

Piano Triennale di prevenzione della corruzione 2014-2016



Allegoria del Buon Governo, (Ambrogio Lorenzetti 1338-1339) Sala della Pace, Palazzo Pubblico, Siena



COMUNE
DI BOLOGNA

A cura di:
Responsabile Anticorruzione - Avv. Luca Ugucioni
Staff Consiglio e Atti normativi e Controlli amministrativi - Direttrice - Avv. Maria Pia Trevisani
Area Affari Istituzionali e Quartieri - Semplificazione Amministrativa e Promozione Cittadinanza Attiva - Dr.ssa Alessandra Foschetti
Area Personale e Organizzazione - Responsabile sistemi di valutazione struttura organizzativa e agibilità sindacali Dr.ssa Luisa Bertoluzza
Dipartimento Programmazione- Direttore Settore Statistica - Dott. Franco Chiarini

Indice

1. LA LEGGE C.D. “ANTICORRUZIONE”	4
2. IL RESPONSABILE ANTICORRUZIONE	6
3. IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (P.T.P.C.)	8
4. MAPPATURA DEI PROCESSI, MONITORAGGIO DEI RISCHI E VALUTAZIONE DELL’EFFICACIA DELLE MISURE PER IL LORO TRATTAMENTO	13
5. LE MISURE	19
6. COMUNICAZIONE.....	34

1. LA LEGGE C.D. "ANTICORRUZIONE"

La legge 6 novembre 2012, n.190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2012, contiene la disciplina generale di prevenzione dei fenomeni corruttivi nella pubblica amministrazione.

La legge sulla riforma degli strumenti di lotta contro la corruzione costituisce assolvimento agli obblighi che discendono dalla Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione del 31 ottobre 2003, la "Convenzione di Merida", ratificata con la legge 3 agosto 2009, n. 116 e soprattutto alla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 (Convenzione di Strasburgo), ratificata dall'Italia con la legge 28 giugno 2012, n. 110. Inoltre, occorre ricordare il rapporto redatto dal GRECO, "Group of States against corruption", istituito in seno al Consiglio di Europa, che ha adottato la raccomandazione indirizzata agli Stati membri di adottare un regime sanzionatorio di misure efficaci, proporzionate e dissuasive contro la corruzione.

È indubbio che la corruzione danneggia la credibilità della pubblica amministrazione che, a sua volta, si traduce in danno di natura economica, dal momento che scoraggia gli stranieri a investire sul nostro territorio nazionale. Tale tendenza costituisce un impedimento allo sviluppo economico.

Il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ha istituito, nel dicembre 2011, la "Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione", con il duplice scopo di formulare eventuali modifiche al disegno di legge in materia di corruzione e di predisporre un "rapporto" in materia per identificare politiche, modalità e misure di prevenzione della corruzione del settore pubblico. La Commissione "Garofoli", nella propria analisi, ha ricondotto le motivazioni che possono indurre alla corruzione ai seguenti due ordini di ragioni:

- **ragioni economiche**, derivanti dal bilanciamento tra l'utilità che si ritiene di poter ottenere, la probabilità che il proprio comportamento sia scoperto e la severità delle sanzioni previste;
- **ragioni socio-culturali**: quanto maggiore è la forza delle convinzioni personali e di cerchie sociali che riconoscono come un valore il rispetto della legge tanto meno è diffusa la corruzione, per cui i fenomeni corruttivi non trovano terreno fertile laddove più sono elevati il senso civico e il senso dello Stato dei funzionari pubblici,

La corruzione, e più generale il cattivo funzionamento dell'amministrazione (c.d. *maladministration*) a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ha un costo per la collettività, non solo diretto (come, ad esempio, nel caso di pagamenti illeciti), ma anche indiretto, connesso ai ritardi nella conclusione dei procedimenti amministrativi, al cattivo funzionamento degli apparati pubblici, alla sfiducia del cittadino nei confronti delle istituzioni, arrivando a minare i valori fondamentali sanciti dalla Costituzione: uguaglianza, trasparenza dei processi decisionali, pari opportunità dei cittadini.

Da ciò discende la necessità di attuazione di efficaci forme di prevenzione e contrasto della corruzione. La legge prevede, quindi, che tutte le Amministrazioni pubbliche definiscano un proprio piano di prevenzione della corruzione, che elabori una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione, indichi gli interventi organizzativi volti a prevenirne il rischio e predisponga procedure dirette a selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare nei settori particolarmente esposti alla corruzione.

La legge n. 190/2012 introduce nel nostro ordinamento giuridico il concetto di "corruzione" in senso amministrativo, che affianca e si distingue nettamente dalla unica nozione giuridica fino a quel momento esistente: la corruzione in senso penalistico.

La nozione amministrativa di corruzione, fa riferimento e leva sui seguenti ambiti:

- 1) l'azione amministrativa
- 2) la fase dinamica della gestione del rapporto di lavoro pubblico

3) la fase antecedente all'instaurazione di un rapporto organico tra individuo e amministrazione pubblica.

La legge n.190/2012 individua come strumenti attivi negli ambiti di cui sopra rispettivamente: la trasparenza, la ridefinizione dei codici di comportamento dei pubblici dipendenti, il tema dei fenomeni che ostano all'instaurazione di un rapporto organico tra cittadini e amministrazioni pubbliche, l'inconferibilità e l'incompatibilità.

Quindi, alla base del provvedimento legislativo sono individuabili le esigenze di trasparenza e controllo provenienti direttamente dai cittadini e la necessità di adeguare il nostro ordinamento giuridico agli *standard* internazionali.

Dal punto di vista strutturale, occorre osservare come la legge 190/2012 sia composta da un articolo di 83 commi e preveda una serie di misure preventive e repressive contro la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione.

Le disposizioni recate dai commi dell'articolo 1 introducono nuovi obblighi e adempimenti per le amministrazioni pubbliche, modifiche espresse a leggi vigenti, deleghe legislative e rinvii ad atti normativi secondari da emanare. Le misure repressive sono attuate mediante l'introduzione di modifiche del codice penale.

L'art. 2 impone la c.d. "*clausola di invarianza*" per la quale l'attuazione della legge non può comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Ciò comporta che le amministrazioni competenti debbono provvedere allo svolgimento delle attività previste dalla legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il Piano di prevenzione della corruzione del Comune di Bologna viene adottato tenuto conto delle indicazioni disponibili alla data di approvazione, in particolare della legge 190/2012, della circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica, del Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, approvato con D.P.R. n. 62 del 16/04/2013, le Linee di indirizzo del Comitato interministeriale per la predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione da parte del Dipartimento della funzione pubblica, delle indicazioni fornite dalla CiVIT, la cui denominazione è stata mutata in Autorità Nazionale AntiCorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche e, infine, il Piano Nazionale Anticorruzione previsto dall'art. 1, comma 4, lett. c) della legge 190/2012 e approvato con deliberazione n. 72/2013 dall'Autorità Nazionale AntiCorruzione.

2. IL RESPONSABILE ANTICORRUZIONE

La legge n.190/2012 stabilisce che ogni Amministrazione Pubblica deve:

- a) predisporre un piano di prevenzione della corruzione, che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indichi gli interventi organizzativi volti a prevenirlo;
- b) definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare nei settori particolarmente esposti alla corruzione.

Per queste finalità è previsto che ciascuna Amministrazione nomini il responsabile della prevenzione della corruzione, che negli enti locali è individuato, di norma, nel segretario.

Con provvedimento del Sindaco del 13 febbraio 2013 P.G.N. 3394 il Segretario Generale del Comune di Bologna, l'Avv. Luca Uguccioni, è stato nominato Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

Compito del Responsabile della Prevenzione della Corruzione è predisporre, entro il 31 gennaio di ogni anno, il Piano Triennale di prevenzione della corruzione.

Il Piano viene trasmesso, a cura del Responsabile, al Dipartimento della Funzione Pubblica e pubblicato sul sito *internet* del Comune di Bologna nella sezione Amministrazione Trasparente.

Inoltre, il Responsabile deve:

- a) verificare l'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché proporre la modifica quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- b) verificare, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- c) individuare i dipendenti chiamati ad operare nei settori in cui è più elevato, sulla base dei piani adottati dalle singole amministrazioni, il rischio che siano commessi reati di corruzione, da inserire nei programmi di formazione
- d) pubblicare nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta entro il 15 dicembre di ogni anno, da trasmettere all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione.
- e) vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano triennale di prevenzione della corruzione.

Per l'adempimento dei compiti previsti dalla legge n.190/2012 sopra elencati, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione può, in ogni momento:

- A. verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti che possono integrare anche solo potenzialmente corruzione e illegalità;
- B. richiedere ai dipendenti che hanno istruito un procedimento di fornire motivazioni per iscritto circa le circostanze di fatto e di diritto che sottendono all'adozione del provvedimento finale;
- X. effettuare, tramite l'ausilio di soggetti interni competenti per settore, ispezioni e verifiche presso ciascun ufficio dell'ente al fine di procedere al controllo del rispetto delle condizioni di correttezza e legittimità dei procedimenti in corso o già conclusi.

Il comma 12 dell'art. 1 della legge 6 novembre 2012, n.190 stabilisce che *"in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato"*, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione ne risponda, a titolo di

responsabilità dirigenziale, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:

- a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo;
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

La legge individua dunque il Responsabile della prevenzione della corruzione come il titolare della responsabilità in ordine all'efficiente funzionamento del meccanismo complessivo di prevenzione della corruzione nell'ambito dell'intera amministrazione attribuendogli un ruolo di impulso. Ciò comporta a cascata l'esigenza di un effettivo sistema di raccordo con altri organi e figure presenti nell'organizzazione amministrativa.

La necessità del coinvolgimento del complesso di tutte le strutture organizzative dell'Ente, d'altronde, è stata sottolineata anche dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, con la circolare n.1/2013. In tale contesto, infatti, si precisa che, nell'ambito di ciascuna amministrazione, il vertice amministrativo, ovvero il dirigente preposto alla direzione delle risorse umane dovrà impartire indirizzi e istruzioni affinché sia assicurato che tutte le unità organizzative forniscano il loro apporto collaborativo al responsabile della prevenzione.

Per assicurare un certo grado di effettività delle istruzioni, la circolare indica come opportuno che le modalità dettagliate del raccordo vengano inserite nel piano di prevenzione e rammenta che la legge configura un illecito disciplinare per i dipendenti che violano le prescrizioni contenute nel piano.

Inoltre, le ultime modifiche normative apportate al D.Lgs. n.150/2009 attribuiscono ai dirigenti un ruolo attivo nell'azione di contrasto alla corruzione, prevedendo che l'attività del Responsabile della prevenzione sia affiancata dall'attività di questi ai quali sono affidati poteri propositivi e di controllo e sono attribuiti obblighi di collaborazione, di monitoraggio e di azione diretta in materia di prevenzione della corruzione.

Sempre secondo la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n.1/2013, *“dall'esame del quadro normativo risulta, pertanto, che lo sviluppo e l'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione sono il risultato di un'azione sinergica e combinata dei singoli responsabili degli uffici e del responsabile della prevenzione secondo un processo di bottom-up in sede di formulazione delle proposte e top-down per la successiva fase di verifica ed applicazione”*.

Nelle successive fasi di implementazione e rivisitazione del Piano e in quelle di monitoraggio e controllo, dovranno essere coinvolti direttamente tutti i Direttori dell'Ente affinché siano parte attiva e responsabile della prevenzione con riguardo alle strutture loro affidate.

Ai fini della redazione del Piano, il Segretario generale - Responsabile Anticorruzione ha costituito, con propria determinazione PG. n. 310977/2013, un gruppo di lavoro intersettoriale, costituito da: Avv. Maria Pia Trevisani – Direttrice Staff Consiglio e Atti normativi e Controlli amministrativi; Dr.ssa Alessandra Foschetti - Area Affari Istituzionali e Quartieri – Semplificazione Amministrativa e Promozione Cittadinanza Attiva; Dr.ssa Luisa Bertoluzza - Area Personale e Organizzazione – Responsabile sistemi di valutazione struttura organizzativa e agibilità sindacali; Dott. Franco Chiarini - Dipartimento Programmazione - Direttore Settore Statistica.

3. IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (P.T.P.C.)

Il Piano triennale ha una finalità di pianificazione organizzativa in ordine alle scelte degli accorgimenti, delle "misure", da adottare per contrastare il potenziale verificarsi dei fenomeni corruttivi. La sua elaborazione si basa sull'utilizzo di strumenti di analisi e verifica di natura essenzialmente "organizzativa": l'analisi dei processi di lavoro e dei procedimenti, la valutazione dei potenziali rischi insiti nei primi e l'adozione delle misure di prevenzione più idonee.

Il Piano Anticorruzione del Comune di Bologna è stato elaborato e costruito sulle linee guida definite al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica e approvato dall'Autorità nazionale Anticorruzione (ANAC) in data 11.09.2013 con deliberazione n.72

3.1. Obiettivi strategici ed azioni - Gli strumenti

Le indicazioni provenienti dalle organizzazioni sovranazionali rappresentano l'esigenza di perseguire tre principali obiettivi nell'attuazione delle strategie di prevenzione,:

- la riduzione delle opportunità che si manifestino in caso di corruzione;
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

Questi obiettivi sono perseguiti attraverso la previsione di varie misure di prevenzione, che, come già detto, nell'ambito del nostro ordinamento sono state disciplinate mediante la legge 6 novembre 2012, n.190.

La normativa che discende dalla legge n.190/2012 ha individuato e definito, oltre all'elaborazione del P.N.A., i principali strumenti:

- ✓ adozione dei Piani triennali per la Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.);
- ✓ adempimenti di Trasparenza;
- ✓ Codici di Comportamento;
- ✓ rotazione del personale;
- ✓ obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse;
- ✓ disciplina specifica in materia di svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali;
- ✓ disciplina specifica in materia di conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (*pantouflage - revolving doors*);
- ✓ incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali;
- ✓ disciplina specifica in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione;
- ✓ disciplina specifica in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*);
- ✓ formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche attinenti alla prevenzione della corruzione.

L'elaborazione e l'attuazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, che pure deve considerarsi espressione dell'esercizio dell'autonomia organizzativa di ciascuna singola realtà amministrativa, in special modo per quelle territoriali locali, deve comunque tenere necessariamente conto dei seguenti vincoli:

- il carattere imperativo del complesso normativo in materia che ha disciplinato istituti specifici che le PP.AA. debbono obbligatoriamente applicare e migliorare secondo le proprie specificità individuali;
- il carattere prevalentemente innovativo della disciplina, che postula interventi di tipo interpretativo a fini applicativi;
- la clausola di invarianza finanziaria per le amministrazioni destinatarie della norma, clausola contenuta nella legge n.190/2012, che comporta la mancanza di finanziamenti *ad hoc* per l'attuazione di tutti gli adempimenti disciplinati dalla legge e dai decreti attuativi.

3.2. Il modello di trattamento del rischio: il *risk management*

Il Piano Nazionale Anticorruzione adotta l'approccio analitico ISO 31000:2009, secondo il quale l'analisi e la gestione dei rischi e le strategie di mitigazione favoriscono il raggiungimento degli obiettivi strategici

Lo standard ISO 31000:2009 fornisce un approccio rigoroso per l'identificazione, valutazione e gestione dei rischi.

La **gestione del rischio** (c.d. "**risk management**") è il processo con cui si individua e si stima il rischio cui un'organizzazione è soggetta e si sviluppano strategie e procedure operative per governarlo. Il rischio viene individuato come un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi e una minaccia per l'efficacia e l'efficienza di un'iniziativa, di un processo, di un'organizzazione. La gestione del rischio si snoda in questi tipi di attività:

- 1. Identificazione:** ricerca, individuazione e analisi degli eventi che possono produrre conseguenze sfavorevoli per l'organizzazione
- 2. Valutazione:** determinazione dell'entità del rischio definita secondo criteri di probabilità di verifica e impatto interno ed esterno alla realtà operativa.
- 3. Trattamento:** definizione delle azioni volte a contenere i rischi associati all'attività dell'organizzazione.

Il *risk management* secondo il modello ISO 31000:2009 si snoda in cinque fasi procedurali

Fase 1 - La definizione del contesto

Contesto esterno

Prima di effettuare una valutazione del rischio, è importante capire l'ambiente esterno in cui l'organizzazione opera; da un punto di vista strategico, vi è la necessità di prendere in considerazione il contesto sociale, politico, economico, finanziario, competitivo, normativo, culturale.

È opportuno consultare gli *stakeholder* esterni, perché le loro opinioni e percezioni devono essere considerati unitamente a una valutazione dei punti di forza, di debolezza, opportunità e minacce.

Contesto interno

Il contesto interno e operativo è un fattore decisivo per una corretta valutazione del rischio. Ciò include la comprensione degli obiettivi a livello organizzativo, dei sistemi, processi, risorse, indicatori chiave di performance, e altri *driver*. Le percezioni e il punto di vista degli *stakeholder* interni vanno tenuti in considerazione per assicurare il perseguimento di efficacia nelle politiche di prevenzione che si vogliono introdurre. Qualsiasi attività propedeutica alla gestione del rischio non può essere standardizzata, né tanto meno può essere "calata dall'alto" in modalità asettiche.

Fase 2 - L'identificazione dei rischi

È una fase difficilmente standardizzabile, che è influenzata nella sua operatività dalla tipologia di organizzazione, dagli obiettivi e dal contesto. In linea generale vengono utilizzate le categorie generali elencate nella tabella sottostante

Categorie	Definizione
Risorse Umane	Rischi collegati ai processi o alle conseguenze del cambiamento organizzativo, al declino della motivazione, alla formazione e alla sicurezza del personale
Compliance	Rischi relativi alla non conformità alle leggi, alle norme o alle procedure interne
Reputazione	Rischi relativi al deterioramento dell'immagine della organizzazione, al declino della fiducia da parte degli stakeholder esterni
Finanziario	Rischi collegati alla gestione finanziaria o ai pagamenti (tra cui frodi, furti, conflitti di interessi, fatturazioni false, ecc.)
Contenzioso	Rischi connessi alla produzione di servizi, beni o informazioni che determinano azioni legali nei confronti dell'Ente

Fase 3 - L'analisi dei rischi

Una volta identificato rischio, va valutata la probabilità del suo verificarsi.

La probabilità è classificata da un giudizio di prognosi da "raro" a "quasi certo".

La tabella seguente fornisce una guida per determinare la probabilità che il rischio identificato. Nella valutazione del rischio ci si deve chiedere fino a che punto questo evento ostacolerà gli obiettivi prefissati e quali sono le conseguenze per il futuro. L'impatto è misurato da insignificante a grave. L'impatto è definito diversamente a seconda del contesto del rischio (cioè, commerciale, risorse finanziarie, legali, umane, *business continuity*, infrastrutture, l'ambiente e la comunità, politica, reputazione e immagine).

Criteri per la valutazione Impatto	Probabilità	Rischio	Descrizione
Danni economico-finanziari - Aumento dei costi - Diminuzione delle entrate - Maggior ricorso all'indebitamento	1	Raro	L'evento non si è mai verificato nel corso degli ultimi 5 anni
Danni di immagine	2	Improbabile	L'evento si è verificato da 1 a 3 volte nel corso degli ultimi 5 anni
Probabilità rischio ➤ Frequenza ➤ Numerosità/volume operazioni ➤ Competenze coinvolte ➤ Livello di manualità dell'operazione rispetto all'automazione	3	Moderato	L'evento si è verificato da 4 a 6 volte nel corso degli ultimi 5 anni
	4	Probabile	

5

**Molto
probabile**

**L'evento si è
verificato da
7 a 10 volte
nel corso
degli ultimi 5
anni**

**L'evento si è
verificato da
11 a 15 volte
nel corso
degli ultimi 5
anni**

Fase 4 - La valutazione dei rischi

Il passo successivo nel processo è quello di valutare se il rischio è accettabile o inaccettabile, perché un rischio accettabile non è necessariamente sempre un rischio basso, ma può essere accettabile, perché i benefici superano i costi del trattamento.

La valutazione del rischio deve tener conto di quanto segue:

1. L'importanza dell'attività e dei suoi risultati.
2. Il grado di controllo del rischio.
3. Perdite potenziali ed effettive che derivano dal rischio.
4. I vantaggi e le opportunità presentate dal rischio.

L'esito principale della valutazione del rischio è una lista di priorità dei rischi.

La priorità dovrebbe essere logicamente basata sulla probabilità e conseguenza.

È importante sottolineare che dovrebbe essere discusso il livello di fiducia in questa valutazione. Il livello di confidenza dipende dalla qualità dell'analisi. Le informazioni utilizzate e il tipo e il livello di valutazione saranno di grande impatto sulla qualità complessiva del processo di valutazione e di definizione delle priorità.

Fase 5 - La mitigazione dei rischi

Se il rischio è classificato come inaccettabile, occorre definire una strategia di mitigazione.

Sono disponibili quattro opzioni generali nel trattamento di un rischio:

- Accettare il rischio
- Ridurre la probabilità e impatto
- Trasferire il rischio
- Evitare il rischio

La comunicazione dei rischi e la consultazione con tutte le parti coinvolte sono essenziali per sostenere le decisioni di gestione del rischio.

La comunicazione e consultazione devono essere trasversali a ogni fase, dal momento che lo sviluppo di processi e strumenti specifici è ritenuto un requisito fondamentale per la pratica di gestione dei rischi.

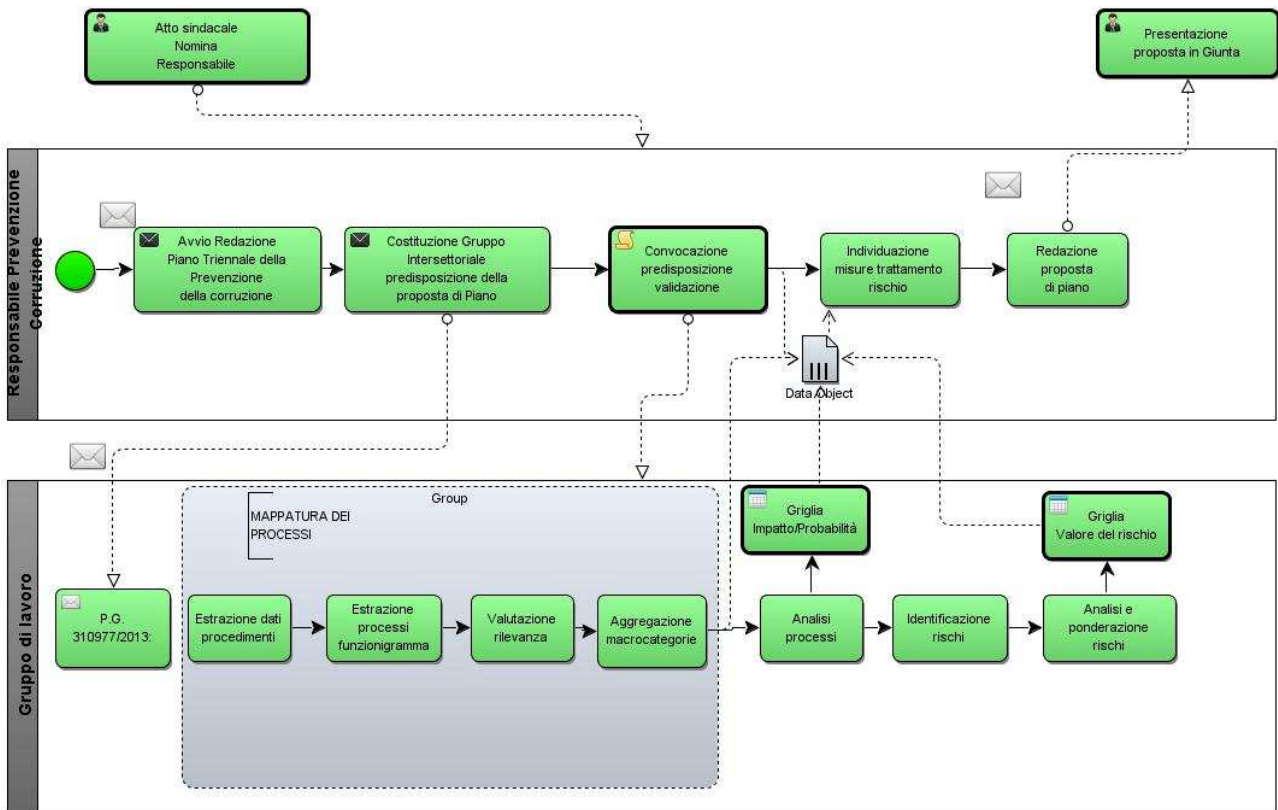


Figura 1. La procedura di redazione del P.T.C.P. nel Comune di Bologna

4. Mappatura dei processi, monitoraggio dei rischi e valutazione dell'efficacia delle misure per il loro trattamento

Un costante monitoraggio dei rischi e una valutazione sulla efficacia delle misure di trattamento sono assolutamente necessari. Infatti, nel corso dei processi di revisione possono essere individuati nuovi rischi oppure rischi esistenti possono ottenere una diversa valutazione oppure ancora le misure possono anche rivelarsi inefficaci.

Lo schema di riferimento individuabile nel PNA, infatti, prevede che la gestione del rischio corruttivo richiede le seguenti fasi di studio ed elaborazione:

1. Mappatura dei Processi

2. Analisi dei Processi

3. Identificazione, analisi e ponderazione dei rischi per ciascun processo

4. Trattamento del Rischio

4.1. La mappatura e l'analisi dei processi

Il PNA definisce **processo** quell'insieme di **attività interrelate** che creano valore trasformando delle risorse (*input* del processo) in un prodotto (*output* del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (*utente*).

Mappare un processo significa:

- a. Individuare, all'interno dell'amministrazione di riferimento, i processi che vengono messi in atto;
- b. Individuare le fasi per la sua attuazione;
- c. Identificare i gli Uffici/Soggetti responsabili della sua implementazione.

Si tratta di un'attività **complessa**, che richiede tempo e risorse.

Il PNA, infatti, stabilisce che *"la mappatura dei processi consente l'individuazione del contesto entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio (...). Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo (...). La mappatura consiste nell'individuazione del processo, delle sue fasi e delle responsabilità per ciascuna fase. Essa consente l'elaborazione del catalogo dei processi. La mappatura dei processi deve essere effettuata da parte di tutte le pubbliche amministrazioni per le aree di rischio individuate dalla normativa e per le sottoaree in cui queste si articolano. E' inoltre raccomandato che la mappatura, anche in questa prima fase di attuazione della normativa, riguardi anche altre aree di attività, che possono essere diversificate a seconda della finalità istituzionale di ciascuna amministrazione"* (allegato1).

È evidente che la redazione del Piano Anticorruzione sarà molto più agevole ed efficace se l'Amministrazione dispone di una banca dati da cui sia ricavabile la "mappatura" dei processi. Il Comune di Bologna, conformemente alle previsioni normative, censisce e aggiorna l'elenco dei procedimenti amministrativi in una banca dati unica - Sistema Informativo dei Procedimenti Amministrativi (SIPA), provvedendo periodicamente alla sua revisione, attraverso un'attività ricognitoria, che viene approvata con deliberazione della Giunta Comunale.

Si è quindi proceduto ad una mappatura complessiva delle attività dell'Ente (attività giuridica di diritto pubblico, privato o attività materiale), integrando l'elenco dei procedimenti amministrativi (derivato dalla Legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.ii. e dal "Regolamento sul Procedimento Amministrativo") con le attività descritte nel "funzionigramma" dell'Ente, ovvero il documento amministrativo col quale vengono descritte le attribuzioni di ciascuna struttura

organizzativa di più significativa operatività. Ogni voce di procedimento, così come di ciascun processo mappato, è stata ulteriormente qualificata con il riferimento alla struttura organizzativa responsabile/competente e, nei casi in cui il processo è stato estratto dalla banca dati SIPA (Sistema Informatico Procedimenti Amministrativi), sono stati indicati anche il nominativo del responsabile del procedimento e il termine normato.

La prima raccolta di dati ha individuato oltre cinquecento "processi". Per ogni processo il gruppo di lavoro ha proceduto a valutare la rilevanza ai fini della mappatura nell'ambito del Piano, sulla base delle indicazioni della legge 6 novembre 2012, n.190, sopra riportate.

A seguito della mappatura, i processi da sottoporre a valutazione sono risultati in numero di **trecentoventi**.

I processi così selezionati sono stati quindi aggregati in **cinquantadue macrocategorie** omogenee e significative, che, a loro volta, sono state suddivise nelle **quattro aree di rischio** obbligatorie definite dal PNA:

- 1) Acquisizione e progressione del personale
- 2) Affidamento di lavori, servizi e forniture
- 3) Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
- 4) Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario



Figura 2. Il processo di mappatura

[Vedi Allegato 1 Analisi dei processi.pdf](#)

4.2. Identificazione, analisi e ponderazione dei rischi

Ogni processo preso in considerazione è stato sottoposto alla successiva fase dell'**identificazione, analisi e ponderazione dei rischi**, in conformità del modello di trattamento definito dal PNA, sopra riportato.

Si è tenuto conto della lista esemplificativa di rischi per le quattro aree di rischio obbligatorie, stilata dal PNA.

Si è quindi creato il "registro dei rischi" previsto dal PNA.

La valutazione della rischiosità processi è stata effettuata attraverso l'analisi di due dimensioni: l'impatto e la probabilità.

Impatto e probabilità sono dimensioni indagate da due punti di vista, oggettivo e soggettivo.

VALUTAZIONE SOGGETTIVA	VALUTAZIONE OGGETTIVA
Riguarda la valutazione del Rischio sulla base della Percezione che, i soggetti intervistati, hanno rispetto a quanto accade nella propria realtà lavorativa.	Riguarda la valutazione del Rischio sulla base di dati reali, in relazione a quanto accaduto nel tempo all'interno dell'amministrazione.
Variabili oggetto d'indagine possono essere, ad esempio, lo stato di attuazione dei controlli, l'esistenza e l'entità del contenzioso	Variabili oggetto d'indagine possono essere sentenze che hanno riguardato episodi di corruzione o l'analisi della stampa.

Il PNA suggerisce, nell'allegato 5, una pluralità di domande per la corretta valutazione dei processi:

Indici di valutazione della probabilità (indicati sulla base della valutazione del gruppo di lavoro)

Discrezionalità
Rilevanza esterna
Complessità del processo

Valore economico

Frazionabilità del processo

Controlli

Indici di valutazione dell'impatto (stimati sulla base di dati oggettivi, ossia di quanto risulta all'amministrazione)

Impatto organizzativo
Impatto economico
Impatto reputazionale

Impatto organizzativo, economico e sull'immagine

La valutazione della rischiosità dei processi è sintetizzata nella Matrice 'Impatto-Probabilità', che offre una rappresentazione immediata dei Processi più esposti al rischio corruttivo.

Probabilità / Impatto		POCO PROBABILE	PROBABILE	MOLTO PROBABILE	FREQUENTE
	RARO (0-1)	(1,1 - 2)	(2,1 - 3)	(3,1 - 4)	(4,1 - 5)
SUPERIORE(4,1 - 5)					
SERIO (3,1 - 4)					
SOGLIA (2,1 - 3)					
MINORE (1,1 - 2)					
MARGINALE (0-1)					

[Vedi allegato 1bis.matrice impatto probabilita.pdf.](#)

Per i processi individuati come sensibili (area rossa e area gialla), si è proceduto all'identificazione dei rischi, alla loro analisi e alla relativa ponderazione

[Vedi allegato 2. Mappatura analisi Eventi rischiosi.pdf](#)

4.3. Il trattamento dei rischi

Dopo lo svolgimento delle fasi precedenti sono stati incrociati tre elementi fondamentali per il trattamento del rischio e la definizione di adeguate misure preventive:

1. I processi più sensibili
2. I rischi più elevato per ogni processo sensibile
3. Gli uffici coinvolti nei processi più sensibili e su cui gravano i rischi più elevati

La fase del trattamento consiste nell'individuazione delle misure predisposte per mitigare i rischi di corruzione all'interno dell'amministrazione.

Il Piano Nazionale Anticorruzione distingue le misure in:

Obbligatorie: derivanti, cioè da disposizioni normative e, quindi, da prevedere necessariamente all'interno del Piano;

Ulteriori: non sono postulate da disposizioni normative, ma diventano obbligatorie nel momento in cui vengono inserite nel Piano.



Figura 3. Le misure obbligatorie del PNA

Sono **Misure Obbligatorie**

- 1.Trasparenza;
- 2.Codice di Comportamento;
- 3.Rotazione del Personale;
- 4.Astensione in caso di Conflitto di Interessi;
- 5.Svolgimento incarichi d'ufficio attività ed incarichi extra-istituzionali;
- 6.Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti;
- 7.Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali;
- 8.svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro;
- 9.Commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la PA;
- 10.Whistleblowing;
- 11.Formazione;
- 12.Patti di Integrità;
- 13.Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.

[Vedi allegato 3.Identificazione Misure.pdf](#)

5. Le misure

La complessità organizzativa dell'Ente richiede l'adozione di misure adeguate. Al riguardo, è utile premettere il riepilogo dei dati relativi al personale del Comune di Bologna.

QUADRO SINTETICO DATI RELATIVI AL PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2013

Personale con contratto EELL

CATEGORIA	IN SERVIZIO N°	PREVISTI IN DOTAZIONE ORGANICA N°
CAT. A	31	31
CAT. B	747	1009
CAT. C	2210	2453
CAT. D	748	937

DIRIGENTI	IN SERVIZIO N°	PREVISTI IN DOTAZIONE ORGANICA N°
tempo indeterminato	54	93
tempo determinato	5	
DG	1	
alte specializzazioni F.D.O.		11
t.det ex art. 90 TUEL cat. D		3
t.det ex art. 90 TUEL cat.C		1
alte specializzazioni F.D.O.		11
t.det ex art. 90 TUEL cat. D		3
t.det ex art. 90 TUEL cat.C		1

Personale con contratto Scuola

CATEGORIA	IN SERVIZIO N°	PREVISTI IN DOTAZIONE ORGANICA N°
insegnanti istituti medi	92	93
insegnanti scuola infanzia/elementare	367	680
TOTALE	459	773

Segue il quadro complessivo delle misure predisposte per mitigare i rischi di corruzione.

5.1. Il sistema dei controlli interni

Il sistema dei controlli interni introdotto dal Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", poi convertito in Legge 213 del 7 dicembre 2012, costituisce un'opportunità ulteriore in funzione di ausilio al perseguimento degli obiettivi del presente Piano.

I controlli interni debbono essere organizzati, da ciascun ente, in osservanza al principio di separazione tra funzione di indirizzo e compiti di gestione.

Secondo l'art. 147, comma 4, del TUEL novellato: *"Nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione..."*.

Con propria deliberazione in data 23/1/2013, il Consiglio Comunale ha approvato il Regolamento dei controlli interni.

In particolare, il controllo successivo sugli atti si dimostra come strumento di significativa utilità e rilevanza nell'analisi delle dinamiche e delle prassi amministrative correnti presso l'ente.

A tal proposito, all'art. 6 sono definite le finalità del controllo successivo, prevedendo che:

"1. Il controllo di regolarità amministrativa sulle determinazioni dirigenziali è assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale, sotto la direzione del Segretario Generale. Tale strumento di controllo è inteso a rilevare elementi di cognizione sulla correttezza e regolarità delle procedure e delle attività amministrative svolte, in relazione alla conformità ai principi dell'ordinamento, alla legislazione vigente in materia, allo statuto e ai regolamenti, nonché in relazione alla modalità di redazione dell'atto, secondo standard definiti con atto del Segretario Generale.

2. Il controllo successivo di regolarità amministrativa, oltre a garantire legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, costituisce strumento di assistenza, anche attraverso analisi, monitoraggi, valutazioni e raccomandazioni in forma di direttiva, ai dirigenti nell'assunzione degli atti e provvedimenti di competenza ai sensi dell'art. 107 del D. Lgs. 18.08.2000, n. 267 e ss.mm.ii.

3. Sono soggette al controllo le seguenti tipologie di atto: le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi individuati con atto del Segretario Generale. Gli atti da sottoporre a controllo sono scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento. Le modalità operative del controllo sono definite con atto del Segretario Generale .

4. Le risultanze delle attività del controllo successivo di regolarità amministrativa confluiscono in rapporti di analisi, valutazione ed eventuali proposte sugli atti sottoposti ad esame, nonché in direttive di conformazione particolari in relazione alle irregolarità riscontrate negli atti adottati ovvero generali in relazione alle categorie di atti sottoposte al controllo.

5. Le risultanze del controllo di cui al presente articolo sono trasmesse periodicamente, a cura del Segretario Generale, al Sindaco e alla Giunta, al Consiglio comunale, al Direttore Generale, ai Dirigenti, ai revisori dei conti e al Nucleo di valutazione".

L'introduzione di tale forma di controllo, fra quelle obbligatoriamente previste dal TUEL, deve infatti considerarsi come un'opportunità di crescita e di miglioramento, da accogliere con spirito collaborativo al fine di tendere alla piena trasparenza, regolarità e qualità degli atti.

Quanto poi alla definizione degli atti da sottoporre al controllo successivo, sono stati individuati, con direttiva del Segretario Generale del 4 giugno 2013, i controlli sulla regolarità amministrativa e sulla legittimità delle determinazioni dirigenziali di cui in premessa:

- le procedure di scelta del contraente per appalto di forniture e di servizi – ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura – di importo inferiore alla soglia comunitaria, oggi fissata in 207.000 Euro;
- le procedure di scelta del contraente per appalto di lavori, di importo inferiore alla soglia comunitaria, a prescindere dalla procedura scelta per l'individuazione del contraente;
- le procedure di scelta del contraente per appalto di lavori di importo compreso tra € 200.001,00 e 1.000.000,00, a prescindere dalla procedura scelta per l'individuazione del contraente;
- le procedure di scelta del contraente per appalto di lavori di importo compreso tra € 1.000.001,00 ed inferiore alla soglia comunitaria, oggi pari a € 5.186.000,000;

- le procedure di selezione del personale per la copertura di posti di ruolo;
- gli incarichi di studio, ricerca e consulenza di importo inferiore ad € 30.000,00;
- le procedure relative ad appalti di opere pubbliche, fornitura di beni e servizi di importo superiore alla soglia comunitaria;
- gli atti di concessione di contributo;

Sono sottoposti a controllo successivo sistematico tutti gli incarichi di studio, ricerca e consulenza di importo superiore ad € 30.000,00

Inoltre, sono sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa i contratti stipulati dai Direttori di Area, Dipartimento, Settore e Quartiere nelle forme disciplinate dal vigente Regolamento dei Contratti nei quali il Segretario Generale non è intervenuto con funzioni di ufficiale rogante ai sensi dell'art. 97, comma 3, lett. c) del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267 per ciascun Area, Dipartimento, Settore e Quartiere, da individuare mediante selezione casuale su elenchi predisposti trimestralmente da ciascuna Unità Organizzativa interessata.

Possono, poi, essere sottoposti a controllo successivo sintomatico atti e procedure individuati dal Segretario Generale, sulla base di una sua valutazione condotta su indicatori, quali: ricorsi, reclami, segnalazioni, alta percentuale di esiti negativi dei controlli a campione.

Infine sono sottoposte a controllo successivo sintomatico le determinazioni con impegno di spesa, vistate sotto il profilo contabile e della copertura finanziaria, che il Dirigente del Settore Finanze e Ragioneria abbia segnalato al Segretario Generale, avendovi ravvisato possibili profili di irregolarità/illegittimità; detta segnalazione dovrà espressamente indicare i possibili profili di irregolarità/illegittimità e verrà inoltrata mediante e-mail, indirizzata per conoscenza a chi a sottoscritto la determinazione. In tal caso, il Segretario Generale, con e-mail indirizzata ad entrambi, darà conto dell'esito del controllo.

Quest'ultima categoria consente di sottoporre a controllo gli altri atti amministrativi che possano essere ritenuti rilevanti e meritevoli di approfondimento sia come categoria o tipologia di atti che come, invece, atti singoli, con un particolare riferimento a quegli atti che caratterizzano le attività non rientranti in alcuna delle altre fattispecie.

Con riguardo poi alla metodologia, si prevede un controllo a campione degli atti, mediante sorteggio, secondo percentuali definite con provvedimento del Segretario generale, e da valutare attraverso griglie di riferimento determinate relativamente alle norme procedurali, di legittimità, di correttezza formale e sostanziale dell'atto.

I controlli possono essere svolti avvalendosi anche di un'apposita unità di staff, che può essere definita con atto del Segretario Generale, nella funzionalità e nella composizione, individuando le figure professionali in servizio presso questo Ente.

Le risultanze dei controlli effettuati possono portare alla diramazione di circolari, direttive o raccomandazioni o tradursi in direttive particolari di conformazione ai dirigenti in relazione alle irregolarità riscontrate.

Il controllo successivo sugli atti si rivela uno strumento per l'individuazione di ipotesi di malfunzionamento, sviamento di potere o abusi, rilevanti anche per le finalità del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

Il Segretario Generale è coadiuvato nell'esercizio delle funzioni di controllo dalla Direzione di Staff al Segretario Generale "Atti normativi e Controlli Amministrativi".

5.2. LA TRASPARENZA

Come già detto, la legge n.190/2012 individua nel rafforzamento della trasparenza uno degli strumenti principali per la prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione. Infatti, il comma 9, lett. f), dell'art. 1 prevede, quale che il Piano Triennale di Prevenzione della

Corruzione, abbia come contenuto l'individuazione di specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti dalle disposizioni di legge.

Per **trasparenza** si deve intendere l'accessibilità totale alle informazioni sull'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

La legge n. 190/2012 individua anche la trasparenza come livello essenziale delle prestazioni relative ai diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, comma 2 lettera m) della Costituzione, che va assicurata attraverso la pubblicazione nei siti *web* istituzionali delle pubbliche amministrazioni delle informazioni riguardanti i procedimenti amministrativi. Le informazioni pubblicate devono essere facilmente accessibili, complete e agevolmente consultabili, pur nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali.

In particolare il D.Lgs. 14 marzo 2013, n.33 ha stabilito che i livelli essenziali di trasparenza devono essere garantiti per i seguenti provvedimenti finali dei procedimenti:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato D. Lgs. n. 150 del 2009;
- e) accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche.

Il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 ha introdotto inoltre l'istituto dell' "Accesso civico", che consiste nella potestà attribuita a tutti i cittadini, senza alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva e senza obbligo di motivazione, di avere accesso e libera consultazione a tutti gli atti - documenti, informazioni o dati - della pubblica amministrazione per i quali è prevista la pubblicazione. La richiesta di accesso civico è presentata al Responsabile della Trasparenza, il quale dovrà segnalare obbligatoriamente l'inadempimento all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare.

Ai sensi dell'art. 10, comma 1, del citato decreto, ogni amministrazione pubblica è tenuta ad adottare un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, che indichi le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza, nonché la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità. Le misure del Programma Triennale saranno collegate, sotto l'indirizzo del Responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di Prevenzione della Corruzione di cui, di norma, il Programma costituisce una sezione.

Con provvedimento del Sindaco prot. N. 112431 del 2013 la Dr.ssa Anna Rita Iannucci è stata nominata Responsabile della Trasparenza, Capo Area Affari Istituzionali e Quartieri.

La Responsabile della Trasparenza si rapporta con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, concordando con quest'ultimo le azioni e i meccanismi con i quali garantire la pubblicazione dei dati, l'accesso civico e gli altri adempimenti di legge. Agli accertamenti effettuati dal Responsabile della Trasparenza e dall'Ufficio per il controllo successivo di regolarità amministrativa, si aggiungono i poteri ispettivi e di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione attribuiti dalla legge all'A.N.A.C.

Quanto ai contenuti del Programma Triennale della Trasparenza del Comune di Bologna in conformità delle disposizioni del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", si rinvia alla specifica parte del presente Piano, di cui il primo costituisce Sezione.

Il Comune di Bologna ha dedicato nell'*home page* del sito istituzionale un'apposita sezione, denominata "Amministrazione Trasparente", costruita in conformità a quanto previsto dall'allegato A del D.lgs. n.33/2013 con contenitori tematici, nella quale sono resi accessibili i documenti, le informazioni ed i dati la cui pubblicazione è prevista come obbligatoria dalla

normativa vigente. Tale sezione ha consentito di razionalizzare, rendendola più fruibile, la collocazione di una serie di dati già presenti sul sito istituzionale, ancorché in ambienti differenti; ad esempio la ricognizione degli enti controllati, la banca dati delle deliberazioni e determinazioni dirigenziali di impegno di spesa, bandi di gara, anagrafe degli eletti e quant'altro.

Gli obblighi di pubblicità e trasparenza si applicano anche alle società partecipate e alle società da esse controllate, limitatamente alle attività di pubblico interesse da queste svolte.

L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente o la mancata predisposizione del Programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione, che sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

Spetta al Responsabile per la Trasparenza segnalare, in relazione alla loro gravità, i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare. Il Responsabile segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione e al Nucleo di valutazione ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

5.3. INCONFERIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ

Il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 19 aprile 2013, n. 92, attua la delega contenuta nei commi 49 e 50 dell'art. 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190 in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati di diritto pubblico.

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

- **inconferibilità**, ovvero di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. g);

- **incompatibilità**, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. h).

Il decreto n. 39 non modifica la disciplina in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi già prevista dall'art. 53 del D. Lgs. n.165/2001 e resta urgente quindi l'emanazione di una normativa in tema di collocamento in aspettativa dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Su tale disciplina il decreto n. 39 interviene solo per estendere la portata del divieto stabilito dal comma 16 *ter* del citato art. 53 – per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto di pubbliche amministrazioni ai quali è interdetto lo svolgimento, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, di attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri – anche ai soggetti titolari di uno degli incarichi cui si riferisce il decreto, compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo.

Inoltre, resta salva la disciplina in tema di criteri di conferimento di incarichi dirigenziali e di collocamento in aspettativa di cui, rispettivamente, agli articoli 19 e 23**bis** del D. Lgs. n.165/2001.

Il decreto n. 39 non chiarisce però i rapporti con le norme del T.U.E.L. in tema di incompatibilità, in particolare con gli artt. 63 e 67, e pone quindi problemi interpretativi con riferimento agli incarichi di Presidente o consigliere di amministrazione ricoperti da amministratori locali nei limiti in cui ciò era consentito dalla normativa vigente prima della novella normativa.

Va sottolineato che l'art. 20 del D.lgs. 39/2013 prevede l'obbligo dell'interessato, all'atto del conferimento dell'incarico, di presentare una dichiarazione sull'insussistenza di una delle cause di inconferibilità di cui al suddetto decreto e l'adempimento dell'obbligo è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico. Nel corso dell'incarico l'interessato presenta annualmente una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità di cui al presente decreto.

Entrambe le dichiarazioni sono sottoposte a obbligo di pubblicazione nel sito della pubblica amministrazione, ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico che ha conferito l'incarico.

Ferma restando ogni altra responsabilità, la dichiarazione mendace, accertata dalla stessa amministrazione, nel rispetto del diritto di difesa e del contraddittorio dell'interessato, comporta la inconferibilità di qualsivoglia incarico di cui al suddetto decreto per un periodo di 5 anni.

In base all'art. 17 del D.lgs. 39/2013, gli atti di conferimento di incarichi adottati in violazione delle disposizioni del decreto e gli eventuali relativi contratti sono nulli e l'atto di accertamento della violazione è pubblicato sul sito dell'amministrazione o dell'ente che conferisce l'incarico.

In caso di incompatibilità, l'art. 19 del D.lgs. 2013 stabilisce la decadenza dall'incarico e la risoluzione del relativo contratto, di lavoro subordinato o autonomo, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato, da parte del responsabile del piano anticorruzione .

La Civit – Autorità Nazionale Anticorruzione ha recentemente approvato tre delibere, le n° 46, 47 e 48, in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi, chiarendo alcuni dubbi interpretativi.

Con la delibera n. 46 si è espressa sull'efficacia nel tempo delle norme rispondendo a diversi quesiti pervenuti su inconferibilità e incompatibilità alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n.39/2013, con riferimento a situazioni già consolidate.

Dopo aver precisato che la decorrenza va riferita all'entrata in vigore del D. Lgs. n.39/2013 e non della legge 190/2012, la Commissione ha chiarito che la nuova disciplina è di immediata applicazione. Il protrarsi di situazioni di incompatibilità oggettivamente in contrasto con la nuova disciplina finirebbe col differire nel tempo la sua efficacia e, quindi, il perseguimento delle finalità di prevenzione della corruzione che il legislatore ha attribuito alla disciplina in esame.

Il decreto n. 39 non pone problemi di retroattività, ben potendo la legge sopravvenuta disciplinare ipotesi di incompatibilità tra incarichi e cariche con il conseguente obbligo di eliminare la situazione divenuta *contra legem*.

A conferma si rileva che già nella legge delega è prevista l'applicabilità delle disposizioni anche a incarichi preesistenti.

La delibera n. 47 ha riguardato il presunto contrasto tra l'art. 4 del d.l. 95/2012, che impone alle amministrazioni di nominare propri dipendenti nei consigli di amministrazione delle società partecipate o finanziate e gli artt. 9 e 12 del decreto n. 39, laddove prevedono l'incompatibilità tra incarichi dirigenziali e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni.

La Civit - Autorità Nazionale Anticorruzione ha ritenuto che le norme in esame non sono in diretto e integrale contrasto, rilevando che il d.l. 95 prevede l'obbligatorietà della nomina di 'dipendenti' senza specificarne la qualifica, mentre il decreto n. 39 delimita la disciplina ai soli dirigenti.

Un parziale contrasto può ravvisarsi riguardo alla possibilità di nominare dirigenti in enti di diritto privato in controllo pubblico. In tali casi non si può però ipotizzare l'abrogazione delle

disposizioni: la Commissione ha spiegato che la disciplina sopravvenuta ha inteso delimitare l'ambito soggettivo cui si riferiscono gli obblighi.

In pratica i membri del c.d.a. nominandi possono essere dirigenti, purché non investiti della carica di presidente o di amministratore delegato.

Infine con la delibera n. 48 si è risposto ai dubbi sui limiti temporali alla nomina di amministratori di enti pubblici o enti di diritto privato in controllo pubblico, ai sensi dell'art. 7 del decreto n. 39 (divieto di conferimento di incarichi e di conferma prima che siano trascorsi due anni dalla cessazione del precedente incarico).

In questo caso le amministrazioni chiedevano se era possibile rinnovare, alla scadenza degli incarichi, coloro che sono stati presidenti o amministratori delegati di una società partecipata. Ai quesiti la Civit, ora ANAC, ha risposto che il divieto opera soltanto se l'incarico di amministratore è in un ente diverso, mentre non viene impedita la conferma dell'incarico già ricoperto. Infatti, secondo la Commissione, la *ratio* della norma mira ad evitare l'uso di un proprio potere per ottenere un'altra carica, non ad escludere la riconferma di un amministratore meritevole.

Pertanto alla luce del dettato normativo e delle deliberazioni interpretative da ultimo adottate dall'ANAC, si sta provvedendo ad inviare a tutti gli enti partecipati dall'Ente il decreto n. 39, in base al disposto dell'art.15 del medesimo. Inoltre, a tutti i nominati negli enti è inviata richiesta di produrre la prescritta dichiarazione sulla insussistenza di cause di incompatibilità. Ciò consentirà di acquisire i dati relativi a tutti gli incarichi e di svolgere successivamente verifiche incrociate.

5.4. MONITORAGGIO TERMINI DEL PROCEDIMENTO

Tema particolarmente rilevante è quello relativo al monitoraggio dei termini del procedimento, che, ai sensi dell'art. 1, comma 9, lett. d) della legge n.190/2012, costituisce uno degli obiettivi del Piano.

Va rilevato che, con riguardo ai procedimenti, il Comune di Bologna ha garantito fin dal 2006, tramite un applicativo informatico, la pubblicazione nel sito *web* di tutti i procedimenti amministrativi, il cui termine conclusivo sia superiore ai 30 giorni, o i cui termini conclusivi non siano già previsti da norme di legge o regolamento. Ogni anno vengono aggiornate le schede dei procedimenti di competenza delle singole strutture organizzative, in cui sono riportati i termini di conclusione dei singoli procedimenti, il responsabile del procedimento. Le banche dati del Comune di Bologna permettono inoltre di estrarre, già dal 1992, dati di monitoraggio sulla durata dei procedimenti, dati che possono ulteriormente essere arricchiti da quelli inerenti la gestione documentale.

Nella consapevolezza dell'importanza strategica di questi indicatori, sin dal 2008 il sistema di reportistica procedimentale è stato reso disponibile a tutti i responsabili di procedimento tramite la *intranet* aziendale. Da ultimo, con deliberazione della Giunta comunale P.G. n. 159049 del 9/07/2013, le schede di ciascun procedimento sono state riviste e pubblicate sul sito istituzionale, in attuazione delle modifiche apportate con D.L. 9 febbraio 2012 n. 5, convertito in Legge 4 aprile 2012 n. 35 alla Legge 7 agosto 1990 n. 241, articolo 2, ai commi 9, 9 *bis*, 9 *ter*, 9 *quater*, che recitano rispettivamente:

"a) comma 9. La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo contabile del dirigente e del funzionario inadempiente;

b) comma 9-bis. L'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia. Nell'ipotesi di omessa individuazione il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione;

c) comma 9-ter. Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento o quello superiore di cui al comma 7, il privato può rivolgersi al responsabile di cui al comma 9-bis

perché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario;

d) comma 9-quater. Il responsabile individuato ai sensi del comma 9-bis, entro il 30 gennaio di ogni anno, comunica all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti. Le Amministrazioni provvedono all'attuazione del presente comma, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica."

Con riferimento all'individuazione del soggetto a cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia (comma 9bis), si è ritenuto, stante la natura complessa dell'organizzazione di codesto Ente, di individuarlo nel Direttore di riferimento per ogni area. In caso di inerzia imputabile al Direttore o in caso di sua vacanza, il responsabile del potere sostitutivo è il Direttore Generale. Ai fini del monitoraggio dei termini di conclusione (comma 9quater), ciascun Direttore si farà carico di effettuare l'indagine e di trasmettere i risultati alla Segreteria Generale, entro il 15 gennaio di ogni anno, per consentire la predisposizione di un report riassuntivo da presentarsi alla Giunta nei termini di legge.

L'obbligo di monitoraggio è divenuto ora più stringente, dal momento che la legge n. 190/2012, all'art. 1, comma 28, impone di regolare il monitoraggio periodico, la tempestiva eliminazione delle anomalie e la pubblicazione dei risultati sul sito web istituzionale di ciascuna amministrazione, con conseguenti oneri di trasparenza. Reiterate segnalazioni del mancato rispetto dei termini del procedimento costituiscono un segnale di un possibile malfunzionamento, che va non solo monitorato ma valutato al fine di proporre azioni correttive.

Occorre ricordare che, con il c.d. Decreto del Fare n. 69/2013, è stato previsto un indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento. L'art. 28 recita infatti:

"1. La pubblica amministrazione procedente o, in caso di procedimenti in cui intervengono più amministrazioni, quella responsabile del ritardo e i soggetti di cui all'art. 1, comma 1-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento amministrativo iniziato ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunziarsi, con esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, corrispondono all'interessato, a titolo di indennizzo per il mero ritardo, una somma pari a 30 euro per ogni giorno di ritardo con decorrenza dalla data di scadenza del termine del procedimento, comunque complessivamente non superiore a 2.000 euro.

2. Al fine di ottenere l'indennizzo, l'istante è tenuto ad azionare il potere sostitutivo previsto dall'art. 2, comma 9-bis, della legge n. 241 del 1990 nel termine perentorio di venti giorni dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. Nel caso di procedimenti in cui intervengono più amministrazioni, l'interessato presenta istanza all'amministrazione procedente, che la trasmette tempestivamente al titolare del potere sostitutivo dell'amministrazione responsabile del ritardo. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, della medesima legge individuano a tal fine il responsabile del potere sostitutivo.

3. Nel caso in cui anche il titolare del potere sostitutivo non emani il provvedimento nel termine ((di cui all'articolo 2, comma 9-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241,)) o non liquidi l'indennizzo maturato ((fino alla data della medesima liquidazione)), l'istante può proporre ricorso ai sensi dell'articolo 117 del codice del processo amministrativo di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni, oppure, ricorrendone i presupposti, dell'articolo 118 ((dello)) stesso codice.

4. Nel giudizio di cui all'articolo 117 ((del codice di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni,)), può proporsi, congiuntamente al ricorso avverso il silenzio, domanda per ottenere l'indennizzo. In tal caso, anche tale domanda è trattata con rito camerale e decisa con sentenza in forma semplificata.

5. Nei ricorsi di cui al comma 3, ((nonché nei giudizi di opposizione e in quelli di appello conseguenti,)) il contributo unificato è ridotto alla metà e confluisce nel capitolo di cui all'articolo 37, comma 10, ((secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98,

convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni)).

6. Se il ricorso è dichiarato inammissibile o è respinto in relazione all'inammissibilità o alla manifesta infondatezza dell'istanza che ha dato avvio al procedimento, il giudice, con pronuncia immediatamente esecutiva, condanna il ricorrente a pagare in favore del resistente una somma da due volte a quattro volte il contributo unificato.

7. La pronuncia di condanna a carico dell'amministrazione è comunicata, a cura della Segreteria del giudice che l'ha pronunciata, alla Corte dei conti al fine del controllo di gestione sulla pubblica amministrazione, al Procuratore regionale della Corte dei Conti per le valutazioni di competenza, nonché al titolare dell'azione disciplinare verso i dipendenti pubblici interessati dal procedimento amministrativo.

8. Nella comunicazione di avvio del procedimento e nelle informazioni sul procedimento pubblicate ai sensi dell'articolo 35 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, è fatta menzione del diritto all'indennizzo, nonché delle modalità e dei termini per conseguirlo ((, e sono altresì indicati)) il soggetto cui è attribuito il potere sostitutivo e i termini a questo assegnati per la conclusione del procedimento.

9. All'articolo 2-bis della ((legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

"1-bis.)) Fatto salvo quanto previsto dal comma 1 e ad esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunziarsi, l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento".

10. Le disposizioni del presente articolo si applicano, in via sperimentale e dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai procedimenti amministrativi relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa iniziati successivamente ((alla medesima)) data di entrata in vigore."

Il monitoraggio dei termini del procedimento è rilevante anche ai fini dalla valutazione delle performance individuale come previsto dall'art. 2 comma 9 sopra citato. Il Nucleo di valutazione, unitamente alla Direzione Controllo Strategico e Direzionale, sta studiando meccanismi per la misurazione del rispetto dei termini del procedimento, finalizzati anche all'elaborazione del Piano della performance.

5.5. CODICE DI COMPORTAMENTO

La legge n. 190/2012, con l'art. 1, comma 44, ha sostituito i commi 1 e 5 dell'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001 che prevedono:

- l'emanazione, da parte del governo, di un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico;
- la definizione da parte di ciascuna pubblica amministrazione, con esperimento di una procedura partecipativa e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, di un proprio codice di comportamento che integri e specifichi il codice di comportamento emanato dal governo, per tali finalità, l'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC), definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione.

Il DPR 16.04.2013, n. 62, avente ad oggetto "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165", ha definito i doveri minimi di diligenza, lealtà imparzialità e buona condotta che i pubblici

dipendenti sono tenuti ad osservare (art. 1, comma 1), che devono essere poi integrati e specificati dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni (art. 1, comma 2). Lo stesso Piano Nazionale Anticorruzione, ha individuato, come detto, tra le azioni e le misure per la prevenzione, l'adozione di un proprio codice di comportamento da parte di ciascuna pubblica amministrazione.

Il Comune di Bologna, dopo l'insediamento di questa Amministrazione, ha promosso una procedura di consultazione di tutto il proprio personale finalizzata a sviluppare la riflessione partecipata sull'organizzazione del lavoro delle strutture di appartenenza, perseguendo lo scopo di utilizzare le conoscenze e le competenze delle persone per migliorare i processi organizzativi, per semplificare i flussi operativi e per favorire l'integrazione nei processi trasversali per una più efficace e tempestiva capacità di risposta alle domande dei cittadini. Inoltre, ulteriore finalità è quella di cercare di connettere o riconnettere le persone all'ente in cui lavorano e ai suoi obiettivi e di creare o rinsaldare relazioni e alleanze tra le persone, denominata Conferenza di Organizzazione dei Servizi (COS) articolata su differenti contesti, tra i quali anche i Valori dell'Ente.

Dal confronto e dallo sviluppo della Conferenza di Organizzazione dei Servizi è scaturita una Carta dei Valori che contiene principi e opinioni condivise su quali sono le missioni e gli scopi istituzionali dell'ente visti dalla parte di chi fa parte della relativa organizzazione.

Con deliberazione della Giunta P.G. n. 319450/2013 del 17/12/2013, dichiarata immediatamente esecutiva, è stata adottata la Carta dei valori del Comune di Bologna, dando mandato al Direttore Generale, al Capo dell'Area Personale e Organizzazione e a tutti i dirigenti, ciascuno per le rispettive competenze, di diffonderla, condividerla e farla rispettare affinché possa diventare parte integrante della cultura organizzativa dell'Ente e elemento di coesione della comunità dei dipendenti comunali.

In data 29.11.2013, mediante avviso pubblico, la stessa bozza è stata pubblicata sul sito *web* istituzionale del Comune di Bologna fino al 6.12.2013, per il coinvolgimento delle associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, delle associazioni o altre forme di organizzazioni rappresentative di particolari interessi, nonché a tutti i soggetti che operano nel settore e che fruiscono delle attività e dei servizi prestati dall'amministrazione comunale (c.d. *stakeholder*).

Contestualmente, a cura del Coordinamento Relazioni Sindacali, in data 29.11.2013 è stata trasmessa alle Organizzazioni Sindacali rappresentative e alla RSU informazione relativa alla bozza del Codice di comportamento dei dipendenti di questo Ente e invito a segnalare le proprie osservazioni sulla stessa. Dalla procedura partecipativa descritta non sono pervenute osservazioni.

Il Nucleo di valutazione ha espresso parere favorevole obbligatorio sulla proposta di Codice, dopo averne verificata la conformità a quanto previsto nelle linee guida della Civit, ora ANAC. diffuse con deliberazione n. 75/2013 per l'adozione da parte delle singole amministrazioni del Codice di comportamento.

Il Codice è stato predisposto dal responsabile per la prevenzione della corruzione col supporto e la collaborazione dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari (UPD).;

[Vedi Allegato Codice di Comportamento](#)

5.6 QUADRO SINTETICO SANZIONI DISCIPLINARI/PROCEDIMENTI PENALI

Ai fini della redazione del presente Piano, si è ritenuto utile altresì procedere ad un'analisi dei procedimenti disciplinari avviati nei confronti dei dipendenti, al fine di verificare eventuali ricorrenze nelle tipologie di comportamenti illeciti, ed individuare il momento del procedimento dove si annida maggiormente il rischio.

Gestione contenzioso	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variazione (2012 - 2011)
n° procedimenti disciplinari svolti	79	84	83	90	104	107	75	107	124	90	-34
n° contenziosi curati	30	43	51	39	37	32	40	70	60	243	183
n° autorizzazioni a prestazioni professionali rilasciate	440	393	324	373	377	460	400	404	306	308	2

Dall'analisi dei dati, non si evincono fenomeni significativi, tenuto conto del limitato numero di procedimenti attivati a fronte di un elevato numero di dipendenti.

5.7. CONFERIMENTO DI INCARICHI A SOGGETTI ESTERNI ALL'AMMINISTRAZIONE. PROCEDURE

Gli artt. 103 e seguenti del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi del Comune di Bologna disciplinano la materia degli incarichi a soggetti esterni all'Amministrazione. In particolare possono essere conferiti a esperti di particolare e comprovata specializzazione professionale in possesso del titolo di studio previsto dalle norme vigenti, per esigenze a cui il Comune non può fare fronte con personale in servizio:

- gli incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo aventi ad oggetto prestazioni occasionali, collaborazioni coordinate e continuative e incarichi professionali;
- gli incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenza, aventi per oggetto prestazioni d'opera intellettuale disciplinate dalle norme del codice civile relative ai contratti d'opera intellettuale, che si configurano come attività autonome, caratterizzate dall'assenza di vincoli di subordinazione del prestatore nei confronti del committente;

Il Dirigente responsabile del procedimento dovrà preventivamente accertare almeno la contemporanea sussistenza di tutti i seguenti presupposti:

- a) la rispondenza dell'oggetto della prestazione alle competenze attribuite dall'ordinamento al Comune e ad obiettivi e progetti specifici e determinati;
- b) l'inesistenza all'interno dell'Ente di strutture organizzative o professionalità in grado di assicurare i medesimi servizi, ovvero l'impossibilità oggettiva di utilizzare eventuali risorse umane disponibili al suo interno, da accertare per mezzo di una reale e documentata ricognizione;
- c) l'indifferibilità della prestazione oggetto dell'incarico;
- d) la temporaneità e la natura altamente qualificata della prestazione;
- e) la preventiva determinazione della durata, dei contenuti, dei criteri e del compenso da corrispondere per lo svolgimento dell'incarico;
- f) la proporzione tra il compenso da corrispondere all'incaricato e l'utilità che ne conseguirà l'Amministrazione.

La sussistenza dei presupposti di cui al precedente comma deve essere puntualmente attestata nella determinazione di avvio del procedimento di conferimento dell'incarico.

La determinazione deve anche indicare il programma in relazione alla cui attuazione è ammesso il conferimento dell'incarico.

Nella determinazione di affidamento dell'incarico, il Dirigente responsabile del procedimento deve dare atto di avere verificato che non sussistono motivi di incompatibilità previsti dalla legge ovvero legati ad interessi di qualunque natura con riferimento all'incaricato individuato e all'oggetto dell'incarico.

Il contratto, sottoscritto dal Dirigente responsabile del procedimento e dall'incaricato, è inserito nel repertorio dei contratti e riporta almeno i seguenti elementi: contenuto, natura e oggetto dell'incarico, modalità di svolgimento, modalità di relazione con l'Amministrazione, prodotto finale richiesto, termine iniziale e finale, eventuali penali e cause di risoluzione, compenso, modalità e termini di pagamento e di rimborso di eventuali spese.

Il conferimento degli incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze nonché degli incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo di natura occasionale che non siano già disciplinati da specifica normativa, deve essere preceduto da adeguata pubblicità e determinato a seguito di idonee procedure selettive, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza.

In ogni caso il relativo avviso pubblico deve essere pubblicato sul sito web del Comune di Bologna, all'Albo Pretorio e reso disponibile presso l'Ufficio relazioni con il pubblico.

A **Consuntivo anno 2013** sono stati conferiti incarichi così suddivisi:

- con finanziamento spesa corrente del Comune, euro **36.344,00**;
- con finanziamento attraverso fondi europei o altri, euro **98.050,00**.

Il Consuntivo incarichi 2013 – finanziamento con spesa corrente del Comune - pari euro **36.344,00**, vede :

1. rispetto al tetto di spesa di riduzione del 20 % della spesa dell'anno 2009, una spesa del 6,20 % dello spendibile, con quindi una riduzione del 93,80 % ;
2. rispetto al programmato 2013, un risparmio di euro 106.656,00, ed in percentuale una riduzione di circa meno - 75 %;
3. rispetto al consuntivo 2012, un risparmio di euro 169.004,76 (anno 2012 euro 205.348,76)

Il Consuntivo incarichi 2013 – finanziamento attraverso fondi europei o altri, pari euro **98.050,00** vede :

1. rispetto al programmato 2013, un risparmio di euro 131.350,00, ed in percentuale una riduzione di circa meno - 57,5 %;
2. rispetto al consuntivo 2012, un risparmio di euro 75.558,00 (anno 2012 euro 173.608,00)

In totale, il Consuntivo Incarichi anno 2013 (Finanziamento con spesa corrente del Comune + Finanziamento attraverso fondi europei o altri) è pari ad euro **134.394,00**:

- rispetto al programmato 2013, si è registrato un risparmio di euro 238.006,00 ed in percentuale una riduzione di circa meno - 64 %.
- rispetto al consuntivo 2012, un risparmio di euro 244.202,76 (anno 2012 euro 378.596,76)

5.8. CONFERIMENTO O AUTORIZZAZIONE DI INCARICHI A PROPRI DIPENDENTI. OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE E RELATIVE PROCEDURE

Le amministrazioni pubbliche, e quindi anche il Comune di Bologna, che intendano conferire o autorizzare incarichi, anche a titolo gratuito, a propri dipendenti devono rispettare la procedura di cui all'art. 53, comma 12, del D.Lgs. n. 165/2001. In particolare, devono comunicare, entro 15 giorni, al Dipartimento della funzione pubblica, gli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo, ove previsto. La comunicazione è accompagnata da una relazione nella quale sono indicate le norme in

applicazione delle quali gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati, le ragioni del conferimento o dell'autorizzazione, i criteri di scelta dei dipendenti cui gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati, e la rispondenza dei medesimi ai principi di buon andamento dell'amministrazione, nonché le misure che si intendono adottare per il contenimento della spesa.

Nel caso in cui nel corso dell'anno l'amministrazione non abbia conferito o autorizzato a propri dipendenti, anche se comandati o fuori ruolo, alcun incarico, ne dà comunicazione entro il 30 Giugno dell'anno successivo al Dipartimento della funzione pubblica.

5.9. FORMAZIONE DEL PERSONALE

La legge n.190/2012 impegna tutte le Pubbliche Amministrazioni a prestare particolare attenzione alla formazione del personale, considerandola uno degli strumenti principali per la prevenzione della corruzione. Di più: il Piano triennale per la prevenzione della corruzione può considerarsi idoneo soltanto se, oltre a fornire una valutazione del diverso livello di esposizione dei processi al rischio di corruzione e le misure ritenute idonee a prevenirlo, individua e definisce le procedure appropriate per la selezione e la conseguente formazione dei dipendenti destinati ad operare nei settori particolarmente esposti alla corruzione individuati dal Piano stesso.

Come già anticipato con le Linee di indirizzo del Comitato interministeriale per la predisposizione, dal parte del Dipartimento della Funzione pubblica, del Piano nazionale anticorruzione e con la Circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione pubblica, il PNA richiede una primaria attenzione per la formazione del Responsabile anticorruzione ed alle risorse umane a lui assegnate dall'amministrazione, nonché ai dirigenti competenti per le attività maggiormente esposte al rischio di corruzione.

L'importanza riconosciuta dalla legge anticorruzione all'aspetto formativo è confermata dalle rilevanti responsabilità poste a carico del Responsabile della Prevenzione della Corruzione di ciascuna singola realtà amministrativa, non solo per la mancata predisposizione del PTPC, ma anche e soprattutto in caso di accertata inerzia rispetto all'obbligo di definizione di procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Questo tipo di responsabilità dirigenziale finisce con l'assume, poi, rilevanza disciplinare ed amministrativa, in caso di condanna in via definitiva all'interno dell'amministrazione per un reato di corruzione, salvo che il Responsabile non provi di aver adottato le misure previste nel comma 12 dell'art. 1, ovvero l'adozione di un idoneo Piano di prevenzione della corruzione, comprensivo di adeguate attività formative del personale, e la vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del Piano stesso.

Un ulteriore obbligo formativo grava sulle pubbliche amministrazioni in materia di "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici", come già detto nel paragrafo dedicato all'argomento. Le pubbliche amministrazioni, oltre ad obblighi di diffusione del Codice stesso, con le modalità di cui all'art. 17 del DPR 62/2013, sono chiamate a verificarne annualmente lo stato di applicazione ed organizzare attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi.

Peraltro, tenuto conto che la legge n. 190/2012 ha innovato direttamente, ovvero ha demandato a successivi decreti attuativi la modifica o il riordino della disciplina in materia di trasparenza, di illeciti correlati al superamento dei termini dei procedimenti amministrativi, di attribuzione degli incarichi dirigenziali, prevedendo ulteriori ipotesi di incompatibilità finalizzate a prevenire il pericolo di conflitti di interesse, ed infine, considerate le modifiche esplicite in materia di "Delitti contro la pubblica amministrazione" contenute nella legge con la previsione di nuove fattispecie delittuose, quali ad esempio il "Traffico di influenze illecite", non si può pensare di non poter programmare un'attività di formazione rivolta a tutto il personale dell'ente anche con strumenti di apprendimento a distanza o attraverso modalità *e-learning* nella *intranet*.

I Direttori dei Settori cui fanno riferimento le attività soggette a rischio dovranno individuare il personale da avviare ai corsi di formazione sul tema dell'anticorruzione e le relative priorità. Per le iniziative formative da attivare, le indicazioni sono segnalate al Segretario Generale che concorda l'attuazione delle attività formative con il Servizio Formazione.

Per il triennio 2014- 2016 si prevedono attività di formazione del personale, con particolare attenzione alle figure apicali ed al personale addetto alle aree ad alto rischio di corruzione, in materia di adempimenti previsti dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, di Etica della pubblica amministrazione e di norme del nuovo codice di Comportamento dei dipendenti pubblici.

5.10. ROTAZIONE DEGLI INCARICHI

La legge n.190/2012 attribuisce al Responsabile della Prevenzione della Corruzione l'onere di verificare, d'intesa col dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento di attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione.

È compito del Piano Nazionale Anticorruzione, individuando le linee guida cui le pubbliche amministrazioni devono attenersi nel predisporre i rispettivi Piani triennali, indicare anche i criteri atti ad assicurare la rotazione, in particolare dei dirigenti, nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

Secondo le linee di indirizzo del Comitato interministeriale già citate, il Piano contiene "indirizzi alle amministrazioni per evitare che si possano consolidare delle rischiose posizioni "di privilegio" nella gestione diretta di queste attività, correlate alla circostanza che lo stesso funzionario si occupi personalmente per lungo tempo dello stesso tipo di procedimenti e si relazioni sempre con gli stessi utenti.

Da parte loro, le singole amministrazioni, nell'ambito di questi indirizzi e criteri, devono dotarsi di adeguati sistemi di rotazione del personale addetto alle aree esposte ad un maggior rischio, con l'accortezza di mantenere continuità e coerenza degli indirizzi e le necessarie competenze delle strutture.

Nelle more della definizione delle modalità effettive di rotazione triennale dei Dirigenti e dei Responsabili in Posizione Organizzativa dei settori considerati più a rischio, occorre ricordare come la massima salvaguardia possibile delle competenze e delle professionalità acquisite, poste a presidio di materie e procedure complesse, sia a tutela degli standard di efficienza degli uffici e della continuità dell'azione amministrativa.

Qualunque meccanismo di rotazione non può prescindere dalla precedente considerazione, per cui meccanismi obbligatori di rotazione saranno adottati solo in caso di accertati fenomeni di corruzione.

I Direttori e i Dirigenti responsabili delle strutture cui afferiscono procedimenti sensibili devono farsi invece parte attiva per la proposta delle misure organizzative necessarie per assicurare la rotazione del personale nell'ambito della struttura da essi diretta, coordinandosi con la Direzione Generale.

Nel caso in cui, in via eccezionale, si verifichi, che in alcuni settori non vi sia la possibilità di rotazione per una o più posizioni a rischio corruzione, ne devono essere evidenziati i motivi.

La rotazione sarà altresì disposta dal Direttore, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lettera l-quater) del D.Lgs. 165/2001, con provvedimento motivato, nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

5.11. RELAZIONE DEL RESPONSABILE ANTICORRUZIONE

Il Responsabile, entro il 15 dicembre di ogni anno, sottopone alla Giunta Comunale una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la pubblica nel sito internet nella sezione Amministrazione Trasparente.

5.12 IL WHISTLEBLOWING (LA VEDETTA CIVICA)

Con l'entrata in vigore della legge 190 del 2012, il nostro ordinamento, nel dotarsi di un sistema organico di prevenzione della corruzione, ha previsto anche, fra le misure da adottare, l'introduzione di un sistema di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, c.d. *whistleblower* (l'art. 1, comma 51 ha introdotto l'art. 54-bis del decreto legislativo 165 del 2001).

Con il termine di *whistleblower*, in generale, si intende il soggetto che riferisce un illecito compiuto ai danni della pubblica amministrazione nell'ambito di un procedimento più o meno disciplinato dalla legge. Il termine è anglosassone e deriva dall'inglese "*blow the whistle*" e si riferisce all'azione dell'arbitro di segnalare un fallo o una infrazione.

Nella cultura italiana, il paragone può risultare di non immediata comprensione, soprattutto a causa dell'idea dispregiativa che si ha di chi pone in essere un comportamento assimilabile alla spia e che come tale tradisce un legame o una fiducia preesistente (l'espressione "fare la spia" rende plastico il concetto negativo attribuito a chi denuncia).

L'art.1, comma 51 della legge n.190/2012 tende a garantire il *whistleblower* dalle conseguenze pregiudizievoli a cui potrebbe potenzialmente incorrere chi, per la scelta fatta, può essere esposto a ritorsioni di vario genere, dalle sanzioni al licenziamento o ad altra misura sanzionatoria fino alle più disparate forme di ritorsioni o discriminazioni sul luogo di lavoro configurabili sempre come forme di *mobbing*. Nella cultura generale italiana la denuncia di un illecito amministrativo non è vista quasi mai percepita come l'azione nobile e disinteressata di chi agisce a tutela della correttezza dell'operato della pubblica amministrazione, quanto piuttosto come una conferma del fatto che la corruzione alligna e prolifera tra le maglie della pubblica amministrazione. Paradossalmente, all'aumentare del numero o dei casi di denuncia da *whistleblower*, aumenterebbe la percezione pubblica di un apparato amministrativo ed economico corrotto e non funzionante.

A ciò può aggiungersi anche il fatto che spesso il *whistleblower*, in senso stretto, è anche uno dei soggetti che ha concorso all'evento fraudolento e quindi, a prescindere dall'operoso ravvedimento, comunque tardivo, è anche colui il quale reca con sé la macchia del reato. Questa circostanza, ad esempio, nella cultura giuridica nostrana ha notevoli difficoltà ad essere accettata, dimostrazione ne è che la norma sopra citata, a proposito del *whistleblower* italiano, afferma: "*...condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro*".

Appare, pertanto, opportuno operare per rimuovere i fattori che possono ostacolare o disincentivare il ricorso all'istituto del *whistleblowing*, come i dubbi e le incertezze circa la procedura da seguire e i timori di ritorsioni o discriminazioni. Per questa ragione, occorre individuare una serie di elementi e di indicazioni operativi da fornire al *whistleblower* riguardo all'oggetto, ai contenuti, ai destinatari e alle modalità di trasmissione delle segnalazioni, nonché circa le forme di tutela che il nostro ordinamento può assicurare".

Se il comma 51 della legge n.190/2012 si limita a considerare solo gli atti illeciti commessi da dipendenti pubblici ("*...il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro...*"), occorre ampliare l'oggetto della segnalazione del *whistleblower* anche ai comportamenti pericolosi per la comunità, che di per sé possono essere un *quid* di diverso dalle tipiche condotte illecite. Per questa ragione appare ragionevole che la segnalazione possa avere ad oggetto azioni o omissioni, commesse o

tentate penalmente rilevanti, poste in essere in violazione dei Codici di comportamento o di altre disposizioni organizzative sanzionabili in via disciplinare, suscettibili di arrecare: pregiudizio patrimoniale all'amministrazione di appartenenza o ad altro ente pubblico, pregiudizio all'immagine del nostro Ente, danno alla salute o sicurezza dei dipendenti, utenti e cittadini o di arrecare un danno all'ambiente, pregiudizio agli utenti o ai dipendenti o ad altri soggetti che svolgono la loro attività presso l'Ente.

Occorre, poi, per promuovere le segnalazioni, predisporre una modulistica chiara, semplice e onnicomprensiva, che ponga il *whistleblower* nella condizione di esaurire la propria capacità informativa in un'unica interlocuzione, al fine di tutelarlo nei confronti del segnalato, poiché, se il *whistleblower* stesso fosse costretto a specificare la propria accusa con più interlocuzioni, potrebbe maturare maggiori sospetti. Per questa ragione, la standardizzazione della segnalazione dovrebbe mettere in luce i seguenti elementi:

1. generalità del soggetto che effettua la segnalazione, con indicazione della posizione o funzione svolta nell'ambito dell'azienda;
2. una chiara e completa descrizione dei fatti oggetto di segnalazione;
3. se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui sono stati commessi;
4. se conosciute, le generalità o altri elementi (come la qualifica e il servizio in cui svolge l'attività) che consentano di identificare il soggetto/i che ha/hanno posto/i in essere i fatti segnalati;
5. l'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione;
6. l'indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
7. ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

La legge tutela l'anonimato del segnalante nei confronti dei soggetti denunciati, non il suo anonimato *tout court*.

Per questa ragione le segnalazioni anonime non possono essere ammesse. Pertanto le segnalazioni anonime, ovvero prive di elementi che consentano di identificare il loro autore, anche se recapitate tramite le modalità previste, non possono essere prese in considerazione nell'ambito delle procedure volte a tutelare il dipendente pubblico che segnala illeciti, ma vanno trattate alla stregua delle altre segnalazioni anonime e prese in considerazione per ulteriori verifiche solo se relative a fatti di particolare gravità e con un contenuto che risulti adeguatamente dettagliato e circostanziato. Vanno individuate forme di tutela, così come declinate dalla normativa nazionale, con particolare riferimento al divieto di discriminazione del *whistleblower*, nonché le tutele in caso di segnalazione fatta a scopo diffamatorio. È così che la responsabilità penale e disciplinare del *whistleblower* resta necessariamente impregiudicata nell'ipotesi di segnalazione calunniosa o diffamatoria ai sensi del codice penale e dell'art. 2043 del codice civile.

6. COMUNICAZIONE

Il presente Piano di prevenzione della corruzione è destinato a tutto il personale dipendente dell'amministrazione.

A decorrere dalla sua approvazione, sarà consegnato a tutto il personale neoassunto al momento della presa di servizio.

Al personale già in servizio alla data di approvazione del presente Piano sarà comunicato, tramite specifiche iniziative, l'adozione dello stesso ed indicato il percorso da seguire per prendere atto dei suoi contenuti e dichiararne l'avvenuta lettura.

Il Piano di prevenzione della corruzione sarà pubblicato sul sito web dell'ente, nella sezione Amministrazione trasparente e sarà presentato altresì in seduta plenaria ai Dirigenti dell'Ente.