



COMUNE DI PISA

# Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2018-2020

Approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 82 del 08/05/2018

## Sommario

### PARTE I - CONSIDERAZIONI GENERALI

<b>1. Introduzione .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Analisi del contesto.....</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Il contesto esterno .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1.1. Il contesto geografico .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1.2. La città e i suoi quartieri.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1.3. Andamento demografico.....</b>	<b>9</b>
<b>2.1.4. Economia (fonte CCIAA di Pisa).....</b>	<b>10</b>
<b>2.1.5. Sicurezza e reati.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1.6. Gli stakeholders .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2. Il contesto interno .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2.1. Il comune: com'è fatto, cosa fa e come funziona .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2.2. Il Comune: come opera.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2.3. Il Comune: l'organizzazione.....</b>	<b>20</b>
<b>2.2.4. Il Comune: il personale.....</b>	<b>22</b>
<b>2.2.5. Le aziende .....</b>	<b>24</b>
<b>3. I protagonisti della prevenzione della corruzione e della trasparenza .....</b>	<b>27</b>
<b>4. Come si attua il PTPCT.....</b>	<b>32</b>

### PARTE II - LE MISURE ANTICORRUZIONE

<b>1 L'evoluzione dell'anticorruzione nel Comune di Pisa .....</b>	<b>34</b>
<b>2 L'organizzazione del Piano e la mappa dei rischi e delle misure (le Schede allegate al Piano).....</b>	<b>36</b>
<b>3 Le misure anticorruzione .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 Le misure di carattere generale.....</b>	<b>37</b>
<b>3.1.1. Formazione .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1.2 Il codice di comportamento .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1.3. Il conflitto di interessi e l'incompatibilità .....</b>	<b>38</b>
<b>3.1.4 La rotazione .....</b>	<b>42</b>
<b>3.1.6 La segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi – Wistleblowers .....</b>	<b>44</b>
<b>3.2 Le misure “specifiche” .....</b>	<b>51</b>
<b>4. Come si attua il PTPCT.....</b>	<b>32</b>

### PARTE III - TRASPARENZA

<b>1</b>	<b>Cos'è la trasparenza?</b> .....	<b>54</b>
<b>2</b>	<b>Amministrazione Trasparente [<a href="http://www.comune.pisa.it/it/progetto/8696/Amministrazione-Trasparente.html">www.comune.pisa.it/it/progetto/8696/Amministrazione-Trasparente.html</a>] .....</b>	<b>56</b>
<b>3</b>	<b>La trasparenza facoltativa e la mappa degli obblighi di pubblicazione e delle responsabilità (la Tabella allegata al PTPCT).....</b>	<b>58</b>
<b>4</b>	<b>La riorganizzazione della sezione “Attività e procedimenti” di Amministrazione Trasparente [<a href="http://www.comune.pisa.it/it/progetto-scheda/8963/Tipologie-di-procedimento.htm">http://www.comune.pisa.it/it/progetto-scheda/8963/Tipologie-di-procedimento.htm</a>] .....</b>	<b>60</b>
<b>5</b>	<b>L'accesso civico .....</b>	<b>61</b>

## PARTE I CONSIDERAZIONI GENERALI

### 1. Introduzione

Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (che d'ora in avanti chiameremo Piano o PTPCT), introdotto dalla legge 190/2012 - *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* - a tutti nota come *Legge anticorruzione*, 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.

Le situazioni rilevanti di corruzione, quindi, riguardano, non solo (ovviamente) tutti i reati contro la Pubblica Amministrazione, ma anche, e soprattutto, tutti i casi di malfunzionamento della macchina amministrativa, causati dall'uso "privato" delle funzioni e dei poteri attribuiti.

In sostanza, il PTPCT mira a riconoscere, individuare ed eliminare quei comportamenti che hanno, anche solo potenzialmente, come conseguenza un abuso della funzione affidata, che si traduce in un malfunzionamento della macchina amministrativa, che, a sua volta, provoca una strumentalizzazione delle potestà pubblicistiche e una deviazione di queste dalle finalità che sono loro proprie.

Il PTPCT è proposto dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e approvato dalla Giunta Comunale.

E' articolato su base triennale e viene aggiornato annualmente (articolo 1, comma 8, della legge 190/2012).

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

- individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- prevedere, per queste attività, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- prevedere e organizzare i flussi informativi nei confronti del responsabile anticorruzione;
- monitorare il rispetto dei termini procedurali;

- 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 e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge;

e che sia strutturato in maniera tale da:

- valutare il livello di esposizione delle strutture organizzative al rischio di corruzione;
- indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- individuare procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- prevedere la rotazione del personale inserito nelle strutture organizzative maggiormente esposte al rischio.

Infine, una notazione importante.

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 (vedi Parte III).

## **2. Analisi del contesto**

L'efficacia delle misure di trattamento del rischio corruzione, attraverso l'apposito piano da predisporre e aggiornare periodicamente, non può prescindere dall'analisi del contesto di riferimento, tanto interno quanto esterno.

Questa indicazione, più volte evidenziata dall'Anac (basta pensare alle deliberazioni riguardanti l'aggiornamento 2015 del Piano Nazionale 2013 e l'approvazione del nuovo PNA 2016), conferma, anche sulle tematiche dell'anticorruzione, l'approccio progressivo tipico del miglioramento continuo, che si articola nelle fasi interattive dell'analisi del contesto, della valutazione del rischio e della sua gestione, mediante adeguate misure secondo l'impostazione che trae fondamento dallo standard internazionale ISO 31000.

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.

### L'ambiente esterno

Per quanto riguarda l'esame dell'ambiente esterno, l'Anac ha sottolineato come tale analisi *“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”*, vedi par. 2.1.6).

### La platea dei soggetti coinvolti

L'elencazione di tutti gli *“aventi interessi”* (o potenziali *“condizionatori”*, persuasori, istigatori, stakeholder) e delle modalità di interazione con la specifica Amministrazione - anche rispetto agli interventi partecipativi alla programmazione - è un passaggio fondamentale per poi svolgere compiutamente l'individuazione dei rischi, la loro valutazione e ponderazione e, infine, la definizione e la progettazione delle misure, tra cui quella, specificamente suggerita sempre dall'ANAC, consistente nella *“regolazione dei rapporti con i rappresentanti di interessi particolari (lobbies)”* che evidentemente non può esclusivamente scaturire dalle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica.

### 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.

## 2.1. Il contesto esterno

### 2.1.1. Il contesto geografico

Il Comune di Pisa sorge alla foce dell'Arno ed il suo territorio è parte di una vasta pianura alluvionale detta "la piana di Pisa". Si estende per 185,10 Km<sup>2</sup> tra i Monti Pisani, le Colline Livornesi ed il Mar Tirreno, ad un'altitudine di 4 metri s.l.m. con un'escursione altimetrica pari a 17 metri.

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

**Tabella Comuni limitrofi (distanze da Pisa espresse in Km)**

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

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

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

### 2.1.2. 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, degli uffici professionali della città. Elevata la concentrazione di attività commerciali, così come il numero di residenze e le strutture universitarie.
2. Il quartiere del centro storico, racchiuso dalla cinta muraria, è periferico all'area amministrativa-commerciale e 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 verso attività terziarie o quaternarie, trasformandosi in uffici, istituti universitari o negozi.
3. Il quartiere residenziale settentrionale (Porta a Lucca), la cui estensione è ostacolata dall'area del Cimitero, dalla ferrovia per Lucca e dai vicini limiti 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 sviluppo dell'area di Cisanello. In questo quartiere vi sono grossi complessi residenziali e commerciali, Poli universitari e centri di ricerca, strutture ospedaliere, anche centri di riferimento regionali.
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 le frazioni di Marina di Pisa, Tirrenia, Calabrone, è l'ultimo quartiere cittadino in ordine cronologico a svilupparsi.



### 2.1.3. 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. 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.

Da evidenziare il dato relativo al saldo naturale, negativo, che risulta però in linea con i dati nazionali.

#### Popolazione residente al 31 gennaio 2017 – Comune di Pisa (fonte dati: Direzione Servizi Demografici)

MASCHI TOT	FEMMINE TOT	TOTALE	MASCHI STRANIERI	FEMMINE STRANIERE	MASCHI ITALIANI	FEMMINE ITALIANE	ITALIANI	STRANIERI
43.860	47.717	91.577	6.178	6.629	37.682	41.088	78.770	12.807

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

ANNO DI RIFERIMENTO	2014	2015	2016
<b>Tipo di indicatore demografico</b>			
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

#### **2.1.4. Economia<sup>1</sup> (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 2017<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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](http://www.pi.camcom.it/camera/164/tendenze-dell-economia-e-ricerche.html?utm_source=Uffcomunicazione&utm_medium=Email&utm_campaign=Richiesteinfo)

<sup>2</sup> 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>

### 2.1.5. **Sicurezza e reati**<sup>3</sup>

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, dedita 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 2016<sup>4</sup>. Questo studio riporta i dati ufficiali su specifici fenomeni di illegalità in campo economico, corredati dalle

---

<sup>3</sup> Le informazioni contenute nel paragrafo sono ricavate dalla "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei Deputati nell'anno 2017

<sup>4</sup> 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](http://www.pi.camcom.it/documenti/2017_02_3_08_53_15.pdf)).

“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 credito<sup>5</sup> 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.).

### 2.1.6. 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.

---

<sup>5</sup> 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](http://www.pi.camcom.it/documenti/Rapporto2016-finale-web.pdf)

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.

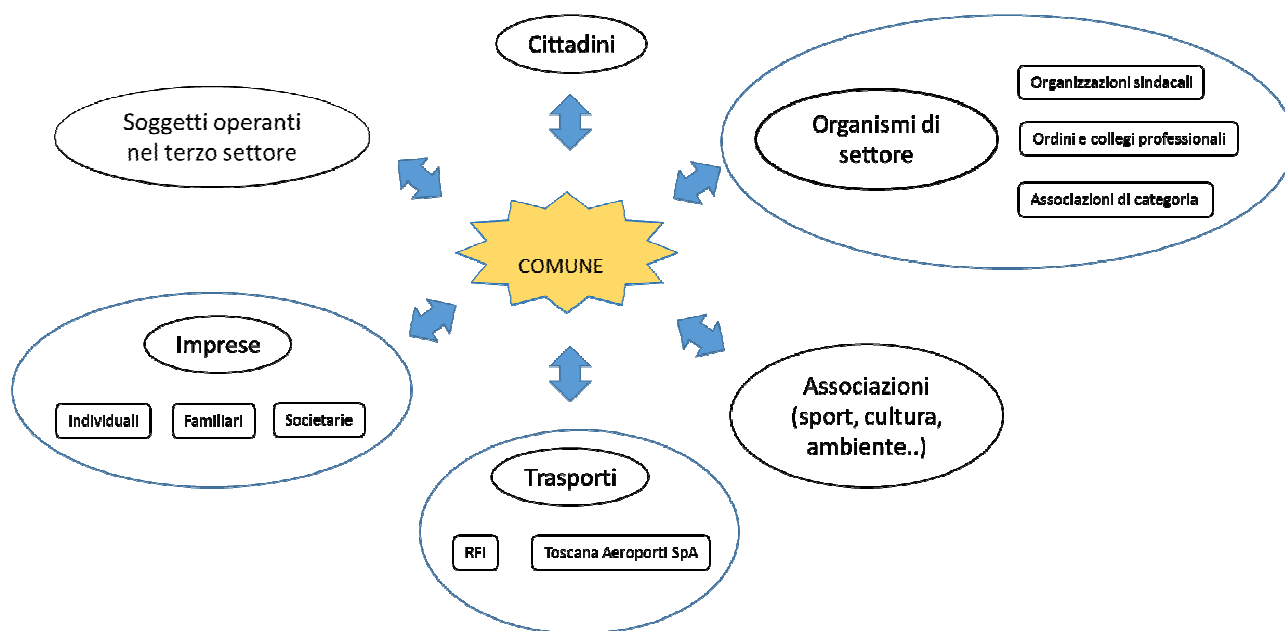
Per valutare l'eventuale rischio corruttivo (e adottare le opportune misure preventive), sono stati individuati e mappati i principali stakeholders che interagiscono col Comune di Pisa e possono "influire", con un diverso grado di incidenza, sull'operato dell'Amministrazione.

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

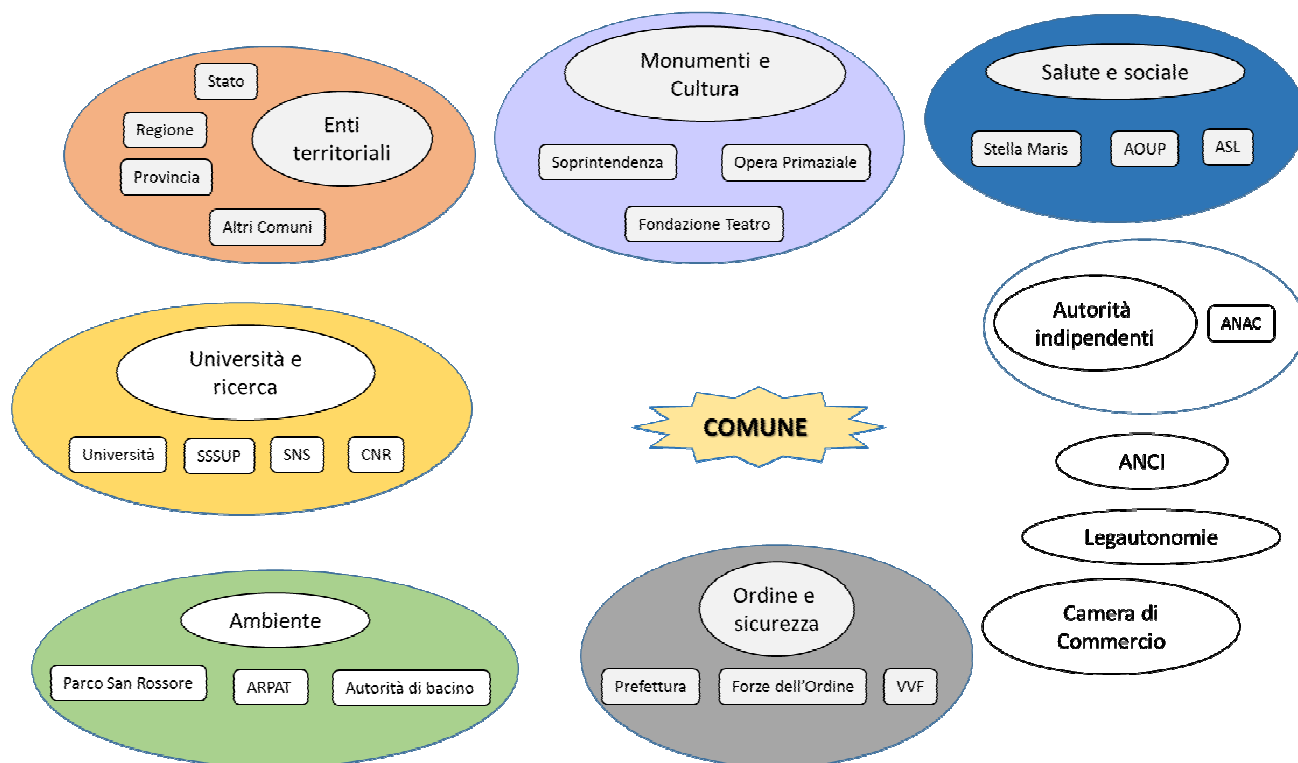
Sono state quindi identificate due macrocategorie di portatori di interessi:

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

#### Stakeholder "privati" del Comune di Pisa



## Stakeholders “istituzionali” del Comune di Pisa



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**

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

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

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



## **2.2. Il contesto interno**

### **2.2.1. Il comune: com'è fatto, cosa fa e come funziona**

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.

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)

### **2.2.2. Il Comune: come opera**

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

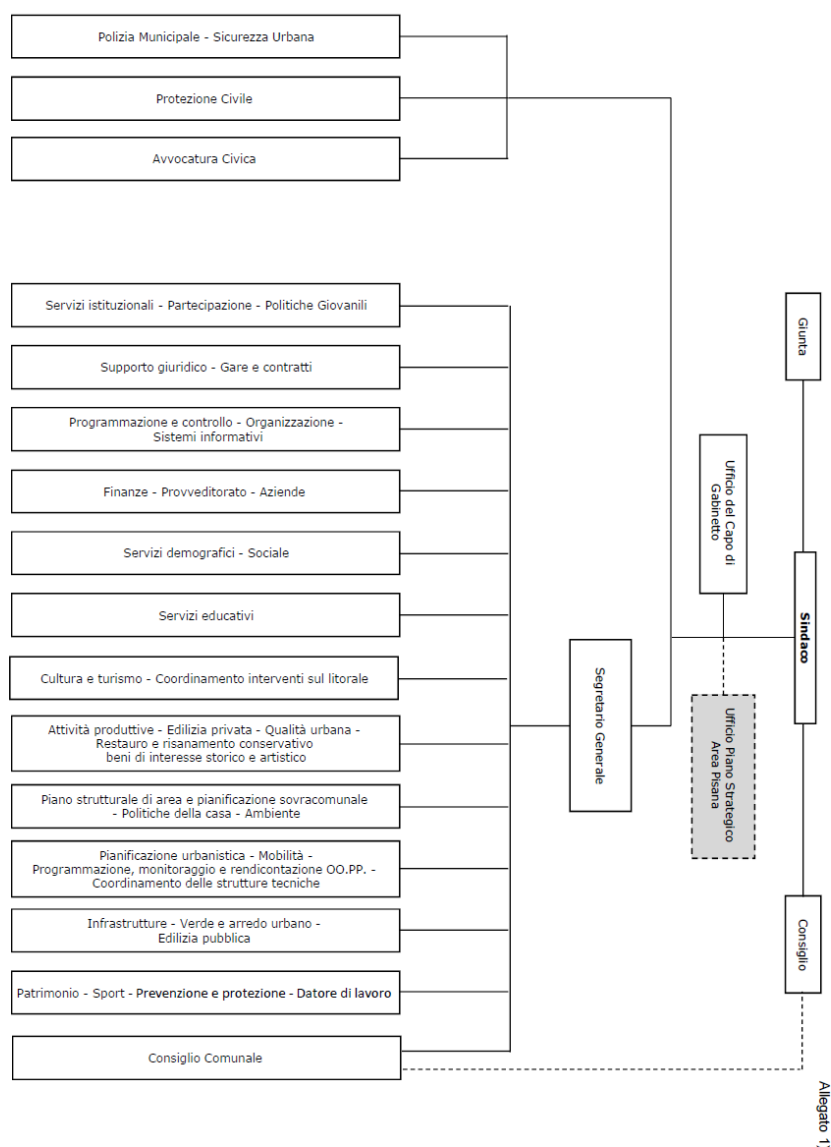
**INTEGRITÀ**



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.

### 2.2.3. Il Comune: l'organizzazione

Per svolgere i propri compiti ed esercitare le proprie funzioni, il Comune di Pisa, con la deliberazione della Giunta del 23 febbraio 2016 n. 19, successivamente perfezionata con la deliberazione del 19 aprile 2016 n. 64, ha scelto autonomamente di organizzare la propria struttura come illustrato sinteticamente nello schema seguente:



E' necessario, però, precisare che questa organizzazione potrà subire modifiche, anche importanti, in considerazione dei pensionamenti del personale previsti nei prossimi anni (vedi paragrafo seguente).

In base alla macrostruttura attualmente operativa<sup>6</sup>, le varie strutture si organizzano in

**Direzioni:** strutture organizzative caratterizzate, per i loro compiti e i loro obiettivi, dalla necessità di un indirizzo organizzativo e gestionale unico e unitario. A queste strutture sono assegnati obiettivi e le risorse per raggiungerli. La direzione opera sotto la diretta ed esclusiva responsabilità di un dirigente. 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**<sup>7</sup>. Si tratta di:

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

---

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

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

## 2.2.4. Il Comune: il personale

Il Comune di Pisa conta complessivamente, al 1 gennaio 2018, 715 dipendenti.

	Area Amministrativo contabile	Area Tecnica	Area Vigilanza	Avvocatura	Area culturale	Area Informatica	Area Socio Pedagogica	Supporto Organi Politici	tot
Dir	9	4	1	0	0	0	0	1	15
D	80	56	13	2	5	5	21	3	185
C	122	34	118	0	0	4	66	2	346
B	103	59	0	0	0	0	6	0	168
A	1	0	0	0	0	0	0	0	1
tot	315	153	132	2	5	9	93	6	715

Dei 715 dipendenti, 687 sono a tempo indeterminato e 28 a tempo determinato.

In totale i dirigenti sono 14, dei quali 10 di ruolo e 4 a tempo determinato, nominati in base all'articolo 110 del Testo Unico degli Enti Locali.

Per quanto riguarda i profili di appartenenza: 9 sono dirigenti amministrativi; 4 appartengono al profilo tecnico e 1 al settore della vigilanza.

A questi va aggiunta 1 unità di personale a tempo determinato, inquadrata come dirigente di supporto agli organi di direzione politica, nominata in base all'articolo 90 del Testo Unico degli Enti Locali (Segretario del Sindaco).

Tra il personale a tempo indeterminato la categoria più numerosa è la categoria C con 328 dipendenti; mentre la categoria D è composta da 180 dipendenti; 178 dipendenti per la categoria B e 1 solo dipendente per la categoria A.

Per quanto riguarda il personale a tempo determinato, dei 28 dipendenti complessivi, 14 sono assegnati alla copertura dei posti presso le strutture educative (4 per le scuole materne e 10 per gli asili nido).

Alle attività di supporto degli organi di direzione politica, sono assegnati complessivamente 6 dipendenti dei quali, oltre al dirigente nominato in precedenza, 3 sono inquadrati nella categoria D (1 funzionario e 2 istruttori direttivi) e 2 in categoria C; tutti quanti nel profilo amministrativo contabile.

E' necessario, però, tenere ben presente il fatto che, nel periodo 1 gennaio 2018 – 31 dicembre 2020, hanno lasciato o lasceranno il servizio ben 113 dipendenti.

Di questi 113 dipendenti 4 sono dirigenti (3 appartenenti al profilo amministrativo e 1 al profilo tecnico) e 54 appartengono alla categoria D, e cioè 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 1.1.2018)**

Direzione		cat B	cat C	cat D	Dir	totale
1	Consiglio Comunale	0	1	0	1	<b>2</b>
2	Servizi istituzionali - Partecipazione	4	2	2	0	<b>8</b>
3	Finanze- Provveditorato - Aziende	1	0	1	0	<b>2</b>
4	Protezione Civile	0	0	0	1	<b>1</b>
5	Servizi Demografici – Sociale	6	2	10	1	<b>19</b>
6	Segreteria Generale	1	0	0	0	<b>1</b>
7	Avvocatura Civica	2	0	0	0	<b>2</b>
8	Polizia Municipale	1	10	2	0	<b>13</b>
9	Servizi educativi	4	1	14	0	<b>19</b>
10	Urbanistica - Mobilità - Programmazione OOPP	0	0	4	0	<b>4</b>
11	Cultura - Turismo	2	1	4	0	<b>7</b>
12	Programmazione e controllo - Organizzazione - Sistemi Informativi	1	3	1	0	<b>5</b>
13	Supporto giuridico - Gare	1	0	0	0	<b>1</b>
14A	Patrimonio - Sport - Prevenzione - Datore di Lavoro	3	2	2	0	<b>7</b>
15A	Infrastrutture - Verde e Arredo Urbano - Edilizia Pubblica	2	1	9	0	<b>12</b>
16A	Piano Strutturale - Politiche della casa - Ambiente	0	0	4	1	<b>5</b>
18A	Attività Produttive - Edilizia Privata - Restauro beni storico artistici	2	2	1	0	<b>5</b>
totale		<b>30</b>	<b>25</b>	<b>54</b>	<b>4</b>	<b>113</b>

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

**Andamento pensionamenti nel triennio 2018-2020 (fonte Ufficio Personale – dati al 1.1.2018)**

	cat B	cat C	cat D	Dir	totale
2018	18	9	22	2	<b>51</b>
2019	3	4	21	1	<b>29</b>
2020	9	12	11	1	<b>33</b>
totale	<b>30</b>	<b>25</b>	<b>54</b>	<b>4</b>	<b>113</b>

Come si può agevolmente constatare, anche per il prossimo triennio, siamo di fronte a numeri importanti, sia in senso assoluto, che considerati in relazione alla categoria di appartenenza dei dipendenti “in uscita” (circa la metà del totale riguarda la categoria D) e al periodo di riferimento (il maggior numero di pensionamenti è previsto proprio nel 2018).

Il che avrà come conseguenza, vista anche l'impossibilità di rimpiazzare completamente l'organico, la necessità di adeguare l'organizzazione comunale, le attività e, di conseguenza, questo Piano, alla nuova realtà, soprattutto per quanto concerne la concreta attuabilità delle misure ivi che contiene.

### 2.2.5. 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:

#### **AEP – Agenzia Energetica per la Provincia di Pisa srl**

<b>Cosa fa</b>	svolge attività di supporto alle autorità locali nella promozione dell'uso razionale dell'energia
<b>Partecipazione del Comune</b>	Il Comune detiene il 29,28% del capitale sociale (pari a 19.479,19 euro)

#### **APES – Azienda Pisana Edilizia Sociale scpa**

<b>Cosa fa</b>	svolge le funzioni relative al recupero, alla manutenzione e alla gestione amministrativa del patrimonio del comune destinato all'edilizia residenziale pubblica
<b>Partecipazione del Comune</b>	Il Comune detiene il 38,70% del capitale sociale (pari a 336.690 azioni e 336.690,00 euro)

#### **Navicelli Pisa spa**

<b>Cosa fa</b>	società creata per lo sviluppo della zona portuale industriale Livorno – Pisa, per la gestione e lo sviluppo dei servizi portuali e della navigazione nel Porto interno di Pisa e lungo il canale navigabile dei Navicelli. In particolare, svolge attività di manutenzione ordinaria e straordinaria del canale navigabile Pisa - Livorno e dell'area portuale e delle sue pertinenze; svolge i servizi richiesti nell'area, compresa la gestione delle aree portuali medesime
<b>Partecipazione</b>	Il Comune detiene il 33,33% del capitale sociale (pari a 304 azioni e



<b>del Comune</b>	157.003,84 euro)
-------------------	------------------

**Pisamo – Azienda per la mobilità spa**

<b>Cosa fa</b>	società creata per la gestione dei servizi relativi al sistema di mobilità urbana. In particolare gestisce tutti i servizi funzionali al governo del sistema di mobilità urbana, la sosta e la segnaletica stradale
<b>Partecipazione del Comune</b>	Il Comune detiene il 99% del capitale sociale (pari a 1.287.000 azioni e 1.287.000,00 euro)

**SEPI – Società delle entrate Pisa spa**

<b>Cosa fa</b>	svolge l'attività di riscossione e gestione di tutte le entrate del Comune
<b>Partecipazione del Comune</b>	Il Comune detiene il 97,39% del capitale sociale (pari a 251.770 azioni e 2.517.700,00 euro)

**▪ 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 sono informate ai principi della continuità, parità di trattamento e adattamento ai bisogni, per realizzare fini sociali e promuovere lo sviluppo economico e civile della collettività

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

**CTT Nord srl**

<b>Cosa fa</b>	svolge l'attività di organizzazione ed esercizio del servizio di trasporto pubblico locale
<b>Partecipazione del Comune</b>	Il Comune detiene il 9,38% del capitale sociale (pari a 3.892.915,50 euro)

**Farmacie comunali Pisa spa**

<b>Cosa fa</b>	gestisce le farmacie delle quali il Comune di Pisa è titolare
<b>Partecipazione del Comune</b>	Il Comune detiene il 99% del capitale sociale (pari a 2376 azioni e 118.800,00 euro)

**Retiambiente spa**

<b>Cosa fa</b>	svolge il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani sul territorio della comunità d'ambito territoriale ottimale "ATO Toscana Costa"
<b>Partecipazione del Comune</b>	Il Comune detiene il 20,282% del capitale sociale (pari a 4.368.223 azioni e € 4.368.223,00)

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

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

#### **GEA Patrimonio srl**

<b>Cosa fa</b>	la società è proprietaria ed esercita la gestione patrimoniale delle reti e degli impianti di immobili e di diritti immobiliari relativi al servizio pubblico di raccolta e smaltimento rifiuti, compresi impianti relativi alla termovalorizzazione, alla captazione, del biogas e alla produzione di energia elettrica
<b>Partecipazione del Comune</b>	Il Comune detiene il 62,36% del capitale sociale (pari a 62.356,00 euro)

#### **GEOFOR Patrimonio spa**

<b>Cosa fa</b>	svolge l'attività di impianto e gestione patrimoniale di reti, impianti e dotazioni immobiliari strumentali, relativi alla gestione e all'erogazione di servizi pubblici locali
<b>Partecipazione del Comune</b>	Il Comune detiene il 52,06% del capitale sociale (pari a 1.301.479 azioni e 1.301.479,00 euro)

#### **Toscana Energia spa**

<b>Cosa fa</b>	svolge l'attività di distribuzione del gas di qualsiasi specie in tutte le applicazioni, di energia elettrica, di calore ed ogni altro tipo di energia con destinazione ad usi civili, commerciali, industriali, artigiani e agricoli
<b>Partecipazione del Comune</b>	Il Comune detiene il 4,19% del capitale sociale (pari a 6.131.017 azioni e 6.131.017,00 euro)

- **consorzi** (previsti dall'articolo 31 del Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali) – si tratta di consorzi, costituiti da più enti locali secondo le norme previste per le aziende speciali, per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni. Al consorzio possono partecipare altri enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti.

Il Comune di Pisa partecipa a

#### **Consorzio Società della Salute zona pisana – SdS Zona Pisana**

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

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:

<http://www.comune.pisa.it/it/progetto-scheda/8953/Societ-partecipate.html>

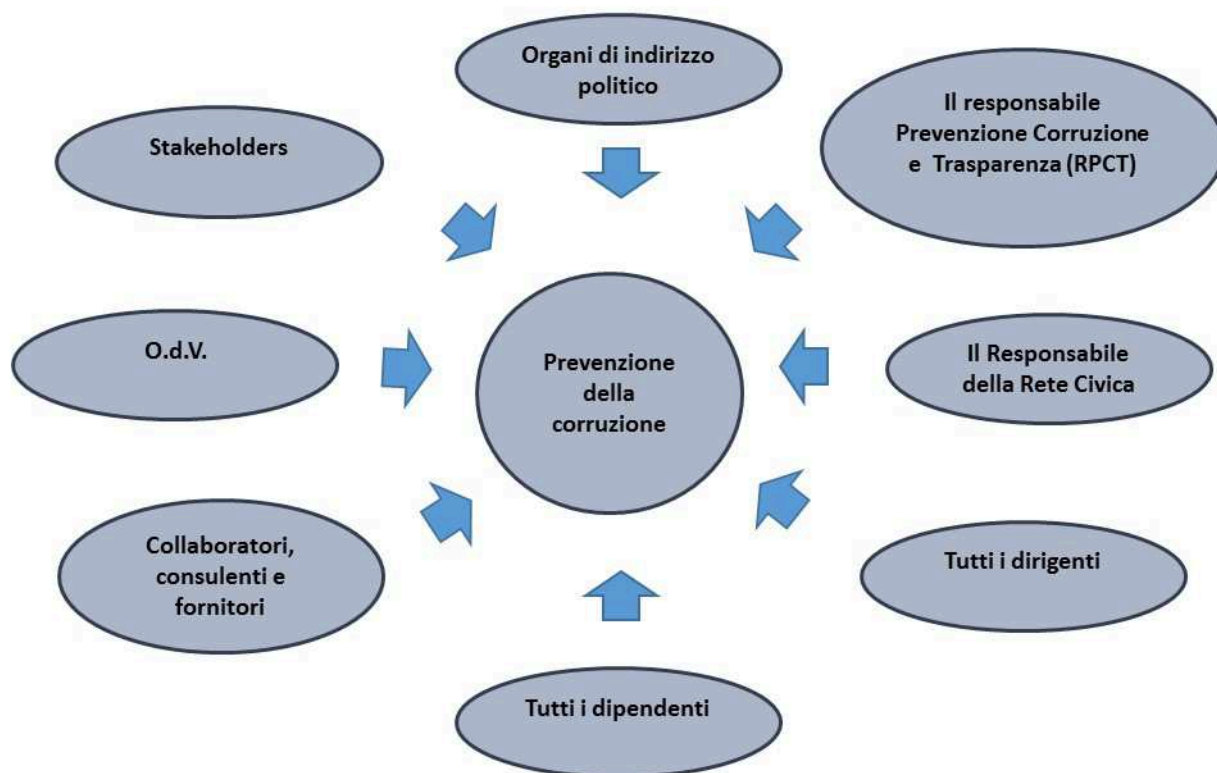
<http://www.comune.pisa.it/it/progetto-scheda/8952/Enti-pubblici-vigilati.html>

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

### 3. I protagonisti della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Poiché le attività e le misure volte a prevenire i fenomeni e i comportamenti di cattiva gestione riguardano il concreto funzionamento dell'intera macchina comunale, tutti i soggetti che operano al suo interno o che entrano in contatto con il Comune sono chiamati, a vario livello e titolo e con diverse responsabilità, ad attuare le misure e a tenere i comportamenti necessari.

**Soggetti coinvolti nel sistema di Prevenzione della Corruzione del Comune di Pisa**



Entrando nello specifico:

### **Organi di indirizzo politico**

Il Consiglio Comunale individua gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza attraverso l'approvazione del DUP (Documento Unico di Programmazione).

Attraverso il Documento Unico di Programmazione (DUP), il Comune definisce la programmazione strategica dell'ente, nell'arco temporale del mandato amministrativo, coordinando tra loro gli indirizzi strategici dell'amministrazione, i vincoli di finanza pubblica e la situazione economico finanziaria dell'ente e del gruppo pubblico locale; traduce gli indirizzi strategici di mandato in programmazione operativa sul triennio coperto dal bilancio di previsione;

Gli obiettivi strategici vengono, a loro volta, declinati in obiettivi di natura strettamente operativa attraverso l'approvazione del Piano Triennale per la prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT).

La competenza per l'approvazione del PTPCT appartiene alla Giunta Comunale.

### **Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)**

Il Responsabile PCT rappresenta il punto di riferimento per l'implementazione dell'intera politica di prevenzione dell'ente.

A questo soggetto competono l'elaborazione del Piano, la sua attuazione, l'aggiornamento, il monitoraggio e il controllo del rispetto delle misure da questo previste.

La legge anticorruzione gli attribuisce, oltre alla predisposizione della proposta di Piano e al suo costante aggiornamento, ulteriori compiti e funzioni:

- verifica l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità a produrre gli effetti previsti;
- propone la modifica del Piano quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- verifica, in collaborazione con il soggetto competente, l'effettiva rotazione degli incarichi nelle strutture preposte allo svolgimento delle attività maggiormente esposte a rischio;
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione, in quanto destinato a prestare il proprio lavoro nelle strutture preposte allo svolgimento delle attività maggiormente esposte a rischio.

Come già accennato in precedenza, a seguito delle modifiche operate dal decreto legislativo n. 97/2016, al Responsabile PCT 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:

- 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;
- 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.

Attualmente, il Responsabile PCT del Comune di Pisa è il Segretario Generale.

### **Responsabile della Rete Civica**

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

In maniera più dettagliata e precisa:

- svolge un'attività di monitoraggio e controllo sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione;
- assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento dei dati, delle informazioni e dei documenti pubblicati;
- svolge un'attività di monitoraggio e controllo sull'applicazione delle direttive del RPCT in materia di semplificazione del linguaggio amministrativo e di comunicazione efficace;
- garantisce, individuando e applicando le soluzioni tecniche più idonee, l'accessibilità e la sicurezza della Rete Civica;
- individua e realizza gli obiettivi di accessibilità annui di cui all'articolo 9, comma 7, del decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179;
- riceve le segnalazioni relative alla presenza di contenuti non aggiornati, non pertinenti o non corrispondenti a quelli dei documenti ufficiali;
- coordina e controlla l'attività dei soggetti esterni che operano per la Rete Civica;
- segnala al RPCT il mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicità.

Per lo svolgimento di queste attività, il Responsabile della Rete Civica può adottare direttive, alle quali le strutture del Comune si devono uniformare.

Il Responsabile della Rete Civica è individuato nel dirigente della struttura comunale competente per la gestione della Rete Civica.

Attualmente, il Responsabile della Rete Civica è il dirigente della Direzione Programmazione e controllo – Organizzazione - Sistemi Informativi.

### Dirigenti

Nel loro ruolo di responsabili delle strutture organizzative del comune, i dirigenti:

- concorrono alla definizione delle misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti della struttura di cui sono responsabili;
- forniscono le informazioni richieste dal RPCT per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione (c.d. mappatura dei rischi) e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- provvedono al monitoraggio delle attività svolte dalla struttura di cui sono responsabili, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione
- attuano le misure contenute nel PTPCT;
- assicurano l'osservanza, da parte del personale dipendente, del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottano le idonee misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e la rotazione del personale; In particolare, dispongono o propongono la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva;
- individuano il personale da inserire nei programmi di formazione organizzati dal RPCT.

Per quanto riguarda le misure in materia di trasparenza:

- assicurano la pubblicazione e l'aggiornamento dei dati e dei documenti, secondo le indicazioni contenute nella Tabella Trasparenza, allegata a questo PTPCT;
- attuano le direttive emanate dal RPCT e dal Responsabile della Rete Civica in materia di trasparenza;
- garantiscono 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.

### Tutti i dipendenti dell'Ente

Attuano, ciascuno per le proprie competenze, le misure anticorruzione indicate nel PTPCT e rispettano le disposizioni contenute nel Codice di comportamento.

Per quanto riguarda la trasparenza, collaborano attivamente con il RPCT, con il Responsabile della Rete Civica e con i dirigenti per il corretto assolvimento degli obblighi di pubblicità e per assicurare a tutti i cittadini e le cittadine il diritto di accesso civico, e attuano le direttive da questi emanate.

### **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.

### **Organismo di Valutazione (OdV)**

Verifica la coerenza tra gli obiettivi del PTPCT e il Piano della Performance e l'adeguatezza dei relativi indicatori.

Le informazioni e i dati relativi all'attuazione PTPCT sono utilizzati per la valutazione della performance, sia organizzativa che individuale.

### **Portatori di interessi, sia interni che esterni: 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.

Tutti gli apporti collaborativi saranno valutati in occasione del primo aggiornamento utile del PTPCT.

Per facilitare questo continuo coinvolgimento, è attiva in ogni momento dell'anno la casella di posta elettronica [anticorruzione@comune.pisa.it](mailto:anticorruzione@comune.pisa.it).

### **Tutti i cittadini e le cittadine**

Tutti i cittadini e le cittadine collaborano con il Comune, non solo per la completa attuazione delle misure, ma anche per ampliare gli ambiti delle attività anticorruzione e trasparenza e per correggere eventuali anomalie attraverso la presentazione di proposte, idee e suggerimenti.

Tutti i contributi saranno valutati in occasione del primo aggiornamento utile del PTPCT.

Per facilitare questo continuo coinvolgimento, è attiva in ogni momento dell'anno la casella di posta elettronica [anticorruzione@comune.pisa.it](mailto:anticorruzione@comune.pisa.it).

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 (per ulteriori informazioni sulla procedura di segnalazione vedi par. 3.1.6)

#### **4. Come si attua il PTPCT**

Abbiamo già anticipato nel paragrafo precedente che il Consiglio Comunale individua gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza attraverso l'approvazione del Documento Unico di Programmazione.

Questi obiettivi strategici vengono, a loro volta, tradotti in obiettivi operativi (misure anticorruzione e trasparenza) attraverso il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza, approvato dalla Giunta Comunale.

E' ovvio però che, come tutta l'attività dell'Amministrazione, anche le azioni e le attività (e cioè le misure) destinate alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza, per essere concretamente attuate ed efficaci, devono essere effettivamente praticate da tutto il personale (le organizzazioni, infatti, non funzionano senza le persone).

E' per questo che il Segretario Generale – RPCT, approvando un provvedimento specifico, assegna anno per anno, ai dirigenti in sé considerati (obiettivi individuali), e alle strutture organizzative che dirigono (obiettivi di struttura e di risultato), gli obiettivi operativi (misure anticorruzione e trasparenza) individuati dal PTPCT, identificandoli chiaramente come obiettivi di lavoro da raggiungere.

Saranno, poi, i dirigenti ad assegnare alle strutture di cui sono responsabili (obiettivi di struttura e di risultato) e a ogni singolo dipendente (obiettivi individuali), gli obiettivi in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza che il Segretario Generale – RPCT ha, a sua volta, attribuito.

Attraverso il ciclo della performance, cioè quel meccanismo che permette di misurare e valutare la quantità e, soprattutto, la qualità del lavoro prestato da tutti i dipendenti del Comune, ciascuno in relazione al proprio inquadramento e ai propri compiti all'interno dell'organizzazione, viene misurato (quantitativamente) e valutato (qualitativamente) quanto dell'obiettivo assegnato è stato effettivamente raggiunto.

##### **Gli obiettivi “di qualità”**

Alcune azioni e attività anticorruzione, per la loro rilevanza e per la loro natura trasversale, vengono individuate specificatamente come “*obiettivi di qualità*” all'interno del Piano della Performance: il documento di programmazione, cioè, che contiene gli obiettivi strategici e operativi dell'Ente.

Come chiarito dall'articolo 15, comma 5, del CCNL 1 aprile 1999, questi sono obiettivi di miglioramento organizzativo e di miglioramento quali-quantitativo dei servizi e assumono una particolare rilevanza, perché, con la definizione di obiettivi di questa tipologia, l'Amministrazione si assume un impegno “sfidante”, perché il miglioramento deve essere effettivo, concreto e tangibile e deve tradursi in un beneficio per l'utenza interna o esterna.



Inoltre, l'effettivo raggiungimento di tali obiettivi deve essere verificabile e misurabile, perché a questo è collegata l'erogazione del salario accessorio (la produttività) di tutto il personale, sia dirigenziale che non.

Le misure anticorruzione, quindi, assumono anche una notevole rilevanza come strumento di miglioramento dell'efficienza dell'intera macchina comunale.

## **Parte II**

### **MISURE ANTICORRUZIONE**

#### **1 L'evoluzione dell'anticorruzione nel Comune di Pisa**

Il Comune di Pisa, nel 2013, prima ancora che ANAC approvasse il primo Piano Nazionale Anticorruzione, ha definito e adottato le linee guida per l'elaborazione del proprio Piano Anticorruzione (deliberazione della Giunta comunale n. 59/2013).

Successivamente, sulla base delle linee guida e in attuazione della legge anticorruzione (legge n. 190/2012) e del Piano Nazionale Anticorruzione approvato da ANAC, la Giunta ha approvato, su proposta del Responsabile Anticorruzione, il primo Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione del Comune di Pisa (deliberazione n. 96/2014).

Al Piano sono stati allegati il *Programma Triennale per l'Integrità e la Trasparenza*, le *schede per la mappatura dei processi/attività a rischio corruzione* e, nell'anno 2014, il *Codice di Comportamento dei dipendenti*.

Per la definitiva approvazione del documento, il Comune ha inoltre intrapreso un percorso partecipato con una consultazione pubblica sul testo, coinvolgendo i cittadini e le cittadine, in forma singola o associata, attraverso l'organizzazione di numerosi incontri pubblici.

Per la mappatura dei rischi e la loro misurazione e la conseguente elaborazione del Piano, il Responsabile della prevenzione ha coinvolto attivamente anche il personale dell'Ente, in particolare i dirigenti, mediante un programma di audit interni. L'intero schema di PTPC è stato poi inoltrato all'Organismo Indipendente di Valutazione, affinché potesse apportare il proprio contributo professionale.

L'anno seguente è stato un anno molto particolare per il Comune di Pisa.

Nel corso del 2015, infatti, si sono avvicendati due Segretari Generali – RPCT e sono stati collocati a riposo ben quattro dirigenti, due dei quali operanti in settori ad alto rischio (lavori pubblici e polizia municipale).

A ciò si aggiunga il fatto che, il 1° maggio, è entrata in funzione anche una nuova organizzazione dell'ente, delineata dalla Giunta comunale con la deliberazione n. 29/2015.

A ottobre è stata effettuata una ricognizione generale sullo stato di attuazione del PTPC in considerazione dei molti cambiamenti intervenuti in breve tempo. Il Segretario Generale ha chiesto ai dirigenti di verificare lo stato dell'arte per il settore di competenza e di proporre l'eventuale revisione degli obiettivi e della tempistica di realizzazione per garantirne la concreta attuabilità.

Le proposte dei dirigenti sono state analizzate e valutate; al fine di riallineare le misure anticorruzione all'assetto organizzativo dell'Ente, nel frattempo nuovamente mutato,

con deliberazione G.C. n.155 del 10 novembre 2015 è stata quindi approvata la revisione delle tabelle contenenti le aree di rischio e le misure preventive per il triennio 2015-2017.

Infine, con provvedimento n. 1265 del 19 novembre il Segretario Generale ha approvato e assegnato alle strutture gli obiettivi anticorruzione revisionati.

Nell'anno 2016, l'Amministrazione ha ritenuto opportuno "fare il punto della situazione" e tenere conto dei risultati dei primi due anni di entrata a regime dell'intero sistema.

Con lo scopo di incrementare l'efficacia e l'incisività delle misure anticorruzione, e tenendo ben presente anche la situazione normativa in continua evoluzione, l'Amministrazione ha approvato un atto di indirizzo per la predisposizione del Piano di Prevenzione della Corruzione 2016-2018 (deliberazione della Giunta comunale n. 28 dell'8 marzo 2016).

In particolare sono state definite le seguenti linee guida:

- avvio di un nuovo percorso di partecipazione sia interno al Comune di Pisa sia esterno all'Amministrazione;
- utilizzo e promozione degli strumenti informatici nella gestione delle attività di prevenzione dei fenomeni e dei comportamenti corruttivi;
- introduzione di elementi innovativi per il monitoraggio e il controllo delle attività maggiormente esposte a rischi corruttivi.

È stata, quindi, effettuata una ricognizione del contesto di riferimento, ovvero l'ambito in cui le misure vanno a esplicare i loro effetti. Oltre a mantenere le misure già previste e positivamente testate negli anni precedenti, sono state introdotte ulteriori misure, qualificate come "obiettivi di qualità". Con deliberazione della Giunta n. 132 del 26 luglio 2016 è stato quindi approvato il Piano di Prevenzione della Corruzione 2016 - 2018. Le misure anticorruzione sono state declinate in obiettivi e assegnate ai Dirigenti con provvedimento del Segretario Generale n. 923 del 29 luglio 2016.

Successivamente, con deliberazione della Giunta n. 201 del 15 novembre 2016, il Piano Anticorruzione è stato aggiornato per quanto concerne la trasparenza, in anticipo sui tempi previsti dalla normativa (il termine di legge scadeva il 23 dicembre 2016).

Nel Piano Anticorruzione e Trasparenza 2017-2019 (approvato con Deliberazione della Giunta n. 115 del 15 giugno 2017) è stata introdotta l'analisi del *contesto di riferimento*, tanto interno quanto esterno, in cui è inserita l'Amministrazione. In particolare, per il contesto esterno, sono state prese in considerazione le caratteristiche dell'ambiente nel quale il Comune opera, con riferimento alle variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio che possono favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e di illegalità e sono stati individuati e mappati i principali stakeholders che possono "influire", con un diverso grado di incidenza e interazione, sull'operato dell'Amministrazione (si veda il cap 2 *Analisi del Contesto*). Le misure anticorruzione e trasparenza, per l'anno 2017, sono state declinate in obiettivi e

assegnate ai Dirigenti con provvedimento del Segretario Generale n. 805 del 19 giugno 2017.

## **2 L'organizzazione del Piano e la mappa dei rischi e delle misure (le Schede allegate al Piano)**

A livello operativo, il Piano è “ritagliato” sulla effettiva realtà operativa del Comune di Pisa ed è strutturato 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 2018-2020”, allegate a questo Piano) organizzate per aree di rischio, e non per strutture organizzative (direzioni), non solo per raggruppare in modo omogeneo i processi aventi la stessa natura, ma anche, e soprattutto, per avere a disposizione uno strumento trasversale, duttile e fruibile anche in caso di modifiche all'organizzazione interna dell'Ente.

Per ogni area di rischio sono stati individuati i processi/attività che presentano potenziali situazioni di rischio, sulla base di un'analisi dell'organizzazione interna e della tipologia di attività svolta.

Per ogni processo/attività indicato è stato calcolato uno specifico livello di rischio, in base al quale sono state previste misure di eliminazione o mitigazione.

La mappatura delle attività a rischio e la quantificazione del livello di rischio ha permesso di individuare interventi mirati volti a contrastare potenziali fenomeni di 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 ulteriori aree di rischio; in particolare:

- 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.

Nel 2018 è stata introdotta un'altra area di rischio (“Rapporti con gli stakeholders”) relativa ai rapporti con la società civile.

**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
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
Rapporti con gli stakeholders	Facoltativa

### 3 Le misure anticorruzione

#### 3.1 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.

##### 3.1.1. Formazione

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

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, in collaborazione con la Direzione Personale e Organizzazione, individuerà alcuni specifici ambiti di formazione, anche in relazione alle eventuali novità normative e non.

##### 3.1.2 Il codice di comportamento

Il codice di comportamento dell'Ente 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 necessari 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 e 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.

Il Segretario Generale, con nota prot. n. 28225 dell'11 aprile 2016 ha richiamato i dipendenti a prestare attenzione e osservare le norme del Codice.

### **3.1.3. Il conflitto di interessi e l'incompatibilità**

Le prescrizioni del Codice di comportamento, se compatibili, si applicano anche ai soggetti esterni all'ente, ma che comunque entrano in rapporto con il Comune di Pisa.

La legge anticorruzione, nel nuovo testo modificato dal decreto legislativo n. 97/2016, richiede espressamente che il PTPC risponda all'esigenza di *“definire le modalità di monitoraggio dei 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 e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione”*.

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'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. Nel 2017 è stata quindi 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	<b>MOLTO ALTO</b>
Predisposizione dei piani complessi di intervento e relative varianti (urbanistica negoziata)	<b>ALTO</b>
Predisposizione di piani attuativi ad iniziativa pubblica	<b>ALTO/MOLTO ALTO</b>
Gestione dell'iter di approvazione dei piani attuativi ad iniziativa privata	<b>MOLTO ALTO</b>
Gestione delle convenzioni urbanistiche	<b>MOLTO ALTO</b>
Controlli sulla realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo dei relativi oneri	<b>MOLTO ALTO</b>
Procedure per l'affidamento di lavori pubblici	<b>ALTO/MOLTO ALTO</b>
Direzione dei lavori e collaudo delle opere pubbliche	<b>MEDIO/ALTO</b>
Gestione delle procedure per l'acquisto di beni e servizi	<b>ALTO/MOLTO ALTO</b>
Esecuzione del contratto (compresi contratti di global service e contratti di servizio con partecipate)	<b>ALTO/MOLTO ALTO</b>
Gestione delle procedure per la selezione e reperimento di personale	<b>ALTO/MOLTO ALTO</b>
Gestione delle procedure per l'attivazione di tirocini, stage, borse di studio, pratica legale presso l'Avvocatura Civica	<b>MEDIO</b>
Pianificazione, gestione ed organizzazione delle attività formative	<b>BASSO</b>
Gestione delle assegnazioni di personale alle strutture comunali	<b>MEDIO</b>

<b>PROCESSO/ATTIVITÀ</b>	<b>LIVELLO DI RISCHIO</b>
Procedimenti disciplinari	<b>MEDIO</b>
Conferimento incarichi a personale esterno	<b>ALTO</b>
Autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni da parte di dipendenti	<b>BASSO/MEDIO</b>
Gestione ed amministrazione degli immobili	<b>MEDIO/ALTO</b>
Attività connesse alla dismissione di beni immobili	<b>MEDIO/ALTO</b>
Attività connesse alla acquisizione di beni immobili	<b>MEDIO/ALTO</b>
Concessione a terzi di spazi comunali per attività culturali, associazionistiche, di rappresentanza	<b>MEDIO/ALTO</b>
Gestione delle procedure per la concessione e l'erogazione dei contributi	<b>ALTO/MOLTO ALTO</b>
Gestione delle procedure per il riconoscimento del patrocinio oneroso	<b>MEDIO</b>
Pubblicazione di dati e informazioni sulle partecipazioni comunali	<b>BASSO</b>
Gestione Albo dei compensi degli amministratori di società partecipate	<b>BASSO</b>
Redazione del Bilancio consolidato del "Gruppo comunale"	<b>MEDIO</b>
Nomina e controllo amministratori o rappresentanti del comune presso Enti, aziende, istituzioni, organismi partecipati	<b>MEDIO/ALTO</b>
Controllo sulla corretta applicazione delle norme e dei vincoli vigenti in materia societaria	<b>ALTO</b>
Attività relative alla gestione di furti/smarrimenti oggetti	<b>BASSO</b>
Attività di polizia giudiziaria	<b>MEDIO/ALTO</b>
Attività di pubblica sicurezza	<b>MEDIO</b>
Rimozione, custodia e restituzione dei veicoli	<b>MEDIO</b>
Controllo rispetto delle norme in materia di circolazione stradale	<b>MEDIO</b>
Rilevazione tecnica e rilascio documentazione/informazioni su incidenti stradali	<b>MEDIO/BASSO</b>
Gestione sinistri	<b>MEDIO</b>



<b>PROCESSO/ATTIVITÀ</b>	<b>LIVELLO DI RISCHIO</b>
Gestione procedimenti giudiziari e stragiudiziali	<b>MEDIO</b>
Predisposizione pareri	<b>MEDIO/ALTO</b>
Controlli sul rispetto delle norme in materia edilizia-urbanistica	<b>MEDIO/ALTO</b>
Sopralluoghi e controlli sull'occupazione degli alloggi assegnati	<b>MEDIO</b>
Sopralluoghi sul patrimonio immobiliare comunale	<b>ALTO</b>
Sopralluoghi e controlli in materia ambientale	<b>MEDIO/ALTO</b>
Sopralluoghi e controlli relativi ad attività economiche	<b>ALTO</b>
Gestione dei procedimenti amministrativi attivati con SCIA – COMUNICAZIONE	<b>ALTO</b>
Gestione dei procedimenti amministrativi finalizzati al rilascio di AUTORIZZAZIONE	<b>MEDIO/ALTO</b>
Gestione dei procedimenti amministrativi finalizzati al rilascio di CONCESSIONE	<b>MEDIO/ALTO</b>
Gestione dei procedimenti sanzionatori (applicazione sanzioni pecuniarie e accessorie – provvedimenti inibitori o di decadenza da diritti e benefici)	<b>ALTO</b>
Rapporti con la società civile e il territorio	<b>MOLTO ALTO</b>
Rapporti con altri Enti	<b>ALTO</b>

Da un punto di vista strettamente operativo, 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. 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. Nello specifico, 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 prestare da soggetti estranei all'amministrazione devono rivestire la forma della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà;
- nel 2018 si approvi la procedura interna per la verifica della veridicità delle dichiarazioni relative al conflitto di interessi.

### **3.1.4 La rotazione**

#### *Cosa si intende per rotazione*

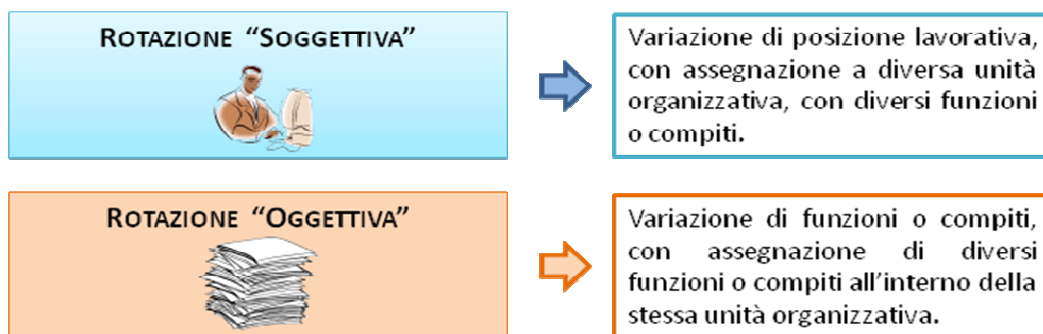
La rotazione consiste nella variazione programmata e coordinata di soggetti o funzioni nell'ambito di un determinato contesto, da identificarsi genericamente come 'ufficio' inteso quale unità organizzativa a cui siano attribuite determinate competenze in base alla legge e all'ordinamento dell'ente.

Infatti, la rotazione costituisce un intervento modificativo dell'organizzazione, con possibile perdita temporanea di efficienza, per cui necessariamente deve essere:

- a) programmata, cioè non improvvisata e resa conoscibile agli interessati, diretti e indiretti
- b) coordinata, cioè considerata nel contesto in cui viene attuata e non con riferimento alla singola posizione lavorativa su cui opera
- c) attuata in base ai principi di trasparenza, imparzialità, pari opportunità e garanzia della continuità dell'azione amministrativa.

La rotazione va tenuta distinta dalla sostituzione, per la quale in genere non sussistono le condizioni di cui ai punti a) e b) (si pensi ai casi in cui una determinata posizione lavorativa si renda vacante o non presidiata per cause non prevedibili quali maternità, malattia, sospensione etc) ed è una misura unicamente finalizzata a garantire la continuità dell'azione amministrativa e l'assetto delle posizioni di responsabilità.

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



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.

La rotazione deve trovare applicazione nelle funzioni con rischio elevato (ad uno o più livelli di responsabilità), ma le altre funzioni devono essere monitorate anche per evitare l'evoluzione del rischio verso livelli più elevati e costituisce buona prassi attuare periodicamente forme di rotazione, partendo dalla responsabilità di procedimento in poi.

La rotazione in ottica di prevenzione della corruzione deve avere riguardo a tutte le figure professionali con riferimento a funzioni a rischio elevato individuate nel piano triennale anticorruzione.

Nelle funzioni a rischio medio o basso può comunque essere prevista o attuata direttamente dai singoli responsabili, avendo altri presupposti e caratteristiche, perché rispondente ad altre esigenze (motivazionali, formative, integrazione etc.).

### 3.1.6 La segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi – Whistleblowers

Nel 2014, con il provvedimento del Segretario Generale in qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione n. 1153, il Comune di Pisa si è dotato di una procedura, con la quale ha stabilito le modalità e i criteri per l’invio, la ricezione, l’esame, la valutazione e il trattamento delle segnalazioni di fenomeni, eventi e comportamenti corruttivi, sia da parte dei dipendenti dell’Ente che da parte di soggetti esterni. La procedura è riportata nel box, al termine del paragrafo.

Negli anni 2015 - 2017 non sono pervenute segnalazioni di fenomeni e comportamenti corruttivi.

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.

Il Comune ha, comunque, ritenuto necessario informatizzare le modalità di segnalazione, sia nell’ottica generale della promozione degli strumenti ICT nella gestione delle attività di prevenzione dei fenomeni e dei comportamenti corruttivi, sia in conformità con le Linee Guida successivamente emanate da ANAC (Determinazione n. 5 del 2015 “Linee Guida in materia di tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. Whistleblower)”).

Nell’anno 2016, questa misura anticorruzione è stata tradotta in uno specifico obiettivo di qualità (“*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.

Il percorso si è articolato in più fasi:

1. individuazione della modalità operative informatiche di segnalazione applicabili all’Amministrazione;
2. valutazione tecnica sulla modalità operativa più idonea;
3. introduzione della piattaforma informatica per i dipendenti dell’Amministrazione, veri destinatari della tutela prevista dalla Legge 190/2012;
4. estensione della piattaforma a cittadini e soggetti esterni che intendano segnalare fenomeni e comportamenti corruttivi.
5. revisione e aggiornamento della procedura per la segnalazione di fenomeni e eventi corruttivi (contemporaneamente alle fasi 3 e 4).

Le prime due fasi sono già state svolte, mentre la fase 3 è ancora in corso di attuazione, per ragioni di natura strettamente tecnica.

Infatti, la soluzione operativa migliore è stata individuata nel riuso della piattaforma telematica che sta attualmente predisponendo ANAC.

La scelta tecnica è ricaduta sul software che sta realizzando ANAC per motivi di:

- economicità: il riuso della piattaforma è gratuito e richiede soltanto dei costi iniziali di installazione e di successiva manutenzione,
- risparmio attività burocratiche: non è necessario espletare alcuna procedura di gara;
- adeguatezza: la piattaforma corrisponde agli standard dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, essendo stata elaborata dall'Autorità stessa;
- accessibilità: la piattaforma può essere agevolmente inserita sulla rete civica del Comune di Pisa e consiste in un modulo facilmente compilabile on line;
- tutela della riservatezza del segnalante: la piattaforma garantisce, dal punto di vista informatico, un adeguato livello di sicurezza dell'identità del segnalante.

La piattaforma, installabile direttamente sui sistemi operativi dei singoli Enti, non è ancora pronta.

Come chiaramente riportato nel *Piano Triennale di prevenzione della corruzione dell'A.N.A.C. Triennio 2017-2019*, nei primi mesi del 2017 era prevista l'aggiudicazione della gara, l'ingegnerizzazione della soluzione di whistleblowing, la predisposizione della manualistica a corredo e l'installazione, gestione e manutenzione della piattaforma. Il riuso gratuito del software e della documentazione da parte delle amministrazioni che ne facciano richiesta è previsto per l'anno 2017.

Risulta<sup>8</sup> che il 12 aprile 2017 è stata aggiudicata la gara per l'evoluzione e la definitiva adozione del prototipo sviluppato dagli uffici dell'Anac, in maniera tale da renderlo fruibile sulla piattaforma ANAC.

Le attività di sviluppo sono terminate e la piattaforma risulta attualmente in fase di test. Mancano solo le attività di collaudo e le prove di sicurezza.

Pertanto, a quanto si legge, la nuova legge sul whistleblowing (legge 30 novembre 2017) ha reso necessario apportare alla piattaforma alcune modifiche, con particolare riferimento agli utenti destinatari della procedura.

Sono state inoltre elaborate e risultano attualmente in stato di valutazione alcune proposte di modifica della piattaforma che consentano non solo l'acquisizione delle segnalazioni, ma anche la successiva gestione documentale delle stesse all'interno dell'applicazione.

Il riuso gratuito del software e della documentazione appare la soluzione più vantaggiosa per il Comune di Pisa, sotto molteplici aspetti (risparmio di spesa, semplificazione delle attività amministrative e burocratiche, qualità e caratteristiche del prodotto), e, di conseguenza, risulta opportuno, conveniente e operativamente

---

<sup>8</sup> dal sito Open Gov: <http://open.gov.it/monitors/18-sostegno-tutela-del-dipendente-pubblico-segnala-illeciti-c-d-whistleblowers/>

adeguato procedere alla realizzazione dell'ultima fase per il raggiungimento dell'obiettivo a seguito della messa a disposizione della piattaforma da parte di ANAC. Il prodotto potrà, quindi, essere personalizzato in maniera tale da rispondere più efficacemente alle caratteristiche e ai bisogni del Comune di Pisa.

E' necessario, poi, ricordare che la legge 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 (che saranno adottate dopo avere sentito il Garante per la tutela dei dati personali). Queste linee guida devono prevedere l'utilizzo di modalità anche informatiche e devono promuovere il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

Al momento, in attesa delle Linee guida e della piattaforma di Anac, la procedura per la segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi all'interno del Comune di Pisa rimane disciplinata dal provvedimento del Segretario Generale – Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza 12 dicembre 2014 n. 1153.

## **Procedura per la segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi**

approvata con provvedimento del Segretario Generale 12 dicembre 2014 n. 1153

### **1.0 SCOPO**

In attuazione del complesso delle disposizioni in materia di anticorruzione previste dalla legge 6 novembre 2012 n. 190 - *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* -, dal Piano Comunale anticorruzione e dal Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, approvati con deliberazione della Giunta Comunale n. 96 del 15 luglio 2014, la presente procedura stabilisce le modalità e i criteri per l'invio, la ricezione, l'esame, la valutazione e il trattamento delle segnalazioni, provenienti sia soggetti esterni che da dipendenti dell'Ente, che riguardano fenomeni e comportamenti corruttivi.

Lo scopo della presente 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 presente 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.

### **2.0 CAMPO DI APPLICAZIONE**

Le regole contenute nella presente procedura si applicano alle segnalazioni che riguardano fenomeni e comportamenti corruttivi che coinvolgono, si verificano o sono tenuti all'interno del Comune di Pisa.

La predeterminazione delle regole in materia di destinatari, oggetto, contenuti, e modalità di trasmissione delle segnalazioni, nonché delle forme di tutela dei segnalanti interni costituisce obiettivo gestionale dell'attività e parametro di valutazione della qualità dei servizi prestati per le società, cosiddette, in house e per le società strumentali del Comune di Pisa.

Le disposizioni, contenute nella presente procedura, che disciplinano le segnalazioni da parte dei dipendenti specificano e attuano l'articolo 7 del Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Pisa, approvato con deliberazione della Giunta n. 96/2014.

### **3.0 DEFINIZIONI**

Nell'ambito della presente procedura si intendono per:

- a) fenomeni e comportamenti corruttivi: ogni fatto, evento, prassi o condotta che, a prescindere dalla rilevanza penale o meno, abbia come conseguenza o metta in evidenza un malfunzionamento dell'Ente, a causa dell'uso a fini privati delle funzioni e dei poteri attribuiti, e che possa arrecare danno alla collettività e, anche solo d'immagine, al Comune di Pisa;
- b) segnalazione: qualsiasi comunicazione relativa a fenomeni e comportamenti corruttivi, che presenti le caratteristiche indicate nella presente procedura;
- c) segnalazione anonima: la segnalazione per la quale le generalità del segnalante non sono rese note o non sono altrimenti rintracciabili;
- d) segnalante/i esterno/i: ogni persona, fisica o giuridica, cittadino, utente o comunque ogni soggetto esterno ed estraneo all'organizzazione del Comune di Pisa;
- e) dipendente/i: ogni soggetto inserito, a qualsiasi titolo, stabilmente o temporaneamente, nell'organizzazione del Comune di Pisa, che effettua la segnalazione per fatti di cui sia venuto a conoscenza a causa e in ragione del rapporto con l'Ente;
- f) UPD: l'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari previsto dall'articolo 12 Regolamento sull'assetto organizzativo e gestionale, approvato con deliberazione della Giunta n. 205 del 13 novembre 2012

### **4.0 RESPONSABILITA'**

- **Ufficio Protocollo** Riceve le segnalazioni provenienti da soggetti esterni e le inoltra all'UPD (senza aprire la busta)
- **Ufficio del Segretario Generale** Riceve le segnalazioni provenienti dai dipendenti e le inoltra all'UPD (senza aprire la busta)
- **Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD)** Riceve tutte le segnalazioni, interne ed esterne; Verbalizza le segnalazioni verbali dei dipendenti; Annota le segnalazioni su un apposito registro informatico; Effettua il controllo di ammissibilità sulle segnalazioni; Supporta il Responsabile Anticorruzione in tutte le attività di verifica e accertamento della fondatezza delle segnalazioni e della sussistenza di comportamenti discriminatori nei confronti dei dipendenti; Supporta il Responsabile Anticorruzione in tutte le attività conseguenti all'accertamento
- **Responsabile Anticorruzione** Accerta la veridicità dei fatti segnalati, col supporto dei soggetti eventualmente interessati; Archivia le segnalazioni infondate; Adotta o propone l'adozione di provvedimenti e dispone/attua le azioni necessarie o ne propone la disposizione/attuazione nel caso di segnalazioni fondate; Accerta e si attiva nel caso di comportamenti discriminatori nei confronti del dipendente che ha effettuato la segnalazione.
- **Dirigenti** Ricevono le segnalazioni dei dipendenti della struttura di cui sono responsabili e agiscono in conformità con l'articolo 7 del Codice di Comportamento; Adottano i provvedimenti necessari per ripristinare la legalità violata su indicazione del Responsabile Anticorruzione; Adottano i provvedimenti necessari per rimediare a comportamenti



discriminatori su indicazione del Responsabile Anticorruzione

- **Tutti i soggetti coinvolti** Collaborano con il Responsabile Anticorruzione Tutelano la riservatezza del dipendente che ha effettuato la segnalazione

## 5.0 MODALITA' OPERATIVE

### 5.1. DISPOSIZIONI GENERALI

#### 5.1.1. – Caratteristiche e contenuto delle segnalazioni

Sono prese in considerazione esclusivamente le segnalazioni che riguardano azioni od omissioni che:

- possono configurare fattispecie di reato;
- possono dar luogo a illegittimità o illeciti amministrativi;
- possono configurare violazioni al Codice Disciplinare o al Codice di comportamento;
- sono suscettibili di arrecare un danno, non solo patrimoniale, all'Ente, a terzi o all'intera collettività amministrata;
- sono suscettibili di arrecare un danno all'immagine dell'Ente.

La segnalazione deve fornire tutti gli elementi utili per accertare e verificare la fondatezza dei fatti dichiarati nella segnalazione stessa. In particolare, la segnalazione deve contenere:

- le generalità del segnalante;
- la chiara, precisa ed esauriente descrizione dei fenomeni e dei comportamenti corruttivi che si intendono segnalare. Tale descrizione deve indicare, anche sommariamente e presuntivamente, le fattispecie di reato, le illegittimità o gli illeciti, le violazioni di Codici di comportamento e disciplinare, gli eventuali danni che possono derivare dai fenomeni e comportamenti segnalati;
- le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto o i soggetti che hanno posto in
- essere i fenomeni e i comportamenti corruttivi segnalati, se conosciuti;
- le circostanze di tempo e di luogo in cui si sono verificati, se conosciuti;
- ogni informazione ritenuta utile per supportare l'accertamento e la verifica della fondatezza della segnalazione.

Le segnalazioni anonime saranno prese in considerazione soltanto a condizione che riguardino fenomeni e comportamenti corruttivi di particolare gravità e che risultino adeguatamente ed efficacemente dettagliate e circostanziate.

Le segnalazioni prive di fondamento, fatte al solo scopo di danneggiare o comunque recare pregiudizio agli organi e ai dipendenti dell'Ente, ferme comunque le fattispecie di responsabilità penale e di responsabilità extracontrattuale, non saranno prese in alcuna considerazione. Del pari, non saranno prese in considerazione le segnalazioni offensive o che contengano un linguaggio ingiurioso o comunque incivile e insolente.

#### 5.1.2. – Modalità di trasmissione delle segnalazioni

Entro sei mesi dall'approvazione della presente procedura, il Comune di Pisa mette a disposizione dei segnalanti esterni, nella sezione "Amministrazione Trasparente" della Rete Civica, un sistema informatico per l'invio delle segnalazioni di fenomeni e comportamenti corruttivi.

Fino a che il sistema informatico non risulti in piena efficienza, le segnalazioni di fenomeni e comportamenti corruttivi dovranno essere inviate al Responsabile Anticorruzione del Comune di Pisa, in busta chiusa, recante all'esterno la dicitura: *"Riservata – Contiene segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi"*, esclusivamente mediante consegna a mano all'Ufficio Protocollo o per il tramite del servizio postale.

Alle segnalazioni provenienti dai dipendenti dell'Ente si applicano le regole indicate nella seconda parte della presente procedura.

#### 5.1.3. – Accertamenti e verifiche

Per le verifiche circa l'ammissibilità della segnalazione e la veridicità e la fondatezza di questa, nonché per l'adozione di tutte le misure che si rendessero successivamente necessarie, il Responsabile Anticorruzione si avvale dell'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari (UPD).

All'atto della ricezione, a ogni segnalazione viene assegnato un codice identificativo, in forma progressiva annuale, che sostituisce i dati identificativi del segnalante, che vengono conservati dall'UPD in forma riservata.

Entro cinque giorni dalla ricezione, l'UPD effettua un controllo formale di ammissibilità, in base all'articolo 5.1.1. e pertinenza della segnalazione, e la trasmette al Responsabile Anticorruzione per le successive determinazioni. Nel caso in cui la segnalazione riguardi anche o esclusivamente altre pubbliche amministrazioni, nello stesso termine l'UPD provvede alla relativa trasmissione.

Sulla base dell'istruttoria preliminare effettuata dall'UPD, il Responsabile Anticorruzione valuta se sussistano o meno i presupposti per effettuare gli accertamenti ulteriori eventualmente necessari.

Per accertare la veridicità o meno dei fatti segnalati, il Responsabile Anticorruzione, nel rispetto dei principi di efficienza, economicità, imparzialità, giusto procedimento e riservatezza, può svolgere qualunque attività ritenuta necessaria e opportuna. Allo scopo, è consentita anche l'audizione personale del segnalante, anche in locali esterni per garantirne la massima riservatezza, nonché degli altri soggetti da questo eventualmente indicati, per acquisire ogni informazione utile circa i fenomeni e i comportamenti corruttivi segnalati.

Il Responsabile Anticorruzione può avvalersi del supporto e della collaborazione di tutte le strutture dell'Ente e, nel caso in cui lo ritenga necessario, anche di organi di controllo esterni.

Il Responsabile Anticorruzione può, inoltre, trasmettere la segnalazione ad altri soggetti eventualmente interessati affinché



effettuino gli accertamenti e le valutazioni del caso: l'esito di tali accertamenti e valutazioni deve essere comunicato al Responsabile Anticorruzione entro 30 giorni dalla ricezione della segnalazione.

#### **5.1.4. – Esito delle verifiche**

Nel caso in cui, a seguito degli accertamenti e delle verifiche effettuate, la segnalazione risulti infondata, il Responsabile Anticorruzione ne dispone l'archiviazione.

Nel caso in cui, a seguito degli accertamenti e delle verifiche effettuate, la segnalazione risulti totalmente o parzialmente fondata, il Responsabile Anticorruzione, in relazione alla natura e alla gravità della violazione:

- comunica l'esito dell'accertamento al dirigente responsabile della struttura di appartenenza dell'autore della violazione accertata, affinché provveda all'adozione dei provvedimenti necessari al ripristino della legalità violata e, ove ne ricorrano i presupposti, all'esercizio dell'azione disciplinare, salvo che la competenza non spetti direttamente all'UPD, che, in tal caso, procede direttamente e autonomamente;
- adotta direttamente o propone agli organi e ai soggetti competenti l'adozione dei provvedimenti amministrativi necessari per il ripristino della legalità violata;
- comunica l'esito dell'accertamento alle altre strutture eventualmente interessate o coinvolte, affinché adottino o pongano in essere tutti gli ulteriori rimedi e azioni eventualmente necessari a tutela dell'Ente;
- presenta denuncia all'Autorità Giudiziaria competente.

Gli accertamenti e le verifiche circa la fondatezza della segnalazione sono conclusi nel termine massimo di 90 giorni dalla ricezione della segnalazione, salvo proroga motivata del responsabile anticorruzione per casi particolarmente complessi.

#### **5.1.5. – Tracciabilità e conservazione**

Per garantire la gestione e la tracciabilità delle segnalazioni e delle relative attività istruttorie, l'UPD annota le segnalazioni ricevute in un apposito registro informatico e registra le attività di verifica e accertamento svolte e le informazioni acquisite in un'apposita scheda conservata, insieme a tutta la documentazione istruttoria, dallo stesso UPD.

### **5.2. DISPOSIZIONI PARTICOLARI PER LE SEGNALAZIONI PROVENIENTI DAI DIPENDENTI DELL'ENTE**

#### **5.2.1. – Disposizioni applicabili**

Alle segnalazioni provenienti dai dipendenti dell'ente si applicano le disposizioni generali contenute al punto 5.1. della presente procedura, con le eccezioni contenute nei paragrafi seguenti.

#### **5.2.2. - Caratteristiche delle segnalazioni**

Le segnalazioni anonime non saranno prese in alcuna considerazione. Le segnalazioni effettuate in malafede, prive di fondamento, o comunque non veritiere, fatte al solo scopo di recare pregiudizio agli organi e ai dipendenti dell'Ente, ferme comunque le fattispecie di responsabilità penale e di responsabilità extracontrattuale, verranno archiviate e gli atti relativi saranno utilizzati per l'avvio, ove ne ricorrano i presupposti, dell'eventuale procedimento disciplinare. Qualora, sulla base degli elementi acquisiti in fase istruttoria, emerga che la segnalazione possa configurare gli estremi del reato di calunnia, il Responsabile Anticorruzione effettua la necessaria denuncia all'autorità giudiziaria competente.

#### **5.2.3. – Modalità di trasmissione delle segnalazioni**

Se la segnalazione riguarda un altro dipendente collocato nella stessa struttura organizzativa del segnalante, la segnalazione deve essere inoltrata al Responsabile Anticorruzione e al dirigente della struttura di appartenenza. Se la segnalazione riguarda un dipendente collocato in una struttura organizzativa diversa da quella del segnalante oppure il dirigente superiore gerarchico del segnalante, la segnalazione deve essere inoltrata esclusivamente al Responsabile Anticorruzione. Le segnalazioni di fenomeni e comportamenti corruttivi, devono essere inoltrate al Responsabile Anticorruzione del Comune di Pisa, in busta chiusa, recante all'esterno la dicitura: *"Riservata – Contiene segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi"*, esclusivamente mediante consegna a mano all'Ufficio del Segretario Generale. Per effettuare la segnalazione, il dipendente può anche chiedere di essere ascoltato direttamente dal Responsabile Anticorruzione. Dell'audizione viene redatto processo verbale a cura dell'UPD.

#### **5.2.4. – Gestione delle segnalazioni**

Alle attività istruttorie e a quelle che ne conseguono, si applicano le disposizioni contenute nei paragrafi 5.1.3, 5.1.4 e 5.1.5 della presente procedura.

#### **5.2.5. – Tutela della riservatezza del dipendente che effettua la segnalazione**

Ad eccezione dei casi in cui sia configurabile una responsabilità penale o extracontrattuale e nei casi in cui la riservatezza non è opponibile per legge, l'identità del dipendente che effettua una segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi non può essere resa nota in alcun modo, in nessun contesto e in nessuna fase della procedura di gestione della segnalazione, né in momenti successivi. A tutti i soggetti che, a qualunque titolo e in qualunque modo, vengano o siano messi a conoscenza dell'identità del dipendente che ha effettuato la segnalazione, è vietato diffondere o consentire la diffusione dell'informazione, sia mediante una condotta attiva che omissiva. La violazione dell'obbligo di tutela della riservatezza integra una violazione dei doveri inerenti alle funzioni e al servizio, e salve le più gravi forme di responsabilità, costituisce un illecito disciplinare.

La segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi che proviene da un dipendente dell'Ente è sottratta all'accesso previsto dall'articolo 22 della legge n. 241/1990; di conseguenza, non è consentito né prenderne visione né estrarne copia.

La segnalazione e l'identità del dipendente possono essere rese note all'inculpato soltanto con l'espresso consenso scritto di

questo o quando queste risultino indispensabili alla difesa, sempre a condizione che tale indispensabilità risulti motivata e provata.

#### **5.2.6.– Divieto di discriminazione**

Il dipendente che effettua una segnalazione di fenomeni e comportamenti corruttivi non può essere sanzionato disciplinarmente o sottoposto a misure o comportamenti discriminatori per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione. Per misure e comportamenti discriminatori si intendono le sanzioni disciplinari ingiustificate e tutti i trattamenti immotivati, connotati da assente o scarsa imparzialità, che siano idonei ad incidere negativamente sul rapporto di lavoro, nonché qualunque forma di molestia, verbale o materiale.

Il dipendente che ritiene di aver subito una misura o un comportamento discriminatorio può, direttamente o tramite l'organizzazione sindacale cui aderisce o conferisce mandato, dare notizia scritta dell'avvenuta discriminazione al Responsabile Anticorruzione e, nel caso in cui la discriminazione non sia a questo imputabile, al dirigente della struttura all'interno della quale è collocato il dipendente che ha operato la discriminazione. La comunicazione può anche essere presentata verbalmente mediante dichiarazione, della quale viene redatto processo verbale a cura dell'UPD.

La comunicazione deve indicare chiaramente i soggetti coinvolti e contenere una dettagliata descrizione dei fatti, dei luoghi, dei tempi e dei modi con cui si sarebbe consumata la presunta discriminazione.

Il Responsabile Anticorruzione, accertati i fatti con il supporto e l'assistenza dell'UPD:

- comunica l'esito dell'accertamento al dirigente responsabile della struttura di appartenenza dell'autore della discriminazione, affinché, previa valutazione, provveda all'adozione dei provvedimenti necessari al ripristino della situazione e a rimediare agli effetti negativi prodotti dalla discriminazione e, ove ne ricorrano i presupposti, ad avviare l'azione disciplinare, salvo che la competenza non spetti direttamente all'UPD, che, in tal caso, procede direttamente e autonomamente;
- adotta direttamente o propone agli organi e ai soggetti competenti l'adozione dei provvedimenti amministrativi necessari per ripristinare la situazione e rimediare agli effetti negativi prodotti dalla discriminazione;
- comunica l'esito dell'accertamento alle altre strutture eventualmente interessate o coinvolte, affinché adottino o pongano in essere tutti gli ulteriori rimedi e azioni eventualmente necessari a tutela dell'Ente.

#### **6.0 DOCUMENTI E NORME DI RIFERIMENTO**

Legge n. 190 del 6 novembre 2012 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*

D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 *“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*

Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (Del. G.C. n. 96 del 15/07/2014)

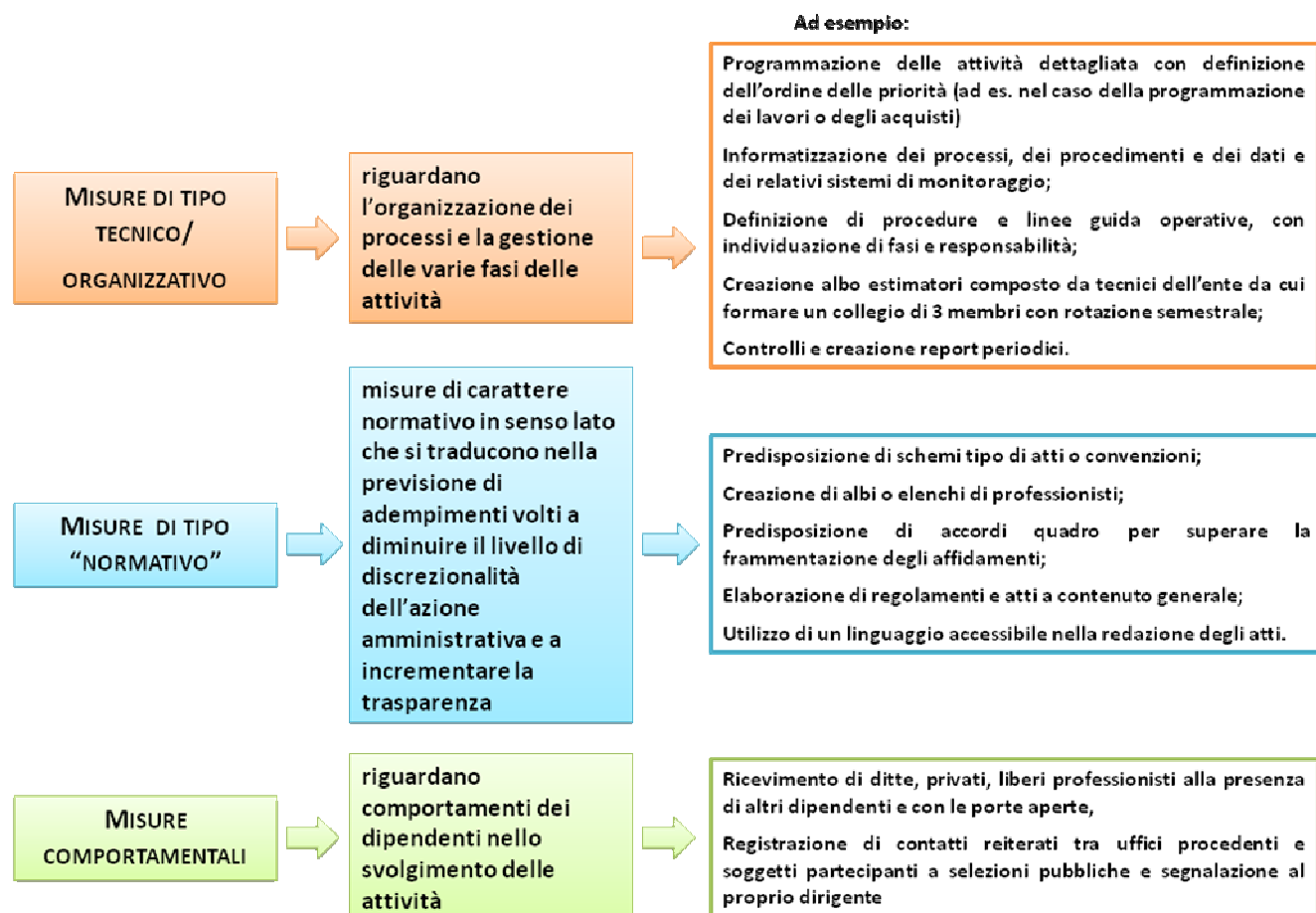
Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Pisa (Del. G.C. n. 96 del 15/07/2014)

Programma Triennale per la Trasparenza e Integrità (Del. G.C. n. 96 del 15/07/2014)

### 3.2 Le misure “specifiche”

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 e possono essere specifiche per alcune aree di rischio oppure trasversali all’intera organizzazione.



Per aggiornare le misure “specifiche” e renderle sempre più incisive e calibrate sulla realtà del Comune, nella redazione del Piano 2018-2020, è stato tenuto conto di una pluralità di fattori:

*a) Risultanze contenute nei report sull’attuazione delle misure anticorruzione 2017*

Dal 2014 ad oggi, il sistema si è rodato e alcune misure sono divenute “strutturali”, cioè veri e propri interventi standardizzati che si ripetono nel tempo per garantire livelli adeguati di prevenzione del rischio corruttivo. Anche sulla base di quanto realizzato dalle strutture nell’anno precedente (o negli anni precedenti), *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.

Assetto e utilizzo del territorio	➡	Standardizzazione del processo di gestione delle convenzioni urbanistiche
Lavori pubblici	➡	Utilizzo del sistema di qualità della progettazione Report sull'utilizzo di AliceAppalti
Acquisizione beni e servizi	➡	Conferma della predisposizione di report semestrali per il monitoraggio delle gare Report sull'utilizzo di AliceAppalti
Personale:	➡	Conferma delle verifiche periodiche dei fabbisogni di personale
Incarichi:	➡	Conferma dei controlli a campione sulle determinazioni
Patrimonio:	➡	Completamento dell'allineamento dell'inventario del patrimonio immobiliare ERP tra Comune e APES
Contributi:	➡	Conferma delle misure
Servizi finanziari e aziende	➡	Conferma delle misure di controllo periodico Verifica attuazione direttive in materia anticorruzione e trasparenza per le società in house
Polizia Municipale	➡	Conferma delle misure di organizzazione e controllo
Protocollo e URP	➡	Conferma delle misure di controllo sull'attività
Comunicazione:	➡	Conferma della somministrazione del questionario periodico agli stakeholders, con l'integrazione dei contenuti in relazione alle domande sugli aspetti corruttivi.
Contenzioso	➡	Utilizzo dei criteri per la nomina dei Consulenti Tecnici di Parte
Servizi di competenza statale	➡	Conferma delle misure standardizzate di controllo sull'attività
Attività ispettive	➡	Conferma delle misure standardizzate di programmazione e controllo

Inoltre le misure che si caratterizzano per la loro complessità e la natura trasversale (soprattutto nel caso di obiettivi di qualità), richiedono più anni per l'effettiva

attuazione. Nel 2018 è quindi necessario prevederne il completamento o la prosecuzione-

*b) Novità normative*

Anche nel 2017 sono entrate in vigore nuove e rilevanti norme che interessano la pubblica amministrazione sotto vari profili (ad esempio il cosiddetto “Decreto correttivo” del Codice Appalti, il Dlgs 74/2017 contenente modifiche in materia di ciclo della performance, il D.Lgs 75/2017 contenente modifiche al testo unico del pubblico impiego).

Queste novità normative hanno comportato la necessità di prevedere l’adeguamento degli strumenti già esistenti all’interno dell’Ente; anche a integrazione di quanto già fatto o avviato nell’anno 2017, si prevede tra l’altro:

- l’aggiornamento dei Regolamento di Personale (ad es. concorsi e mobilità), anche a seguito dell’entrata in vigore della riforma della Pubblica Amministrazione (riforma Madia).
- la predisposizione di circolari esplicative del nuovo “Regolamento disciplinante le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture ed i relativi contratti”, approvato con Deliberazione C.C. n. 13/2018).

*c) Contesto esterno - Rapporti con la società civile*

Sono state introdotte e sviluppate misure specifiche che hanno lo scopo di favorire la collaborazione con la società civile o altri Enti per rafforzare l’efficacia e l’effettività delle misure anticorruzione sul territorio, anche elaborando strategie condivise di prevenzione:

- collaborazione con l’Osservatorio per lo studio e la promozione di attività finalizzate al contrasto di fenomeni di illegalità (istituito con Deliberazione C.C. n. 10/2018), con particolare riferimento a infiltrazioni criminali nel territorio e eventi corruttivi;
- sottoscrizione intesa per lo sviluppo di azioni positive per l’integrità, la legalità e la trasparenza tra i Comuni di Pisa, Pistoia, Treviso e Unioni Valle Savio.

## **Parte III**

### **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)*

#### **1 Cos'è la trasparenza?**

Il Comune di Pisa opera nella convinzione che garantire ai cittadini l'accessibilità totale alle logiche e alle finalità che presiedono l'agire della pubblica amministrazione è, prima di tutto, obiettivo di civiltà, ma anche, e soprattutto, di progresso e sviluppo, e perfino di miglioramento della pubblica amministrazione stessa, perché, permettendo una forma efficace di controllo democratico, consente concretamente di valutarne e giudicarne l'operato.

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 (vedi paragrafo 5 della Parte III).

Ma c'è di più.

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).

Ma cosa significa, quindi, in concreto, rendere questi dati e documenti totalmente accessibili?

Significa tenerli sempre, costantemente, e in ogni momento a disposizione, completamente comprensibili di 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; comprensibili da chiunque (il che comporta, per i dati e i documenti connotati da un elevato tecnicismo, la necessità di "tradurli" nel linguaggio comune); ovviamente, garantiti della loro provenienza da parte dell'amministrazione e della loro conformità agli originali degli atti da cui provengono.



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<sup>9</sup>.

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.

## **2 Amministrazione Trasparente** [[www.comune.pisa.it/it/progetto/8696/Amministrazione-Trasparente.html](http://www.comune.pisa.it/it/progetto/8696/Amministrazione-Trasparente.html)]

Amministrazione Trasparente è lo strumento attraverso il quale il Comune di Pisa assicura a tutti la piena fruizione del diritto alla trasparenza.

Si tratta di una specifica sezione della Rete Civica comunale, alla quale si accede direttamente dalla Home Page del sito.

Amministrazione Trasparente è organizzata, secondo le indicazioni contenute nella tabella allegata al decreto legislativo n. 33/2013, 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.

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<sup>10</sup> e i dati identificativi<sup>11</sup>, 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.

---

<sup>9</sup> i concetti di "formato aperto" e di "riuso" sono contenuti nel Codice dell'amministrazione digitale – decreto legislativo n. 82/2005

<sup>10</sup> "qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale" – articolo 4, comma 1, lettera b del decreto legislativo n. 196/2003 – Codice in materia di protezione dei dati personali

<sup>11</sup> "i dati personali che permettono l'identificazione diretta dell'interessato" - articolo 4, comma 1, lettera c del decreto legislativo n. 196/2003 – Codice in materia di protezione dei dati personali



I dati sensibili<sup>12</sup> e giudiziari<sup>13</sup> (e i documenti che li contengono) possono essere pubblicati solo nel caso in cui la pubblicazione risulti, con adeguata motivazione, l'unico mezzo utilizzabile per assicurare il corretto e completo esercizio del diritto alla trasparenza.

I dati e i documenti idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale non possono mai essere pubblicati.

Infine, non possono essere pubblicati i dati e i documenti sottratti al diritto di accesso<sup>14-15</sup> previsto dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1990 n. 241.

<sup>12</sup> *"i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale"* - articolo 4, comma 1, lettera d del decreto legislativo n. 196/2003 – Codice in materia di protezione dei dati personali

<sup>13</sup> *"i dati personali idonei a rivelare provvedimenti iscrivibili nel casellario giudiziale, in materia di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, o la qualità di imputato o di indagato"* - articolo 4, comma 1, lettera e del decreto legislativo n. 196/2003 – Codice in materia di protezione dei dati personali

<sup>14</sup> **Articolo 24 della legge n. 241/1990 - Esclusione dal diritto di accesso**

1. Il diritto di accesso è escluso:

a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo;

b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;

c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;

d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

2. Le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1.

3. Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

4. L'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

5. I documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso.

6. Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi:

a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;

b) quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;

c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;

d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolari, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;

e) quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.

7. Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

<sup>15</sup> **Articolo 11 Regolamento comunale sul diritto di accesso - Esclusione e limitazione del diritto di accesso**

Il diritto di accesso è escluso per quei documenti e quelle informazioni dalla cui divulgazione possa derivare una lesione specifica e individuata a superiori interessi nazionali quali la sicurezza e la difesa del paese, l'ordine pubblico, la lotta alla criminalità, le relazioni internazionali, e quanto altro previsto dalla legge.

Il diritto di accesso è altresì escluso per quei documenti o parti di essi e per quelle informazioni che riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche o giuridiche, di gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolari, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale, anche se i relativi dati siano stati forniti all'amministrazione comunale dai diretti interessati.

In particolare, sono esclusi dal diritto di accesso:

a) I certificati penali

b) I certificati medici e documentazione allegata

c) Gli atti e le certificazioni relative allo stato di salute dei dipendenti, nonché i loro fascicoli personali

d) Atti con cui si promuovono azioni di responsabilità erariale o penale di fronte alle competenti Autorità giudiziarie

e) Relazioni e rapporti redatti su richiesta della Procura o delle Procure della Corte dei Conti o comunque connessi all'espletamento dell'attività istruttoria delle suddette Autorità

### **3 La trasparenza facoltativa e 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; e 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.

La trasparenza, quindi, non è più una graziosa concessione dall'alto, ma è la sostanza stessa del rapporto di fiducia instaurato tra i cittadini e le cittadine, la politica, e

---

f) Gli atti, i pareri e la corrispondenza relativi a procedimenti giudiziari in corso o ad una lite in potenza, la cui diffusione leda il diritto alla riservatezza dei singoli o arrechi grave danno all'Amministrazione Comunale

g) I fascicoli personali degli assistiti a norma delle leggi e regolamenti in materia

h) Documenti riguardanti la concessione di servizi, sussidi e provvidenze per effetto di particolari motivazioni connesse allo stato di necessità e/o salute limitatamente ai motivi, comprese le relazioni provenienti dai Vigili Urbani, Servizi Sociali o comunque dalla USL sulla condizione socio-economica e personale di famiglie e di singoli soggetti

i) Gli atti relativi a produzioni industriali coperte da brevetto e indicate dalle aziende interessate.

l) Documentazione relativi all'espletamento di gare:

- dichiarazioni di altri imprenditori partecipanti alla procedura di gara contenenti dati sensibili e giudiziari

- piano economico-finanziario presentato dal promotore di un intervento da realizzare in project financing

- voci relative ai costi dichiarati dall'impresa partecipante alla gara la cui offerta sia stata verificata sotto il profilo dell'anomalia.

m) Il piano di sicurezza comunale per la gestione delle postazioni di emissione della Carta di Identità Elettronica predisposto in attuazione del 2° comma dell'art. 7 vices ter della legge 31 marzo 2005, n. 43.

n) Il documento programmatico della sicurezza del Comune di Pisa predisposto in attuazione degli articoli 33-36 del D.Lgs 196/03.

Deve comunque essere garantita ai richiedenti la visione degli atti dei procedimenti la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i loro stessi interessi giuridici.

Gli atti o documenti contenenti notizie connesse ai suddetti interessati sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione; in ogni caso gli atti e i documenti non possono essere sottratti all'accesso quando sia sufficiente fare ricorso al differimento di cui al successivo articolo.

Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del D.Lgs. 196/03, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

E' comunque consentita la consultazione diretta da parte dei richiedenti di protocolli, repertori, rubriche e di cataloghi di atti alla presenza del funzionario incaricato. Le richieste di consultazione di serie o di registri di atti relativi a periodi molto estesi o in grande numero, sono accolte solo per fini di ricerca storica, statistica o scientifica.

l'amministrazione e gli obblighi di pubblicazione assumono, quindi, carattere strumentale nei confronti del diritto alla conoscenza dei cittadini e delle cittadine.

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

Occorre, però, ricordare anche che 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.

Per dare effettiva concretezza a questo diritto, il Comune di Pisa, ritenendo che qualunque dato o documento necessario 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 debba essere messo a disposizione di chiunque lo voglia conoscere, ha scelto, pur in assenza di un obbligo di legge, di mettere progressivamente a disposizione di tutti dati e documenti ulteriori rispetto a quelli per i quali vige un obbligo normativo di pubblicazione.

Nell'anno 2017, con l'aggiornamento del PTPCT, ha operato un primo ampliamento (attività libero professionali dei Consiglieri comunali, del Sindaco, degli Assessori, del Segretario Generale, dei dirigenti e degli incaricati di posizione organizzativa gestionale; criteri di selezione dei dirigenti non di ruolo e dei dirigenti degli uffici di diretta collaborazione degli organi politici; informazioni sugli uffici di diretta collaborazione degli organi politici; cariche presso pubbliche amministrazioni, enti di diritto pubblico o enti di diritto privato regolati o finanziati dalla PA rivestite da consulenti e collaboratori; bilancio consolidato del "Gruppo Comune di Pisa"; controlli sull'attività del Comune; iter per l'approvazione degli atti urbanistici; tracciamento dell'iter decisionale della pianificazione attuativa; dati relativi ai beni patrimoniali; concessioni di beni pubblici; servizi all'infanzia accreditati e relativi accordi).

Per l'anno 2018, il comune di Pisa mette a disposizione di chiunque, nell'ambito della pubblicità facoltativa, i seguenti dati e documenti:

- i contratti di servizio che disciplinano i rapporti con le società cosiddette “in house”: AEP srl, APES scpa, Navicelli spa, Pisamo srl e SEPI spa (comprensivi di tutti gli allegati) e le relative modifiche;
- i contratti di servizi integrati per la manutenzione e la gestione del patrimonio pubblico (global service), comprensivi di tutti gli allegati, e le relative modifiche;
- i contratti relativi alla gestione del ciclo dei rifiuti, comprensivi di tutti gli allegati, e le relative modifiche;
- i contratti di affidamento di lavori di importo pari o superiore a 40.000 euro (comprensivi di tutti gli allegati) e le relative modifiche;
- i contratti per l’acquisizione di beni e servizi di importo pari o superiore a 40.000 euro (comprensivi di tutti gli allegati) e le relative modifiche.

L’elenco completo dei dati e dei documenti che devono essere pubblicati in Amministrazione Trasparente è contenuto nella Tabella Trasparenza, allegata a questo PTPCT.

La tabella individua con chiarezza:

- i singoli obblighi di pubblicazione e il riferimento normativo che li impone, specificando se si tratta di pubblicità facoltativa;
- il termine per l’inserimento o l’aggiornamento del dato e del documento oggetto dell’obbligo di pubblicazione;
- la durata della pubblicazione;
- la struttura comunale responsabile della pubblicazione o dell’aggiornamento del dato o del documento.

#### **4 La riorganizzazione della sezione “Attività e procedimenti” di Amministrazione Trasparente** [<http://www.comune.pisa.it/it/progetto-scheda/8963/Tipologie-di-procedimento.htm>]

L’articolo 35 del decreto legislativo n. 33/2013 impone alle Amministrazioni di pubblicare una serie di informazioni relative ai procedimenti amministrativi da queste gestiti.

La finalità della norma è chiara: fare in modo che chiunque abbia necessità di rapportarsi formalmente con il Comune possa “entrare in contatto” con il Comune stesso in maniera corretta fin dal primo momento.

L’utilità di questa impostazione è evidente e, soprattutto, duplice:

1. il cittadino che, attraverso la pubblicazione, è preventivamente informato su cosa può o deve fare e su come farlo, può ottenere dal Comune un riscontro ai propri bisogni certo (positivo o negativo, a seconda dei casi) e in tempi brevi, con conseguente certezza in ordine ai propri diritti e alla propria posizione giuridica;

2. il Comune, messo fin da subito in condizione di operare correttamente sulla necessità del cittadino, elimina sprechi e ottiene risparmi in termini di tempo e attività amministrativa, rendendo più efficiente la macchina organizzativa.

La corretta organizzazione e implementazione della pagina di Amministrazione Trasparente “Attività e Procedimenti”, appositamente dedicata a soddisfare queste esigenze, risulta, quindi, di importanza strategica.

Attualmente la sezione risponde solo parzialmente alle necessità indicate sopra e, di conseguenza, ha bisogno di una riorganizzazione che, da una parte, agevoli quanto più possibile i cittadini e le cittadine nel reperimento delle informazioni di interesse, e dall'altra, consenta al Comune di fornire l'informazione senza aggravii di attività.

A questo scopo, il Segretario Generale – RPCT predispone una proposta tecnica di riorganizzazione dei contenuti della sezione, che preveda anche uno schema, uniforme per tutto il Comune, per l'inserimento delle varie informazioni all'interno delle singole sottosezioni.

Successivamente, sulla base della proposta del Segretario Generale – RPCT, il Responsabile della Rete Civica dota la sezione “Attività e Procedimenti” di un applicativo informatico che consenta a ciascuna struttura organizzativa di inserire, ampliare e correggere l'informazione in maniera agevole e in tempi rapidi.

Infine, le strutture organizzative provvederanno a ripopolare la sezione nei modi e con i tempi stabiliti dal Segretario Generale – RPCT con proprio provvedimento.

## **5 L'accesso civico**

Il Comune di Pisa opera nella convinzione che qualunque dato o documento necessario 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 debba essere pubblicato in Amministrazione Trasparente.

Per questo motivo, oltre ai dati e ai documenti che devono essere pubblicati per rispettare le disposizioni del decreto legislativo n. 33/2013 e di altre norme di legge, il Comune di Pisa ha scelto autonomamente di mettere a disposizione di tutti, cittadini, cittadine e non, dati e documenti ulteriori (vedi paragrafo precedente). L'elenco completo dei dati e dei documenti che il Comune mette a disposizione di chiunque su Amministrazione trasparente è contenuto nella Tabella Trasparenza, allegata a questo PTPCT.

E tutti questi dati e documenti devono essere presenti in Amministrazione Trasparente. Se questi 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.

Ma come si esercita concretamente questo diritto?

Si possono verificare tre casi:

1. i dati e i documenti indicati nella Tabella Trasparenza, allegata a questo PTPCT non sono pubblicati in Amministrazione Trasparente.

In questo caso 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;

**ACCESSO  
CIVICO  
SEMPLICE**

2. 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 a questo PTPCT e si vogliono vedere o averne una copia.

In questo caso 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;

**ACCESSO CIVICO  
GENERALIZZATO**

3. 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 a questo PTPCT e si vuole che questi vengano pubblicati in Amministrazione Trasparente.

In questo caso è possibile inviare al Responsabile anticorruzione (via mail o PEC, via fax, per posta o consegnandola all'Ufficio Relazioni

**ACCESSO  
CIVICO  
PROPOSITIVO**

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 sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'uso delle risorse pubbliche e a promuovere la partecipazione al dibattito pubblico 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.