiungimento di particolari obiettivi e il perseguimento di particolari strategie;
- **comitato di coordinamento:** organismo di supporto alla programmazione, al coordinamento e al monitoraggio dell'attività dell'ente;
- **conferenza dei dirigenti:** un organismo per l'informazione, l'esame e la discussione di argomenti di rilevanza generale, che riguardano l'organizzazione e la gestione dell'ente (con esclusione di argomenti di competenza o rilevanza sindacale).

⁶ Articolo 8 del regolamento sull'assetto organizzativo e gestionale (deliberazione della Giunta Comunale n. 205/2012)

⁷ Articoli da 16 a 18 del regolamento sull'assetto organizzativo e gestionale (deliberazione della Giunta Comunale n. 205/2012)

3.2.3 Il Comune: il personale

Il Comune di Pisa conta complessivamente, al 1 gennaio 2019, 689 dipendenti.

	Area Amministrativo contabile	Area Tecnica	Area Vigilanza	Avvocatura	Area culturale	Area Informatica	Area Socio Pedagogica	Supporto Organi Politici	tot
Dir	8	3	1					2	14
D	70	51	16	3	3	5	17	1	166
C	133	39	115			4	65	1	357
B	88	57					6		151
A	1								1
tot	300	150	132	3	3	9	88	4	689

Dei 689 dipendenti, 675 sono a tempo indeterminato e 14 a tempo determinato.

In totale i dirigenti sono 14, dei quali 10 di ruolo, 2 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: 9 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 357 dipendenti; mentre la categoria D è composta da 166 dipendenti; 151 dipendenti per la categoria B e 1 solo dipendente per la categoria A.

Per quanto riguarda il personale a tempo determinato, dei 14 dipendenti complessivi, 12 sono assegnati alla copertura dei posti presso le strutture educative (scuole materne e asili nido) e 2 nell'area amministrativa.

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

Si fa presente che nel periodo 1 gennaio 2019 – 31 dicembre 2021, lasceranno il servizio ben 97 dipendenti.

Di questi 97 dipendenti, 4 sono dirigenti, tutti appartenenti al profilo amministrativo, e 46 sono categoria D, cioè appartenenti alla carriera direttiva di livello immediatamente inferiore a quello dirigenziale.

Nella tabella che segue sono riportati i dati distinti per categoria e direzione

Dipendenti del Comune di Pisa per categoria e Direzione (fonte Ufficio Personale – dati al 1.1.2019)**Compreso personale a tempo determinato e ex art 90**

Direzione		cat. A	cat B	cat C	cat D	Dir	totale
1	Consiglio Comunale		3	5		Interim dir. 5	8
2	Servizi istituzionali – Partecipazione – Politiche Giovanili		24	10	5	3	43
3	Finanze- Provveditorato - Aziende		22	9	7	1	39
4	Protezione Civile		1	2	2	Interim dir. 7	5
5	Servizi Demografici – Sociale	1	23	32	15	1	72
6	Segreteria Generale			3	2	Segr. Gen	5
7	Avvocatura Civica		1	3	4	1	9
8	Polizia Municipale – Sicurezza Urbana		4	122	16	1 t. det	143
9	Servizi educativi		9	72	23	1	105
10	Programmazione Urbanistica - Mobilità – Programmazione, Monitoraggio e Rendicontazione OOPP – Coordinamento Strutture Tecniche		3	4	9	Interim dir. 18/B	16
11	Cultura – Turismo - Coordinamento interventi sul Litorale		19	9	10	1	39
12	Programmazione e controllo - Organizzazione - Sistemi Informativi		12	22	14	1	49
13	Supporto giuridico – Gare e contratti		1	4	3	Interim dir. 16B	8
14A	Patrimonio - Sport - Prevenzione - Datore di Lavoro		6	6	11	1	24
15A	Infrastrutture - Verde e Arredo Urbano - Edilizia Pubblica		10	22	20	1 t. det	53
16B	Piano Strutturale - Politiche della casa – Ambiente - Edilizia Privata		9	24	18	1	52
18B	Attività Produttive - Edilizia Privata - Restauro beni storico artistici		4	8	7	1	20
totale		1	151	357	166	14	689

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

Andamento pensionamenti nel triennio 2019-2020 (fonte Ufficio Personale – dati al 1.1.2019) *

	cat B	cat C	cat D	Dir	totale
2019	3	4	21	1	29
2020	9	12	11	1	33
2021	10	9	14	2	35
totale	22	25	46	4	97

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

3.2.4 Le aziende

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

Nello specifico, si tratta di:

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

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

Le società in house del Comune di Pisa sono:

APES – Azienda Pisana Edilizia Sociale scpa

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

Navicelli di Pisa srl a socio unico

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

Pisamo – Azienda per la mobilità srl

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

SEPI – Società delle entrate Pisa spa

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

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

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

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

CTT Nord srl

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

Farmacie comunali Pisa spa

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

Retiambiente spa

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

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

Toscana Energia spa

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

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

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

Il Comune di Pisa partecipa a:

Consorzio Società della Salute zona pisana – SdS Zona Pisana

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

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

www.comune.pisa.it/it/ufficio-scheda/23422/Societ-Partecipate.html
www.comune.pisa.it/it/ufficio-scheda/23421/Enti-Pubblici-Vigilati.html

Nella sezione è possibile trovare tutte le informazioni relative a queste società, i bilanci e gli atti che le riguardano.

4 Attuazione del PTPCT

Il PTPCT deve essere verificato, tracciato e monitorato.

Con il PTPCT 2019-2021, 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 in merito agli obiettivi anticorruzione a lui attribuiti, evitando l'autoreferenzialità dei resoconti intermedi e finali.

Gli obiettivi anticorruzione, come quelli sulla trasparenza, rientrano negli obiettivi di Performance organizzativa a cui devono partecipare tutti i dipendenti dell'Ente, 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.

I dirigenti, pertanto, assegnano ad ogni singolo dipendente della struttura di cui sono responsabili, gli obiettivi in materia di prevenzione della corruzione, mediante la loro formalizzazione sull'apposita scheda del "colloquio individuale" che servirà poi per la valutazione finale.

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

5. PTPCT- Evoluzione: anni 2014-2018

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

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

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 Piano 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

6. L'organizzazione del Piano e la mappa dei rischi e delle misure (le Schede allegare 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 (vedi le Tabelle “Misure Anticorruzione 2019-2021”, allegare 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 2019-2021, fermo restando la mappatura delle aree a rischio già previste nei precedenti Piani, conferma e/o incrementa una serie di misure e ne introduce altre.

A differenza dei precedenti Piani, le misure (obiettivi) vengono assegnate ai responsabili delle Strutture, direttamente con il PTPCT 2019-2021.

In considerazione del fatto che nell'anno in corso potranno esserci cambiamenti organizzativi che riguarderanno la macrostruttura, accanto alle misure vengono indicati gli uffici che hanno competenza nelle diverse materie oggetto delle misure stesse; qualora vi fossero cambiamenti organizzativi, con apposito atto verranno effettuate le opportune integrazioni e assegnazioni delle misure alle direzioni competenti.

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

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.

Per quanto riguarda le aree di rischio, accanto a quelle individuate da ANAC nel PNA, il Comune di Pisa ha individuato già nel precedente PTPCT le seguenti ulteriori aree di rischio:

- Servizi Finanziari;
- Aziende;
- Polizia Municipale;
- Gestione generale, protocollo e URP;
- Comunicazione istituzionale;
- Contenzioso;
- Servizi di competenza statale;
- Attività ispettive e di controllo;
- Gestione dei procedimenti amministrativi
- Rapporti con gli stakeholders

Tabella riepilogativa delle aree di rischio

Gestione dell'assetto e utilizzo del territorio – Urbanistica - Espropri	Obbligatoria - PNA
Assetto e utilizzo del territorio – Lavori pubblici	Obbligatoria - PNA
Acquisti di forniture e servizi	Obbligatoria - PNA
Personale e organizzazione	Obbligatoria - PNA
Incarichi	Obbligatoria - PNA
Patrimonio	Obbligatoria - PNA
Contributi	Obbligatoria - PNA
Gestione dei procedimenti amministrativi	Obbligatoria - PNA
Conflitto di interessi	Obbligatoria - PNA
Servizi Finanziari	Facoltativa
Aziende	Facoltativa
Polizia Municipale	Facoltativa
Gestione generale, protocollo e URP	Facoltativa
Comunicazione istituzionale	Facoltativa
Contenzioso	Facoltativa
Servizi di competenza statale	Facoltativa
Attività ispettive e di controllo	Facoltativa
Gestione dei procedimenti amministrativi	Facoltativa
Rapporti con gli stakeholders	Facoltativa

7. Le misure anticorruzione

7.1 Le misure di carattere generale

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

7.1.1 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 nel piano 2019-2021 viene individuata nei processi l'attività di formazione che avrà una particolare rilevanza come misura preventiva nella lotta alla corruzione nell'Ente

7.1.2 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 2018 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.

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”*.

Per questo motivo il presente Piano prevede come misura specifica, la rotazione del personale, anche in stretta correlazione a processi formativi.

Da evidenziare che nel corso dell’anno 2018 c’è stata una significativa rotazione del personale dirigenziale per pensionamenti/cessazioni, pertanto la rotazione è stata effettuata a seguito di situazioni oggettive verificatesi.

Il presente piano, pertanto, include la misura della rotazione previa adozione di criteri, criteri che potranno prevedere di disporre la rotazione per i dirigenti e i funzionari che (a titolo esemplificativo):

- nel quinquennio precedente all’adozione del piano siano stati rinviati a giudizio per uno dei delitti contro la PA;
- durante la vigenza del Piano siano oggetto di indagini preliminari con riferimento ai delitti contro la PA.

Ad ogni modo, in ogni provvedimento di conferimento dell’incarico di direzione-responsabilità, nell’ambito delle attività a più elevato rischio di corruzione si tiene conto della possibilità giuridica di attuare la rotazione. Tale criterio deve essere preso in considerazione almeno ogni 5 anni laddove si tratti di dirigenti e funzionari PO,

mentre per il restante personale una tale possibilità giuridica deve essere valutata dai dirigenti ogni 3 anni, con particolare riferimento ai responsabili del procedimento.

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

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

Proprio perché la rotazione, incide sull'organizzazione, occorre che vi sia una programmazione e una contestualizzazione della stessa, attraverso un'attuazione dei principi di trasparenza, imparzialità, pari opportunità e garanzia della continuità dell'azione amministrativa. Come già accennato, occorre definire criteri generali per l'attuazione della rotazione come misura da introdurre nel PTPCT 2019-2021.

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. Infatti, detta misura di prevenzione del rischio di corruzione impone alcuni passaggi preliminari.

Nello specifico, in primo luogo occorre identificare in via preventiva gli uffici e i servizi che svolgono attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione. E' prevalentemente in questi ambiti che la rotazione degli incarichi deve essere utilizzata come strumento tipico anticorruzione. Ovviamente, anche in settori non identificati a priori è possibile avvalersene ricorrendone i presupposti, ma come "misura" operativa, e da programmare col piano triennale, va connessa all'identificazione delle aree a maggior rischio.

Occorre, poi, individuare in via preventiva anche le modalità di attuazione della rotazione in modo da contemperare le esigenze dettate dalla legge con quelle dirette a garantire il buon andamento dell'amministrazione.

Il condizionamento della dimensione della struttura, è variabile fondamentale della misura della rotazione. Il piano triennale dovrà perciò contenere criteri generali, anche fissando i tempi della rotazione. Ogni Dirigente dovrà valutare e rendicontare direttamente al RPCT, nell'ambito dei monitoraggi di competenza di cui al presente

Piano, la necessità di prevedere la rotazione degli incarichi/mansioni delle PO e dei responsabili dei procedimenti.

Il principio di rotazione, a livello funzionale, può presentarsi come:

ROTAZIONE SOGGETTIVA: variazione della posizione lavorativa con assegnazione a diversa unità organizzativa, con diverse funzioni e compiti.

ROTAZIONE OGGETTIVA: variazione di funzioni o compiti, con assegnazione di diverse funzioni o compiti all'interno della stessa unità organizzativa.

A parte i limitati casi in cui la rotazione non è possibile (assenza di figure professionali con i necessari requisiti oppure assenza di figure di analogo contenuto professionale), qualora la rotazione sia disfunzionale o diseconomica, si deve necessariamente agire sui meccanismi di controllo. Fondamentale in questo ambito il ruolo del responsabile anticorruzione che potrà formulare prescrizioni specifiche.

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.

Rotazione e misure alternative.

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.

In sostituzione della misura della rotazione può essere prevista la misura della «**distinzione delle competenze**» detta anche “**segregazione delle funzioni**” che attribuisce a soggetti diversi i compiti di: a) svolgere istruttorie ed accertamenti; b) adottare decisioni; c) attuare le decisioni prese; d) effettuare verifiche.

7.1.3 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:

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 la diffusione del Codice e della procedura presso i dipendenti delle strutture a cui sono assegnati.

Anche alla luce del PNA 2018 e facendo proprie le indicazioni in esso contenute, (PNA 2018 par. 8) si rende opportuno, a oltre 4 anni dalla sua adozione, prevedere una eventuale revisione generale del codice sulla base di una adeguata analisi che faccia emergere le parti da rivedere/integrare e/o modificare alla luce delle linee ANAC (tale eventuale revisione è da considerarsi misura del piano 2019-2021)

7.1.4 Il Pantouflage - Revolving doors

L'art.53, comma 16-ter, del D.Lgs.165/2001 dispone che i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto del Comune, non possano svolgere nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività del Comune stesso 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.

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 potrebbero sfruttare la propria posizione all'interno dell'Amministrazione per preconstituirsì 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).

7.1.5 Il conflitto di interessi e l'incompatibilità

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, della 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.

Sarà onere del RPCT, tramite gli appositi uffici provvedere alle verifiche su quanto dichiarato dai rispettivi interessati, procedendo con particolari accertamenti a campione sulle relative dichiarazioni.

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.

L'importanza attribuita dalla normativa alla gestione del conflitto di interessi (trasversale a tutte le aree di rischio) ha comportato la necessità di valutare la possibilità di effettuare un monitoraggio strutturato, tenendo conto dei poteri ispettivi e di indagine che un ente locale può legittimamente esercitare. Dal 2017 è stata creata una specifica area di rischio dedicata al conflitto di interessi e alla sua gestione, nella quale sono individuati tutti i processi e le attività nell'ambito delle quali il rischio, anche solo potenziale, di un conflitto di interessi è presente.

Processi e attività esposti a conflitto di interessi

PROCESSO/ATTIVITÀ	LIVELLO DI RISCHIO
Predisposizione del Piano strutturale, regolamento urbanistico e sue varianti, strumenti a carattere sovracomunale	MOLTO ALTO
Predisposizione dei piani complessi di intervento e relative varianti (urbanistica negoziata)	ALTO
Predisposizione di piani attuativi ad iniziativa pubblica	ALTO/MOLTO ALTO
Gestione dell'iter di approvazione dei piani attuativi ad iniziativa privata	MOLTO ALTO
Gestione delle convenzioni urbanistiche	MOLTO ALTO
Controlli sulla realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo dei relativi oneri	MOLTO ALTO
Procedure per l'affidamento di lavori pubblici	ALTO/MOLTO ALTO

PROCESSO/ATTIVITÀ	LIVELLO DI RISCHIO
Direzione dei lavori e collaudo delle opere pubbliche	MEDIO/ALTO
Gestione delle procedure per l'acquisto di beni e servizi	ALTO/MOLTO ALTO
Esecuzione del contratto (compresi contratti di global service e contratti di servizio con partecipate)	ALTO/MOLTO ALTO
Gestione delle procedure per la selezione e reperimento di personale	ALTO/MOLTO ALTO
Gestione delle procedure per l'attivazione di tirocini, stage, borse di studio, pratica legale presso l'Avvocatura Civica	MEDIO
Pianificazione, gestione ed organizzazione delle attività formative	BASSO
Gestione delle assegnazioni di personale alle strutture comunali	MEDIO
Procedimenti disciplinari	MEDIO
Conferimento incarichi a personale esterno	ALTO
Autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni da parte di dipendenti	BASSO/MEDIO
Gestione ed amministrazione degli immobili	MEDIO/ALTO
Attività connesse alla dismissione di beni immobili	MEDIO/ALTO
Attività connesse alla acquisizione di beni immobili	MEDIO/ALTO
Concessione a terzi di spazi comunali per attività culturali, associazionistiche, di rappresentanza	MEDIO/ALTO
Gestione delle procedure per la concessione e l'erogazione dei contributi	ALTO/MOLTO ALTO
Gestione delle procedure per il riconoscimento del patrocinio oneroso	MEDIO
Pubblicazione di dati e informazioni sulle partecipazioni comunali	BASSO
Gestione Albo dei compensi degli amministratori di società partecipate	BASSO
Redazione del Bilancio consolidato del "Gruppo comunale"	MEDIO
Nomina e controllo amministratori o rappresentanti del comune presso Enti, aziende, istituzioni, organismi partecipati	MEDIO/ALTO
Controllo sulla corretta applicazione delle norme e dei vincoli vigenti in materia societaria	ALTO

PROCESSO/ATTIVITÀ	LIVELLO DI RISCHIO
Attività relative alla gestione di furti/smarrimenti oggetti	BASSO
Attività di polizia giudiziaria	MEDIO/ALTO
Attività di pubblica sicurezza	MEDIO
Rimozione, custodia e restituzione dei veicoli	MEDIO
Controllo rispetto delle norme in materia di circolazione stradale	MEDIO
Rilevazione tecnica e rilascio documentazione/informazioni su incidenti stradali	MEDIO/BASSO
Gestione sinistri	MEDIO
Gestione procedimenti giudiziari e stragiudiziali	MEDIO
Predisposizione pareri	MEDIO/ALTO
Controlli sul rispetto delle norme in materia edilizia-urbanistica	MEDIO/ALTO
Sopralluoghi e controlli sull'occupazione degli alloggi assegnati	MEDIO
Sopralluoghi sul patrimonio immobiliare comunale	ALTO
Sopralluoghi e controlli in materia ambientale	MEDIO/ALTO
Sopralluoghi e controlli relativi ad attività economiche	ALTO
Gestione dei procedimenti amministrativi attivati con SCIA – COMUNICAZIONE	ALTO
Gestione dei procedimenti amministrativi finalizzati al rilascio di AUTORIZZAZIONE	MEDIO/ALTO
Gestione dei procedimenti amministrativi finalizzati al rilascio di CONCESSIONE	MEDIO/ALTO
Gestione dei procedimenti sanzionatori (applicazione sanzioni pecuniarie e accessorie – provvedimenti inibitori o di decadenza da diritti e benefici)	ALTO
Rapporti con la società civile e il territorio	MOLTO ALTO
Rapporti con altri Enti	ALTO

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;

7.1.6 La segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi - il Whistleblowing

La parola Whistleblower deriva dalla frase inglese "blowthe 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, ad oggi, vige 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 è pubblicata su Amministrazione Trasparente:

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

La procedura stabilisce le modalità e i criteri per l'invio, la ricezione, l'esame, la valutazione e il trattamento delle segnalazioni, provenienti sia da soggetti esterni che da dipendenti dell'Ente e che riguardano fenomeni e comportamenti corruttivi.

Lo scopo della procedura è quello di favorire la presentazione di segnalazioni che riguardano fenomeni e comportamenti corruttivi, rimuovendo i fattori che possano disincentivare o ostacolare l'uso dell'istituto. In particolare, la procedura ha lo scopo di fornire ai segnalanti (sia esterni che dipendenti) precise indicazioni operative su: destinatari della segnalazione; oggetto e contenuti della segnalazione; modalità di trasmissione delle segnalazioni; forme di tutela dei segnalanti.

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.

Nell'anno 2016, questa misura anticorruzione è stata tradotta in uno specifico obiettivo (*"Aggiornamento e informatizzazione della procedura per la segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi approvato con provvedimento del Segretario Generale n. 1153/2014(whistleblowers)"*), ed è stato quindi avviato il percorso per l'informatizzazione, con lo scopo di agevolare l'attività di segnalazione dei fenomeni e incrementare la riservatezza del segnalante in tutto il processo di gestione della segnalazione stessa.

Non è stata però attivata, ad oggi, la piattaforma informatica per i dipendenti dell'Amministrazione, veri destinatari della tutela prevista dalla Legge 190/2012 per ragioni di natura strettamente tecnica.

La realizzazione dell'ultima fase dell'obiettivo, era condizionata alla messa a disposizione della piattaforma da parte di ANAC, compiendo una personalizzazione in modo tale da rispondere più efficacemente alle caratteristiche e ai bisogni del Comune di Pisa.

Ad oggi, ANAC utilizza un protocollo di crittografia che garantisce una rafforzata tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della documentazione allegata, e così come comunicato del Presidente, l'Autorità Nazionale Anticorruzione del 5 settembre 2018 fornisce alcune indicazioni ai segnalanti di presunti illeciti –whistleblowers– ed alle amministrazioni pubbliche per il corretto utilizzo della piattaforma informatica, al fine di garantire al meglio la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della documentazione allegata.

Da evidenziare, infatti, che la Legge n. 179 del 30 novembre 2017 – *Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato* (pubblicata in GU

n. 291 del 14.12.2017) – prevede che la procedura per la presentazione e la gestione delle segnalazioni sia disciplinata da apposite e specifiche Linee guida di ANAC.

Il presente Piano, pertanto, prevede la revisione delle procedure per la segnalazione degli illeciti attraverso l'analisi per l'aggiornamento e la informatizzazione della stessa.

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 successive 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.

Al momento, in attesa di una più approfondita analisi sull'utilizzo eventuale della piattaforma di Anac, la procedura per la segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi all'interno del Comune di Pisa rimane disciplinata dal provvedimento dell'allora Segretario Generale – Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza del 12 dicembre 2014 n. 1153.

7.1.7 Attività' di monitoraggio e audit del PTPCT 2019-2021

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



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



Monitoraggio (possibilmente) attraverso sistemi informatici.



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

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

Si introduce un sistema di monitoraggio semestrale volto a monitorare ed analizzare il
conseguimento degli obiettivi individuati nel Piano Anticorruzione del Comune di
Pisa. Tale attività da implementare 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

7.1.8 Le misure generali

RIEPILOGO DELLE MISURE GENERALI DI PREVENZIONE DEL RISCHIO A PRESCINDERE DALLE SPECIFICHE AREE DI RISCHIO

<u>Misure generali di prevenzione del rischio</u>
Tracciabilità (possibilmente informatica) dell'iter procedimentale e decisionale da realizzare a cura di ogni Direzione e pubblicazione su AT (continuo aggiornamento)
Distinzione tra responsabile del procedimento e soggetto firmatario ove possibile da valutare in ogni atto di competenza della Direzione
Rispetto della distinzione tra attività di indirizzo politico e attività gestionale
Rispetto delle previsioni del codice di comportamento- eventuale revisione e aggiornamento
Censimento dei processi e dei procedimenti amministrativi di competenza delle direzioni alla luce del rinnovato quadro ordinamentale e predisposizione di vademecum procedurali. Standardizzazione degli atti
Collegamento con il sistema dei controlli interni e con il sistema degli obiettivi. Monitoraggio obiettivi anticorruzione
Obbligo di motivazione adeguata e puntuale in ogni provvedimento
Controllo della prestazione lavorativa del personale assegnato e del rispetto delle norme disciplinari
Controlli a campione su atti inerenti procedimenti a discrezione del RPCT
Rispetto delle azioni in materia di pubblicità e trasparenza- Miglioramento
Dichiarazione di assenza di conflitto di interesse
Rotazione del personale. Definizione criteri e programmazione
Programma formativo anche in relazione alla rotazione del personale
Monitoraggio Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage)
Disciplina Inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali
Revisione/aggiornamento dei Regolamenti per incarichi di PO anche alla luce del nuovo contratto

Standardizzazione del processo di gestione delle convenzioni urbanistiche
Report su utilizzo Alice Appalti
Report semestrali per il monitoraggio delle gare – Report su utilizzo Alice Appalti
Conferma fabbisogni di personale- Analisi delle competenze professionali dei dipendenti
Completamento inventario ERP (Comune-Apes)
Criteri e modalità erogazione contributi
Controllo finanziario periodico
Verifica attuazione L.231/2001 soc partecipate
Misure organizzative, di programmazione e di controllo
Utilizzo criteri per nomina consulenti tecnici di parte

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.

Le misure possono essere raggruppate in 3 macro-tipologie: di tipo tecnico /organizzativo; di tipo normativo; misure comportamentali. Le misure possono essere specifiche per alcune aree di rischio oppure trasversali all'intera organizzazione.

Per aggiornare le misure e renderle sempre più incisive e calibrate sulla realtà del Comune, nella redazione del Piano 2019-2021, è stato tenuto conto delle risultanze dei report di monitoraggio al 31 ottobre 2018 richiesto a tutti i Responsabili di Struttura. 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 ecc.) sono state confermate e/o perfezionate. Tali misure per la loro complessità e la natura trasversale, richiedono più anni per l'effettiva attuazione.

Inoltre, esigenze normative e/o organizzative hanno comportato la necessità di prevedere ulteriori misure specifiche da realizzare all'interno delle diverse aree a rischio. In particolare sono state introdotte nuove misure quali: la rotazione del personale nelle aree a maggior rischio corruzione (previsione di criteri e programmazione); la rotazione con previsione di adeguata formazione; il pantouflage; analisi del codice di comportamento con eventuale revisione dello stesso; analisi per procedere alla informatizzazione del whistleblowing.

Parte III

LA SEZIONE TRASPARENZA

8. 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.

E' assicurata mediante la pubblicazione delle informazioni rilevanti stabilite dalla legge.

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.

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 nella 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

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

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

In merito alla compatibilità della nuova disciplina introdotta dal e 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”* (Aggiornamento 2018 al PNA).

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 intelligibili 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 è stato individuato nell'Ente in una professionalità esterna e assolve ai suoi compiti in base ad

un contratto di servizio e che tale soggetto costituisce figura di riferimento anche per il RPCT.

10. 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.

11. L'accesso civico

La pubblicazione on line garantisce accesso illimitato alle informazioni per quanto concerne i soggetti. L'accesso è però limitato ai dati obbligatori identificati dal legislatore. Qualora non sia omessa la pubblicazione dei dati oppure non sia garantita la loro qualità, ogni cittadino può ricorrere all'istituto dell'accesso civico a partire dall'anno 2013.

Pertanto, se i dati e documenti non sono reperibili all'interno di Amministrazione Trasparente, chiunque sia interessato a vederli, leggerli e scaricarli, anche se non è cittadino o cittadina di Pisa, può esercitare il diritto di accesso civico, e chiedere che vengano messi a disposizione di tutti.

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

1)Accesso procedimentale

L.241/1990

2)Accesso civico semplice

D.Lgs. 33/2013

3)Accesso civico generalizzato

D.Lgs 97/2016

- 1) Per quanto riguarda l'Accesso procedimentale, questo è limitato a soggetti qualificati ed è limitato rispetto ai documenti prodotti nell'ambito di un procedimento
- 2) Per quanto riguarda l'Accesso civico semplice (ex art 5 comma 1 D.Lgs 33/2013), questo è illimitato rispetto ai soggetti ed è limitato rispetto ai documenti, dati e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria
- 3) Per quanto riguarda l'Accesso civico generalizzato (FOIA) (ex art 5 comma 2 D.Lgs 97/2016) , questo è illimitato rispetto ai soggetti ed è illimitato (in principio, salvo il bilanciamento con altri interessi e principi) rispetto ai dati e informazioni oggetto di pubblicazione. Tutti i dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione , possono essere oggetto di richiesta. (Istituto in vigore dal 23.12.2016 regolato dalle Linee ANAC 1309/2017.

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)

Ne 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;

3. ACCESSO 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.