COMUNE
DI BOLOGNA

Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza

2017-2019

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

A cura di:
Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza - Dott. Roberto Finardi
Staff Segretario Generale - Atti normativi e Controlli amministrativi – Avv. Maria Pia Trevisani
Area Affari Istituzionali, Quartieri e nuove cittadinanze - Dott.ssa Alessandra Foschetti

Indice

1. Il quadro normativo.....3
2. Il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza del Comune di Bologna.....5
2.1. Il contesto esterno.....6
2.2. Il contesto interno. I piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza dal 2014 ad oggi.....10
2.3. L'organizzazione del Comune di Bologna.....11
2.4. Il contesto operativo di riferimento e il modello organizzativo dell'anticorruzione nel Comune di Bologna.....14
2.4.1. Rete dei referenti.....14
2.4.2. La partecipazione della rete dei referenti nella procedura di aggiornamento del piano triennale 2017 – 2019.....17
3. Coordinamento con gli strumenti di programmazione e il ciclo della perfomance.....18
3.1. Obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione.....20
3.2. Obiettivi strategici in materia trasparenza.....22
3.3. Il modello di trattamento del rischio: il risk management.....23
4. Mappatura dei processi, monitoraggio dei rischi e valutazione dell'efficacia delle misure per il loro trattamento.....27
4.1. La mappatura e l'analisi dei processi.....28
4.2. Identificazione, analisi e ponderazione dei rischi.....29
4.3. Il trattamento dei rischi.....31
5. Le misure.....31
5.1. Il sistema dei controlli interni.....31
5.2. La Trasparenza.....34
5.3. Inconferibilità e incompatibilità.....35
5.4. Monitoraggio termini del procedimento 36
5.5. Codice di comportamento.....38
5.6. Conferimento di incarichi professionali a soggetti esterni all'amministrazione 39
5.7. Conferimento o autorizzazione di incarichi a propri dipendenti. Obblighi di comunicazione e relative procedure.....41
5.8. Formazione del Personale.....41
5.9. Rotazione degli incarichi.....44
5.10. Relazione del Responsabile Anticorruzione 45
5.11. Il Whistleblowing.....45
5.12. Patto di integrità.....47
5.13. Linee guida e check list di controllo.....48
6. Comunicazione.....48

1. Il quadro normativo

La legge 6 novembre 2012, n.190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", contiene la disciplina generale di prevenzione dei fenomeni corruttivi nella pubblica amministrazione.
La legge costituisce assolvimento agli obblighi internazionali che discendono dalla Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 31 ottobre 2003 (Convenzione di Merida), ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116, e dalla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 (Convenzione di Strasburgo), ratificata dall'Italia con 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 in generale il cattivo funzionamento dell'amministrazione (c.d. *maladministration*), a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, hanno 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 forma di prevenzione e contrasto della corruzione.
La legge n. 190/2012 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 ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico il concetto di "corruzione" in senso amministrativo, intesa come "assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari" (Determinazione ANAC n. 12/2015). Tale nozione di corruzione è più ampia e si distingue nettamente dalla nozione di corruzione in senso penalistico: riguarda atti o comportamenti che contrastano con la cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità della Pubblica Amministrazione.
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 ha individuato come strumenti di lotta alla corruzione negli ambiti di cui sopra rispettivamente: la trasparenza, la ridefinizione dei codici di comportamento dei pubblici dipendenti, l'inconferibilità e l'incompatibilità degli incarichi.
Il quadro normativo di riferimento è integrato da:
a) D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, e s.m.i., in materia di "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", recentemente modificato dal D.Lgs. n. 97 del 25 maggio 2016.
b) D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 e s.m.i., che detta disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e presso gli enti privati in controllo pubblico;
c) D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50, sul Codice dei contratti pubblici.
Le principali novità introdotte dal D. Lgs. n. 97/2016 riguardano la delimitazione soggettiva e oggettiva degli obblighi di pubblicità, trasparenza e la diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. E' stata introdotta una nuova forma di accesso civico ai dati e ai documenti pubblici, non oggetto di pubblicazione obbligatoria, equivalente a quella che nei sistemi anglosassoni è definita *Freedom Of Information Act* (Foia). Questa nuova forma di accesso prevede che chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, possa accedere a tutti i dati e ai documenti

detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche quelli che non hanno obbligo di pubblicare, ad esclusione di un elenco tassativo di atti sottoposti a regime di riservatezza. Si tratta di un concetto di accesso civico molto più esteso rispetto al precedente, perché prevede che ogni cittadino possa accedere senza alcuna motivazione ai dati in possesso della Pubblica Amministrazione e che, contestualmente, non abbia la possibilità di ricevere rifiuto alla richiesta di informazioni, se non motivato. E' stata, anche, esplicitata la prevista gratuità del rilascio di dati e documenti (salvo i costi di riproduzione).
Il D. Lgs. n. 97/2016 è intervenuto anche sulla legge 6 novembre 2012, n. 190 sia precisando i contenuti e i procedimenti di adozione del Piano nazionale anticorruzione e dei piani triennali per la prevenzione della corruzione, sia ridefinendo i ruoli, i poteri e le responsabilità dei soggetti interni che intervengono nei relativi processi.
Viene definito il ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), cui viene attribuita la competenza, finora propria del Dipartimento della funzione pubblica, ad adottare il Piano nazionale anticorruzione e che assume un ruolo più incisivo anche sull'azione sanzionatoria.
Inoltre è previsto il superamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità che viene sostituito da un'apposita sezione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, nella quale dovranno essere indicati i responsabili della trasmissione e pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati secondo le disposizioni del decreto legislativo. E ' prevista altresì l'unificazione delle figure di responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

2. Il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza del Comune di Bologna

La nuova disciplina introdotta dal D. Lgs. n. 97/2016 unifica in capo ad un solo soggetto l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Negli Enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e' individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione.
La nuova disciplina ne rafforza anche il ruolo di interlocuzione con la struttura e e di controllo, prevedendo che l'organo di indirizzo disponga eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare che al RPCT siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettivita'.
Il medesimo decreto attribuisce al RPCT il potere di segnalare all'organo di indirizzo e all'OIV le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e di indicare agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Il Segretario generale, Dott. Roberto Finardi, è Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) per il Comune di Bologna, ai sensi dell'art. 1 comma 7 della legge 06.11.2012, n. 190, come modificato dal D.Lgs n. 97/2016, nominato con atto del Sindaco del 27 ottobre 2016 PG. 359936/2016.

2.1. Il contesto esterno

Il contesto esterno, dal punto di vista dell'andamento demografico, analisi del tessuto economico e sociale, assetto dei servizi pubblici sul territorio, è illustrato nel Vol. 1 del Documento Unico di Programmazione economica 2017 – 2019, che qui si intende integralmente richiamato[1].

Il contesto esterno si connota, secondo le risultanze della "Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia"– Secondo semestre 2015 – per la presenza di rischi di infiltrazioni mafiose nel tessuto economico e sociale regionale. Nell'area bolognese si evidenzia in particolare la presenza di soggetti criminali riconducibili alle mafie calabrese, siciliana, campana, attive nei settori delle imprese edili, delle scommesse clandestine, del trasporto su gomma, del traffico di sostanze stupefacenti. In provincia di Bologna si segnalano presenze di esponenti delle famiglie, nonché di soggetti contigui alle famiglie mafiose del capoluogo etneo. Sono presenti proiezioni 'ndranghetiste in Emilia Romagna, integrate nel tessuto socio-economico del territorio, intessendo relazioni con gli appartati politici ed imprenditoriali locali. Oltre che nel capoluogo di Regione, dove nel tempo sono state registrate anche presenze di cosche reggine, la famiglia crotonese risulta stabilmente insediata nelle province di Reggio Emilia, Parma e Piacenza. Le indagini hanno riguardato organizzazioni camorristiche operanti in Emilia, confermando il cambio di strategia dei sodalizi criminali, che sembrano prediligere un approccio non più ancorato al predominio militare del territorio, ma volto alla corruttela e alla ricerca di connivenze. Le conflittualità che caratterizzano notevolmente il territorio campano, vengono superate in una logica di condivisione degli interessi, specie di quelli collegati alla ricostruzione post terremoto del 2012, che ha riguardato le province di Bologna, Ferrara, Modena e Reggio Emilia.

Quanto alle tipologie di reati e con riferimento alle notizie di reato che meglio indicano l'andamento della criminalità, risulta dalla Relazione di apertura dell'anno giudiziario 2016 della Corte d'Appello di Bologna un aumento delle iscrizioni per reati di corruzione, furti in abitazione, fallimentari, in materia tributaria, lesioni colpose Va osservato, per la sua rilevanza, il dato relativo al significativo aumento del numero dei procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione, tanto personali che reali, sia innanzi ai Tribunali in primo grado, che alla Corte di Appello in sede di gravame, segno ulteriore che il cosiddetto processo Aemilia non può ritenersi riferito ad un fenomeno isolato ed occasionale di infiltrazione mafiosa nel territorio dell'Emilia Romagna.

1 http://www.comune.bologna.it/media/files/volume_1_dup_20172019.pdf

L'attività di Polizia amministrativa ha originato una particolare attività di contrasto all'abusivismo commerciale con numerosissimi sequestri di merce contraffatta o con marchi mendaci. E' proseguita inoltre l'attività di controllo e vigilanza edilizia del territorio per contrastare l'abusivismo edilizio, effettuata da personale tecnico e amministrativo dell'Amministrazione, coadiuvato dal nucleo dedicato della Polizia Municipale; nell'ambito delle attività sono costanti i rapporti con l'Autorità Giudiziaria, l'avvocatura comunale e gli altri settori col fine di governare il corretto ripristino dello stato dei luoghi e il relativo contenzioso amministrativo che ne può scaturire. L'attività prevede procedure sanzionatorie che possono portare a sanatorie o a ripristini comportanti anche la demolizione delle opere abusive da eseguirsi a cura del privato o coattivamente da parte dell'Amministrazione, in tal caso accompagnata dall'acquisizione, ove previsto dalla norma, di immobili abusivi.

Nell'anno 2016 le **attività di controllo** hanno portato a rilevanti risultati, di seguito illustrati in una tabella di raffronto con il 2015.

	2015	**2016**
STUPEFACENTI		
Denuncia per detenzione per uso personale di sostanze stupefacenti	123	10
Denuncia per detenzione ai fini di spaccio di sostanze stupefacenti	9	2
Sequestri di sostanze stupefacenti	182	87
Marijuana	1413	2244
Cocaina	8	13
Hashish	2649	1563
Pasticche	2	0
Altro	121	0
POLIZIA GIUDIZIARIA		
Denuncia per Furto	39	15
Denuncia per danneggiamento	7	13
Denuncia di abbandono di persona incapace	0	2
Denuncia per disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero	24	9
Denuncia per molestie e disturbo alle persone	9	2
Denuncia per resistenza a Pubblico Ufficiale	5	12

Denuncia per rapina	9	11
Denuncia per ricettazione	4	5
Denuncia per rifiuto di generalità	43	12
Attività di P.G. (attività per la quale seguiranno indagini più approfondite)	90	31
Denuncia in stato di libertà	362	253
Porto d'armi o oggetti atti ad offendere	2	14
Restituzione all'avente diritto	206	145
Denuncia per ubriachezza molesta	7	8
Sequestri penali	165	148
Arresto in flagranza	135	238
Identificazione di persona	2160	3012
RUMORE E IMBRATTAMENTO		
Art. 12 reg P.U. divieto di suoni o schiamazzi	23	31
Art. reg. P.U. rifiuti in adiacenza degli es. comm., artigianali e di servizie circoli privati	2	3
Art. 17 reg. P.U. comportamenti molesti che arrecano disturbo	39	68
Art. 18 reg. P.U. uso del dispositivo antifurto	0	0
Art. 4 reg. P.U. eseguire pulizia di cose, veicoli e animali su aree pubbliche	0	10
Art. 4 reg. P.U. immersione in fontane o acque pubbliche	17	3
Art. 4 reg. P.U. insozzare le pubbliche vie	4	16
Reg. PU. esigenze fisiologiche	52	43
Regolamento per la prevenzione e il controllo inquinamento acustico	13	16
Affissioni abusive	81	90
OCCUPAZIONE SUOLO		
Art. 4 reg P.U. campeggio o dimora in tende o baracche	24	39
Art. 4 reg. P.U. occupazione sede stradale con espositori cavalletti non autorizzati	1	5
Art. 5 reg. P.U. pratica di giochi con intralcio e disturbo su suolo pubblico	17	15

Art. 11 reg. P.U. distribuzione di volantini e opuscoli ed altri simili oggetti	7	23
Art. 17 reg. P.U. bivacchi	81	229
Art. 17 reg P.U. occupazione abusiva spazi pubblici	74	38
Art. 17 reg. P.U.accattonaggi e questue moleste	304	550
Art. 17 reg. P.U. consumo alimenti e bevande in luoghi pubblici	7	30
Art. 17 reg. P.U. lavavetri	544	279
Regolamento per la collocazione dei mezzi pubblicitari	83	23
Regolamento dei mercati e fiere PGN 81156/11 art. 40	29	68
D.Lgs 114/98 disciplina relativa al commercio	410	134
Controllo aree golenali	247	443
ANIMALI VERDE CDS		
Art. 6 reg. P.U. sgombero di neve	4	6
Art. 7 reg. P.U. manutenzione per il decoro igiene e sicurezza degli edifici e dei terreni	19	19
Art. 8 reg. P.U. graffiti	0	3
Art. 23 reg. fauna - guinzaglio e museruola	62	48

Dal **contenzioso legale** emergono i seguenti dati:

	ANNO 2014	**ANNO 2015**	**ANNO 2016**
Accesso	2	1	/
Commercio	9	16	10
Edilizia	46	59	26
Edilizia Residenziale Pubblica	8	1	3
Gare/Appalti/selezioni	14	13	9
Lavoro	180	127	66
Locazioni / Concessioni	6	6	/
Occupazione suolo pubblico	4	2	3
Recupero crediti	2	2	/
Risarcimento danni/risoluzione/ Inadempimento	5	7	1

Sanzioni amministrative/rimozione/confische	133	98	79
Traffico/telefonia/impianti/carburanti	6	2	2
Urbanistica/espropri	16	10	8
Varie	16	9	21
Elettorale	/	/	2
Espropri/retrocessioni	/	/	1
Rimozione/sequestri/confische	/	/	1
Pensionistica	/	/	2
Ambiente/energia	/	/	4
Totale	**447**	**353**	**238**

2.2. Il contesto interno. I piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza dal 2014 ad oggi.

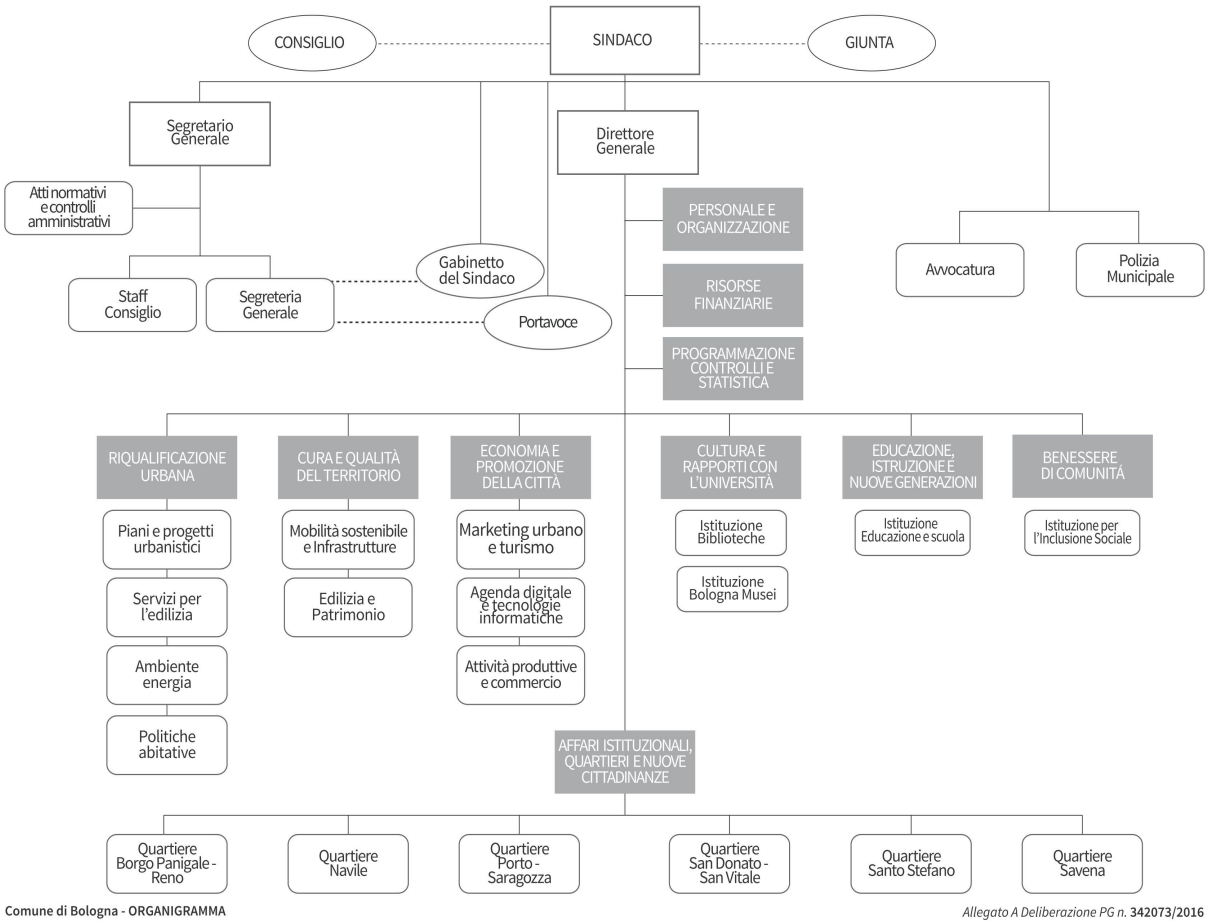
Il Comune di Bologna ha dato applicazione alle norme anticorruzione introdotte dalla legge 190/2012, attraverso la pubblicazione, nel gennaio 2014, del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTCP) e il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, cui sono seguiti i successivi previsti aggiornamenti a cadenza annuale nel gennaio del 2015 e 2016.
Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione ha la finalità di pianificazione organizzativa in ordine alle "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 PTCP del Comune di Bologna è stato elaborato partendo dall'esame del contesto esterno e interno e con l'analisi accurata dei processi afferenti gli oltre 800 procedimenti amministrativi della banca dati dello stesso ente, per giungere all'individuazione dei più significativi, in termini di probabilità e di impatto per l'ente, rischi di corruzione e delle misure di prevenzione più idonee a contrastarne il verificarsi e a eliminarli.
Le aree maggiormente esposte individuate dal Piano hanno riguardato prevalentemente le attività amministrative che prevedono l'erogazione di funzioni e servizi in favore di cittadini e operatori economici, come le autorizzazioni e le concessioni, le procedure contrattuali per l'affidamento di appalti di lavori, forniture e servizi. E ancora, le attribuzioni e le erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, i concorsi e le prove per l'assunzione del personale e le progressioni di carriera. In buona sostanza,

tutte le attività amministrative che costituiscono processi attraverso i quali viene coinvolta, in maniera particolarmente sensibile in termini di impatto, la sfera giuridica soggettiva: costituendo, modificando o estinguendo facoltà, prerogative, mere aspettative che consentono al singolo non solo di operare sul piano delle attività economiche, sociali, ma di sviluppare la propria individualità e personalità in ogni campo in cui al Comune siano attribuite poteri di regolazione.
Nel 2016 il PTCP è stato adeguato, in attuazione dell'Aggiornamento al PNA 2015, ampliando le aree di rischio, con riferimento ai controlli e alle nomine in enti, aziende e società controllate.
Per ciascun rischio individuato sono state definite le misure più idonee per contrastare e mitigare il verificarsi di fenomeni di "mala amministrazione", da intendersi non solo ed esclusivamente come "reati", ma come tutte quelle forme di cattivo, errato, esercizio di un potere pubblico. Per questa ragione, le misure coinvolgono, a seconda delle rispettive competenze, tutte le strutture amministrative dell'ente.
Il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità ha individuato, invece, come previsto decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, le azioni e le attività per assicurare la trasparenza e l'accessibilità dei cittadini all'operato di organi politici e della struttura tecnica, definendo ruoli, controlli, modalità e i dati da pubblicare all'interno del sito istituzionale. Il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità ha perseguito l'obiettivo di rendere pubblica l'azione amministrativa in modo tale che, sulla base di maggiori informazioni, fosse possibile maggior condivisione e di conseguenza maggior partecipazione della cittadinanza e dei principali portatori o detentori di interessi sociali. E' stata completamente implementata la sezione dedicata "Amministrazione trasparente" attraverso l'aggiornamento dei contenuti nelle sottosezioni, l'ottimizzazione e l'organicità delle varie sezioni grazie anche all'integrazione dell'interfaccia web con alcuni sistemi informatici gestionali interni per permettere la pubblicazione in modo tempestivo e automatico delle tipologie di atti relative alle seguenti sezioni: provvedimenti dirigenti, consulenti e collaboratori, atti di incarico, personale, incarichi autorizzati e concessi, bandi di gara e contratti, sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici.
Sono state intraprese, inoltre, attività di rivisitazione dell'organizzazione dei processi, per integrare l'attività di pubblicazione dei contenuti, che hanno comportato significative modifiche ed aggiornamenti per la gestione automatica dei dati da pubblicare.

2.3. L'organizzazione del Comune di Bologna

Lo schema organizzativo, approvato dalla Giunta il 18/10/2016 (PG. n. 342073/2016), ha introdotto modifiche allo schema e alle funzioni della macrostruttura per renderla maggiormente funzionale alla realizzazione dei progetti e servizi che discendono dalle Linee programmatiche di mandato 2016 – 2021 e dai contenuti dei documenti di programmazione.

Si è confermata la distinzione tra Dipartimenti e Aree, queste ultime come strutture di staff o di coordinamento di Quartieri ed Istituzioni. Le innovazioni organizzative si riferiscono all'integrazione delle funzioni relative alle attività a favore di giovani e adolescenti in un'unica struttura all'interno dell'Area "Educazione, Istruzione e nuove generazioni"; si sono ricomposte nell'Area Benessere di Comunità le attività e funzioni in ambito sociale e sociosanitario; si è definita un'unità organizzativa nell'Area "Affari istituzionali, Quartieri e nuove cittadinanze", che promuova e coordini gli interventi, trasversali ai settori dell'Amministrazione, relativi ai diritti, alla integrazione interculturale, al contrasto alle discriminazioni, alle pari opportunità e alla tutela delle differenze; si sono riallocate funzioni e attività relative allo sport all'interno del Settore Edilizia e patrimonio - Dipartimento Cura e Qualità del Territorio.
Ogni realtà organizzativa, Dipartimento, Area, Settore, Quartiere, ha a capo un Direttore di struttura apicale che assicura l'integrazione e il coordinamento con l'obiettivo di garantire il buon andamento dell'attività amministrativa e gestionale della struttura ad esso affidata.
Sovrintende al funzionamento generale dell'organizzazione e della gestione del Comune la Direzione generale.
La funzione di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi del Comune, in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, è affidata al Segretario generale, al quale è attribuita anche la funzione di autorità disciplinare per il personale dirigente.
La funzione di RASA (Responsabile Anagrafe Stazione Appaltante) è svolta dalla Dirigente dell'Unità Intermedia "Gare ed Economo comunale".
La funzione di "gestore" delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ai sensi dell'art. 6 del Decreto del Ministero dell'Interno 25 settembre 2015, è svolta dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, Dott. Roberto Finardi.



QUADRO SINTETICO DATI RELATIVI AL PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2016

Numero dirigenti 56
Numero non dirigenti 4109

QUADRO SINOTTICO SANZIONI DISCIPLINARI/PROCEDIMENTI PENALI
Al 31 DICEMBRE 2016

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	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Procedimenti disciplinari	107	124	90	81	62	46	66
Contenziosi curati	70	60	243	228	265	248	108
Autorizzazioni a prestazioni professionali rilasciate	404	306	308	260	213	228	225

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.

2.4. Il contesto operativo di riferimento e il modello organizzativo dell'anticorruzione nel Comune di Bologna

Il modello organizzativo di riferimento per l'anticorruzione è stato confermato nella citata deliberazione della Giunta Comunale PG n. 342073/2016. Essa prevede la struttura "Atti normativi e Controlli Amministrativi" in posizione di Staff al Segretario Generale con funzioni di supporto del Segretario Generale nell'attività di controllo sugli atti amministrativi di cui all'art. 147 bis T.U.E.L. e nell'espletamento dei compiti e delle funzioni di competenza definite dalla legge n. 190/2012 e s.m.i. in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza amministrativa.
All'unità di staff può essere assegnato personale e/o può avvalersi di personale dipendente da altre strutture (art. 8 bis, comma 3, del Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e servizi - PG 251620/2009).

2.4.1. Rete dei referenti

A seguito della nomina del nuovo Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e delle modifiche allo schema organizzativo approvate con deliberazione della Giunta comunale, si è ritenuto opportuno rinnovare nel corso del 2016 la rete dei referenti in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

I referenti svolgono un'importante attività informativa nei confronti del RPCT, affinchè questi possa ricevere dalla struttura organizzativa elementi di conoscenza e riscontri per la formazione e il monitoraggio del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

In occasione della revisione, la rete dei referenti è stata ampliata coinvolgendo anche i Quartieri e le Istituzioni (come previsto nel PTPC 2016-2018). Attualmente sono stati individuati, per ogni struttura organizzativa, i seguenti referenti:

Area Affari Istituzionali, Quartieri e Nuove cittadinanze	Alessandra Foschetti
Area Benessere di Comunità e Istituzione per l'Inclusione sociale	Mimmo Cosimo Mosticchio
Area Cultura e Rapporti con l'Università, Istituzione Bologna Musei e Isitituzione Biblioteche	Maria Giovanna Ghelfi - Elena Gerla
Area Educazione Istruzione e Nuove Generazioni	Patrizia Stefanelli
Area Personale e Organizzazione	Luisa Bertoluzza
Area Programmazione Controlli e Statistica	Sandra Gnerucci
Area Risorse Finanziarie	Elisa Ravaioli
Dipartimento Economia e promozione della Città	Anna Zambelli
Dipartimento Riqualificazione Urbana	Deanna Passerini - Silvia Silvagni
Istituzione Educazione e Scuola	Giampaolo Cristiano
Polizia Municipale	Piergiorgio Nassisi
Quartiere Borgo Panigale - Reno	Nicola Antoni
Quartiere Navile	Daniele Mazzoni
Quartiere Porto Saragozza	Gianluigi Chelli
Quartiere San Donato-San Vitale	Maria Audenzia Milana
Quartiere Santo Stefano	Flavia Albano
Quartiere Savena	Emanuela Contoli
Settore Agenda digitale e tecnologie informatiche	Stefano Mineo
Settore Ambiente ed Energia	Roberta Mazzetti
Settore Attività produttive e Commercio	Fabrizio Fugattini - Cristian Grigatti
Settore Avvocatura	Antonio Carastro
Settore Edilizia e Patrimonio	Fabio Andreon - Barbara Bottino
Settore Marketing urbano e Turismo	Patrizia Minghetti
Settore Mobilità Sostenibile e Infrastrutture	Cinzia Nerastri

Settore Piani Progetti Urbanistici	Davide Fornalè
Settore Politiche abitative	Carmela Speranza
Settore Servizi per l'Edilizia	Giovanni Ferraresi
Settore Segreteria Generale	Patrizia Tronca - Ilenia Imola (per le Partecipazioni societarie)

A livello operativo la strutturazione di questo **staff di progetto** si configura come segue:

1. il **nucleo operativo**: comprende i referenti della rete che svolgono le attività fondamentali direttamente collegata all'ottenimento dei prodotti e dei servizi.

2. **il vertice strategico**, nella persona del Responsabile della prevenzione della corruzione nell'ente, con il ruolo nella rete di:
a. supervisione diretta;
b. gestione delle condizioni di confine e cioè delle relazioni dell'organizzazione col suo ambiente;
c. sviluppo della strategia per l'attuazione del piano nell'ente.

3. **la linea intermedia**: si tratta dello staff "Atti normativi e controlli amministrativi" già istituito. Il vertice strategico è collegato al nucleo dalla linea intermedia ed è necessaria per supervisionare il progetto complessivo. I compiti della linea intermedia sono:
a. rapportarsi con il vertice strategico riportando feedback, criticità e comunicazioni;
b. intervenire nel flusso delle decisioni con competenze di merito;
c. gestire situazioni di criticità o problematiche;
d. supportare il nucleo operativo nei compiti e supervisionarne gli adempimenti.
Le attività previste sono quelle derivanti dagli obblighi indicati dalla legge sull'anticorruzione e sulla trasparenza. In particolare si tratta di porre a sistema tutta la serie di adempimenti e controlli scaturenti dal Programma Triennale di Prevenzione della Corruzione.

a. Vertice strategico – Responsabile prevenzione della corruzione:
•si rapporta con la linea intermedia e con gli organi politici;
•emana i provvedimenti richiesti dal PTPC;
•interviene in caso di necessità e segnalazione su casi ad hoc;
•forma i dipendenti del nucleo operativo;
•verifica, sulla base di report complessivi e periodici, l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità;
•presenta annualmente i PTPC, dei quali ne definisce le misure;
•si relaziona con gli organi di governo per le comunicazioni ad hoc previste dalla normativa (relazioni, comunicazioni, ecc);

•riceve segnalazioni di episodi corruttivi ed interviene direttamente secondo le regole indicate (Whistleblowing).

b. Linea intermedia - Atti normativi e controlli amministrativi:
•si rapporta direttamente con il vertice strategico cui relaziona periodicamente sull'andamento del piano;
•propone modifiche al piano in caso di accertamento di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione;
•incontra periodicamente i referenti del nucleo operativo dai quali riceve report (sulla base di standard già predisposti) sugli adempimenti;
•si fa da tramite per i quesiti sulle modalità di adempimento al Piano;
•si mantiene costantemente aggiornato sulle novità normative e sugli adempimenti richiesti dalla normativa sull'anticorruzione;
•predispone news da affigere nella bacheca del Comune online circa i gli adempimenti sull'anticorruzione;
•propone al Responsabile – vertice strategico, l'adozione di provvedimenti.
c. Nucleo operativo
•si rapporta con la linea intermedia;
•è periodicamente formato/informato sugli adempimenti richiesti alla struttura;
•predispone report periodici per la verifica e il monitoraggio delle misure adottate, utilizzando modelli forniti dalla linea intermedia;
•si fa collettore di esigenze e criticità circa l'adempimento del piano all'interno della propria struttura e le riporta alla linea intermedia.

2.4.2. La partecipazione della rete dei referenti nella procedura di aggiornamento del piano triennale 2017 – 2019

Il Comune di Bologna ha avviato un percorso partecipato per la predisposizione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2017 - 2019, per la prima volta redatto in un unico documento.
Sono stati interessati diversi livelli stakeholders interni ed esterni l'amministrazione stessa.
Il coinvolgimento degli attori esterni è stato realizzato tramite una consultazione aperta con avviso (PG 365895/2016 del 02/11/2016), sia sulla pagina istituzionale del Comune di Bologna, sia nella bacheca della Intranet comunale a firma del Responsabile della Prevenzione della Corruzione ai fini della formulazione di proposte di modifiche o integrazioni al Piano di Prevenzione della corruzione.
Il coinvolgimento interno è stato particolarmente utile a supporto dell'attività di monitoraggio e di autoanalisi della realtà amministrativa e organizzativa, della conoscenza sistematica dei processi svolti e dei procedimenti amministrativi. Nel mese di aprile 2016 i referenti individuati sono stati chiamati a collaborare per la verifica dell'attuazione delle misure approvate. E' stato quindi inviato loro un documento di sintesi contenente le Misure individuate per Aree di

Rischio con l'invito all'analisi ragionata da condividere con le strutture di riferimento.

Tutti i dipendenti sono stati contestualmente messi a conoscenza della fase di monitoraggio, tramite l'utilizzo della bacheca della intranet interna. Successivamente, nel mese di maggio 2016, lo Staff a supporto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione ha incontrato ogni referente per chiarire, rivedere, specificare tutte le criticità e le osservazioni e le proposte emerse.

Tali indicazioni (confluite in un successivo documento di sintesi) sono state utili per la revisione del piano (Tabelle Rischi/Misure), per l'adozione di specifici strumenti amministrativi (es. misure di sicurezza per l'accesso alle sedi comunali), per iniziative formative/informative ad hoc (es. il nuovo Codice degli Appalti).

Nella stesura del presente Piano si è tenuto conto del PNA 2016.

3. Coordinamento con gli strumenti di programmazione e il ciclo della perfomance

Il presente Piano è integrato nel contesto degli obiettivi strategici definiti dal Consiglio comunale in materia di legalità e sicurezza nel Documento Unico di Programmazione strategica 2017 – 2019.
Si richiama, in particolare, il Programma "SICUREZZA E PRESIDIO DEL TERRITORIO", articolato in più tre Progetti.
1) Progetto: Task Force antidegrado. In un momento di crisi in cui cresce l'illegalità e diventa più facile per i criminali agganciare e ricattare persone e aziende in difficoltà, occorre accorciare la distanza tra amministrazione locale e autorità di pubblica sicurezza e accompagnare le politiche di repressione ad azioni di prevenzione e di inclusione sociale.
La legalità è anche un valore che va diffuso e insegnato alle giovani generazioni. Credere nella legalità vuol dire credere nella giustizia e far crescere un senso di responsabilità individuale. Il controllo dello spazio pubblico, l'approccio alle problematiche delle vittime, l'educazione dei giovani alla legalità, il contrasto al bullismo debbono vedere forti investimenti educativi. Particolarmente articolata e orientata su più versanti appare in merito l'attività della Polizia Municipale. Attraverso l'attività di "Cantiere Vigile" in sinergia con Ausl, Ispettorato del Lavoro, Città Metropolitana e altri Enti, svolge un'attenta attività di controllo sui cantieri edili assicurando il rispetto della normativa in materia di sicurezza sul lavoro, vigilando sulla regolarità contributiva degli addetti ai cantieri come forma di contrasto allo sfruttamento di manodopera e sui rapporti intercorrenti tra società appaltatrici e subappaltatrici, in un settore ben tristemente famoso per la facilità di infiltrazioni di carattere mafioso. Tenuto conto dell'esperienza maturata dall'avvio del progetto nel 2007 e degli importanti risultati conseguiti sul piano della sicurezza del lavoro e della prevenzione del cosiddetto "lavoro nero" nei

cantieri edili e stradali, in data 16 ottobre 2015 è stato rinnovato il protocollo d'intesa fra gli Enti coinvolti, sulla scorta del quale si è dato seguito all'azione di prevenzione e sensibilizzazione, e non solo di repressione, presso imprese e lavoratori del settore. Il Patto è stato aggiornato con l'aggiunta di alcuni ambiti di intervento: l'integrazione delle informazioni sugli immobili occupati; la lotta al commercio abusivo; il contrasto all''uso di sostanze psicoattive, soprattutto alla guida; la prevenzione ad atti di violenza su donne e minori; il contrasto a livello metropolitano della prostituzione; il potenziamento del sistema di videosorveglianza; l'aggiornamento professionale degli operatori per nuove esigenze, ad esempio la lotta alla ludopatia. Inoltre sarà implementato il monitoraggio del territorio attraverso la presenza dei Presidenti di Quartiere al tavolo per la sicurezza urbana.
2) Progetto: Nuovo sistema di videosorveglianza. E' stato recentemente attivato il tavolo tecnico del Comitato per l'Ordine e la sicurezza pubblica, che ha come obiettivo il riordino e l'adeguamento del sistema di videosorveglianza cittadino; al tavolo siedono qualificati rappresentanti di tutte le forze dell'ordine coinvolte, unitamente alla componente tecnica fornita dai Servizi Informatici del Comune di Bologna. Con questo progetto il Comune di Bologna si propone di assicurare la costante revisione, mappatura e adeguamento tecnico del sistema di videosorveglianza cittadino, quale strumento essenziale messo a disposizione del sistema integrato di sicurezza urbana gestito sui tavoli del Patto per la Sicurezza, a garanzia di una maggiore e partecipata forma di prevenzione dei comportamenti che recano disagio alla convivenza civile e riducono la serenità della comunità.
3) Progetto: Assistenti civici. Il progetto si propone di riorganizzare la presenza di figure a presidio del territorio, in particolare nei pressi delle scuole, denominate assistenti civici, impiegate alle dirette dipendenze e in appoggio alla Polizia Municipale, sia come figure di riferimento per la cittadinanza, sia come presenza deterrente verso comportamenti evidenzianti la mancanza di senso civico, che pregiudicano la convivenza civile, riducendo la serenità della comunità.
E' previsto inoltre il Programma "EQUITÀ, che comprende il Progetto Recupero evasione. Continua la collaborazione con l'Agenzia delle Entrate-Direzione Regionale dell'Emilia-Romagna e la Guardia di Finanza-Comando Provinciale di Bologna in attuazione del Patto per la Legalità fiscale e sociale, finalizzato al recupero di gettito e alla costruzione di un generale sistema di legalità, anche ai fini del riconoscimento delle agevolazioni agli effettivi aventi diritto all'erogazione dei servizi comunali. In data 5 ottobre 2015 è stato rinnovato il Patto per la legalità fiscale e sociale per ulteriori tre anni. "Il rinnovo di questo Patto darà ulteriore impulso alle molteplici e fattive attività di collaborazione già in essere tra le parti, e volte non solo a reprimere l'illegalità fiscale, quanto soprattutto a prevenirla, sia diffondendo una cultura della legalità sia fornendo azioni informative e di supporto, come nel caso degli affitti per gli studenti fuori sede".

Proseguono anche le attività previste dal protocollo con l'Agenzia del Territorio, siglato alla fine del 2012, che ha permesso la segnalazione di oltre 1.800 situazioni di errato classamento catastale o di mancato accatastamento.
Il completamento del progetto Elisa, avvenuto a dicembre 2013, così come il completamento della verifica sul territorio dei dati toponomastici e catastali degli immobili nonché dei relativi soggetti collegati, permetterà di avere tutte le banche dati comunali allineate in modo dinamico.
Queste ultime due attività si collocano a integrazione della più specifica azione di contrasto all'evasione fiscale, intesa come azione di recupero dell'evasione per le annualità pregresse.

Gli obiettivi strategici declinati nel Documento Unico di Programmazione si inseriscono a pieno titolo nel Ciclo di gestione della performance, come previsto dal documento approvato dalla Giunta denominato "Ciclo di gestione della Performance – Linee guida per la misurazione e la valutazione della performance organizzativa ed individuale", successivamente aggiornato con le deliberazioni PG 64522/2014 e 191353/2015. Queste linee guida prevedono la declinazione delle linee di mandato in programmi, a loro volta suddivisi in progetti, e in aree di intervento, a loro volta esplicitate in servizi, che costituiscono rispettivamente il catalogo dei progetti e il catalogo dei servizi e che complessivamente compongono l'"Albero della performance".

Alla luce delle linee programmatiche di mandato 2016 – 2021 si è proceduto a una nuova definizione e classificazione dei servizi e dei progetti, predisponendo il catalogo alla base del Ciclo di gestione della performance a partire dal 1° gennaio 2017. Il nuovo catalogo si compone di 128 servizi raggruppati in 28 aree di intervento e 64 progetti appartenenti a 17 programmi. Si segnala inoltre la presenza di una peculiarità costituita dai programmi PON Metro, PON Inclusione e POR, finanziati da contributi comunitari, statali e regionali per complessi 27,8 milioni nel triennio 2017-2019, dedicati a riqualificazioni, investimenti, progetti di sviluppo e implementazione di servizi.
Le funzioni in materia di anticorruzione e trasparenza trovano una puntuale declinazione nelle attività descritte nel Piano degli obiettivi, che contribuiscono alla loro definizione.

3.1. Obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione

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 casi 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 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, succedutisi sino ad oggi;

•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.

Nello specifico, l'obiettivo che il Comune di Bologna si prefigge per il triennio 2017 – 2019 è quello di giungere ad un Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza sempre più rispondente alla propria realtà organizzativa e amministrativa, individuando misure concrete di contrasto alla cattiva amministrazione, nelle quali si rispecchiano i valori contenuti nella Carta dei

valori che fa parte del Codice di comportamento del personale e dei dirigenti del Comune di Bologna.

E' previsto l'avvio di un 'Osservatorio Permanente Comunale per la Legalità e la lotta alla criminalità organizzata, da realizzarsi tramite l'approvazione di un Regolamento specifico che ne definisca obiettivi, finalità e funzioni, al fine di perseguire gli obiettivi dettati dall'Osservatorio stesso, promuovendo azioni di prevenzione e contrasto e affinché diventi un punto di riferimento istituzionale importante per tutti i cittadini e un presidio di legalità per tutta l'amministrazione.

Verranno implementate ulteriori azioni per la formazione del personale dipendente e perfezionata la procedura a tutela del dipendente pubblico che segnali eventuali illeciti (whistleblowing) con adozione di accorgimenti tecnologici, anche attraverso il riuso, che assicurino maggiormente il completo

anonimato.

Verranno ricercati ulteriori strumenti di analisi del contesto esterno, da attivare anche in collaborazione con l'Ufficio Territoriale di Governo.

3.2. Obiettivi strategici in materia trasparenza

La rivisitazione dei processi organizzativi in essere per integrare la componente di pubblicazione dell'azione amministrativa nelle varie fasi operative comporterà anche nel corso del 2017 il coinvolgimento del personale in attività formativa con l'obiettivo di rafforzare una nuova cultura e sensibilizzazione e considerare la "trasparenza" non solo come mero aspetto di assolvimento di un adempimento, ma come parte integrante dell'azione amministrativa e di conseguenza come valorizzazione dell'azione e della qualità del servizio.

Nel corso del 2017 in particolare verrà data priorità all'aggiornamento e completamento dei contenuti delle sezioni e sotto-sezioni del Sito "Amministrazione Trasparente" come modificate dal D. legisl. n. 97/2016 e linee Guida ANAC n. 1310/2016.

Proseguirà il continuo monitoraggio ed attuazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione in funzione delle normative vigenti, loro aggiornamenti e integrazioni, assicurando la piena operatività della sezione "Amministrazione trasparente".

Verrà altresì proseguita l'attività di omogenizzazione delle singole pagine delle sezioni "Amministrazione trasparente" con l'obiettivo di rendere uniche la modalità di pubblicazione dei contenuti, i riferimenti normativi e

l'operatività all'interno delle singole sezioni.

Continuerà l'attività di governo dei flussi dei dati da pubblicare con l'obiettivo di controllare e garantire la qualità dei contenuti pubblicati, con particolare attenzione all'integrità, completezza, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, operabilità ed accessibilità al fine di garantire l'effettiva fruibilità dei contenuti esposti.

Verranno adottate modalità tecniche tali da consentire di sostituire la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente" con un collegamento ipertestuale ad altra sezione del sito istituzionale o di altro ente, in cui siano presenti e disponibili le informazioni e i dati da pubblicare.

Verrà adottato il regolamento sulla trasparenza, per coordinare in una cornice normativa organica le tre fattispecie esistenti in materia di diritto di accesso ed i relativi limiti: diritto di accesso agli atti c.d. documentale (legge n. 214/1990), diritto di accesso civico c.d. semplice (art. 5, comma 1, d. legisl. n. 33/2013) e il nuovo diritto di accesso c.d. generalizzato (art. 5, comma 2, d. legisl. n.33/2013 come modificato dal d. legisl. n. 97/2016).

3.3. 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	**Probabi-lità**	**Rischio**	**Descrizione**
Danni economico-finanziari – Aumento dei costi – Diminuzione delle entrate – Maggior ricorso all'indebitamento **Danni di immagine**	**1**	**Raro**	**L'evento non si è mai verificato nel corso degli ultimi 5 anni**
Probabilità rischio ➢Frequenza ➢Numerosità/volume operazioni ➢Competenze coinvolte ➢Livello di manualità dell'operazione rispetto all'automazione	**2**	**Improbabile**	**L'evento si è verificato da 1 a 3 volte nel corso degli ultimi 5 anni**
	3	**Moderato**	**L'evento si è verificato da 4 a 6 volte nel corso degli ultimi 5 anni**
	4	**Probabile**	**L'evento si è verificato da 7 a 10 volte nel corso degli ultimi 5**
	5	**Molto probabile**	

		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. ll 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 traversali a ogni fase, dal momento che lo sviluppo di processi e strumenti specifici è ritenuto un requisito fondamentale per la pratica di gestione del rischi.

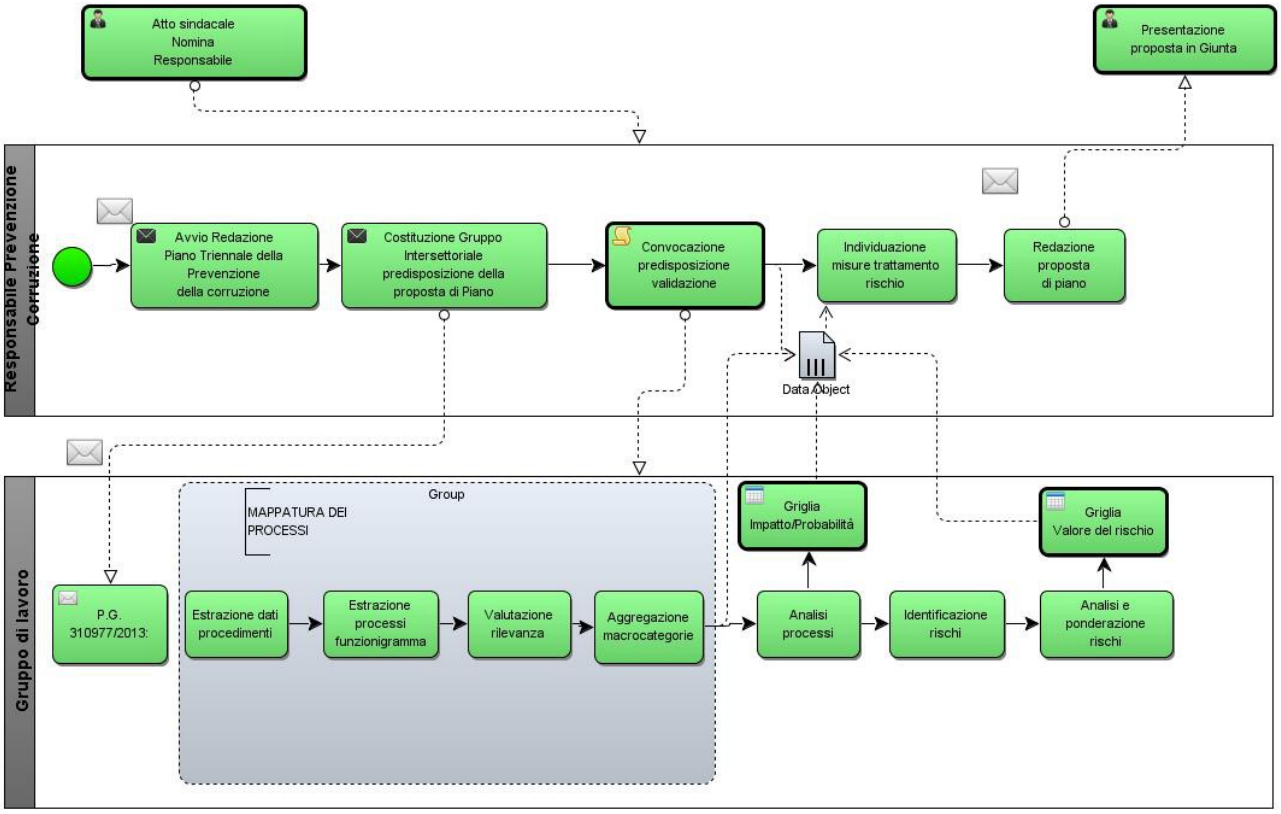


Figura 1. La procedura di redazione del P.T.C.P. nel Comune di Bologna

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 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 "l*a 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).

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, che viene approvata con deliberazione della Giunta Comunale.

Con i precedenti Piani si è proceduto alla 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 stato ulteriormente qualificato 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 sottoposti a valutazione sono risultati in numero di ***trecentoventi***.
I processi sono stati 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

Ulteriori aree generali di rischio, già individuate nel Piano 2016 – 2018 – vengono confermate e ridenominate in:
–Area gestione entrate, spese e patrimonio;
–Area incarichi e nomine;
–Area controlli, verifiche e ispezioni.

Nuove aree individuate con il presente Piano:
–Area gestione del territorio;
–Area Affari legali

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. Variabili oggetto d'indagine possono essere, ad esempio, lo stato di attuazione dei controlli, o l'esistenza e l'entità del contenzioso	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 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	RARO (0-1)	POCO PROBABILE (1,1 - 2)	PROBABILE (2,1 - 3)	MOLTO PROBABILE (3,1 - 4)	FREQUENTE (4,1 - 5)
SUPERIORE(4,1 - 5)					
SERIO (3,1 - 4)					
SOGLIA (2,1 - 3)					
MINORE (1,1 - 2)					
MARGINALE (0-1)					

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.

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.

5. Le misure

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

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.
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.
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 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. 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 dell'Area Risorse Finanziarie abbia segnalato al Segretario Generale, avendovi ravvisato possibili profili di irregolarità/illegittimità. Quest'ultima forma di controllo consente di sottoporre a controllo atti amministrativi rilevanti e meritevoli di approfondimento, in modo tempestivo rispetto alla data di esecutività.

Con riguardo 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.

E' inoltre previsto, a richiesta, la consulenza giuridico-amministrativa preventiva rispetto alla predisposizione di atti complessi.

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.

Per l'effettuazione del controllo sulle società partecipate non quotate, ai sensi dall'art. 147 quater del TUEL, la struttura denominata Partecipazioni societarie istruisce e predispone, per ciascuna società, una relazione sull'andamento economico, sulle azioni svolte, sui fatti di particolare rilievo, la quale definisce gli obiettivi gestionali assegnati dall'Ente e gli standard qualitativi e quantitativi dei servizi erogati. La relazione contenente l'assegnazione degli obiettivi e la successiva verifica del raggiungimento sono inseriti nel Documento Unico di programmazione. La verifica si estende al controllo sull'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione, sulla trasparenza e sulle situazioni di incompatibilità e conflitto di interesse.
Ai fini del controllo interno, la struttura si rapporta ai Settori comunali competenti, cui afferisce il contratto di servizio o la competenza per materia in relazione all'ambito di attività della società partecipata.
Sulle società quotate partecipate dal Comune, l'attività di controllo si limita alla verifica dell'andamento economico e delle attività societarie previste ed effettuate, all'esame del bilancio consuntivo, nonché al monitoraggio dell'attuazione dei piani industriali.
Ai fini della prevenzione della corruzione, al momento della nomina o designazione di un membro del consiglio di amministrazione di società partecipate e, successivamente all'inizio di ogni anno, la struttura richiede al candidato il rilascio di una dichiarazione che attesta l'assenza di cause di incompatibilità e di ineleggibilità ai sensi del d.lgs. n. 39/2013.
Come riportato nella tabella sottostante, le procedure relative alle nomine/designazioni per l'anno 2016 ammontano a 18.

Relativamente agli adempimenti di trasparenza, la struttura cura la pubblicazione dei dati riguardanti le società partecipate, così come previsti in capo al Comune dal d.lgs. n. 33/2013 e s.m.i. e dalle indicazioni ANAC. La struttura verifica, inoltre, anche ai fini dei controlli di cui all'art. 147 quater TUEL sopra richiamato, l'effettiva attuazione della trasparenza anche da parte delle società partecipate, diramando circolari informative e direttive.

5.2. La Trasparenza

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.
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.
Per **trasparenza** si deve intendere l'accessibilità totale alle informazioni sull'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti delle persone, promuovere la partecipazione all'attività amministrativa r favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche (art. 1, D. Lgs. 33/2013, come modificato dal D. Lgs. n. 97/2016).
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. Documenti, dati e informazioni riguardanti l'attività del Comune di Bologna sono pubblicati nella sezione denominata "Amministrazione trasparente" all'interno del sito web istituzionale. La struttura di "Amministrazione trasparente" è articolata in *sezioni* e *sotto-sezioni* come disposto dalla tabella 1 allegata al D.lgs. 33/2013 e integrata dalle indicazioni riportate nell'allegato 1 della delibera ANAC n.

1310 del 28 dicembre 2016 "Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza e diffusione per l'aggiornamento del Programma triennale della trasparenza". La struttura e contenuti, nel corso del 2017, alle emanande nuove Linee Guida ANAC.
L'art. 5, comma 2, del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal D. Lgs. n. 97/2016, ha disciplinato anche, accanto all'istituto dell'accesso civico "semplice", il nuovo istituto dell'accesso civico "generalizzato". Ai sensi dell'art. 5, comma 2, "*chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5 bis".*

Tale nuova tipologia di accesso consiste in un diritto di accesso non sottoposto ad alcuna limitazione in ordine alla legittimazione soggettiva del richiedente, per cui "chiunque" può esercitarlo, senza necessità di alcuna motivazione.

La *ratio* dell'istituto consiste nel *"favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"* e, significativamente, "*di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico".*

Secondo tale nuova impostazione, il diritto di accesso civico non è più solo strumentale all'adempimento degli obblighi di pubblicazione gravanti per legge sulla pubblica amministrazione, ma diviene una vera e propria libertà di accesso ai dati e ai documenti, in analogia agli ordinamenti aventi il Freedom of Information Act (Foia).

L'accesso civico generalizzato si differenzia dall'accesso civico c.d. semplice, già previsto dall'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza, in quanto si riferisce a documenti, dati e informazioni ulteriori rispetto a quelli di cui è obbligatoria la pubblicazione sul sito "Amministrazione trasparente" . Se ne differenzia inoltre perchè prevede l'attivazione del contraddittorio in presenza di eventuali controinteressati ed il rispetto di esclusioni e limiti indicati dalla legge.

Nelle more di adozione di uno specifico regolamento sull'accesso nel corso del 2017, che contenga una disciplina organica delle varie tipologie di accesso riconosciute nel nostro ordinamento, sono state precisate con circolare del Segretario generale n. 73 del 20 dicembre 2016, le prime modalità operative, allo scopo di evitare comportamenti disomogenei tra uffici e servizi.

5.3. Inconferibilità e incompatibilità

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 è inoltre intervenuto per estendere la portata del divieto stabilito dal comma 16 *ter* dell'art. 53 D.lgs. n. n.165/2001, relativamente ai 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.
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 cause di incompatibilità di cui al presente decreto.
Le dichiarazioni acquisite vengono regolarmente pubblicate nel sito del Comune di Bologna.
Sulle dichiarazioni il RPCT esercita la propria vigilanza, tramite controlli a campione, in conformità alla Linee Guida ANAC (delibera n. 833 del 3 agosto 2016).

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, in base alla deliberazione della Giunta comunale P.G. n. 159049 del 9/07/2013, le schede di ciascun procedimento sono 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.*
Con riferimento al soggetto a cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia (comma 9*bis*), stante la natura complessa dell'organizzazione di codesto Ente, il medesimo è individuato 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 9*quater*), ciascun Direttore si fa 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.
Nel 2015 è stata adottata la circolare - direttiva 49/2015 a firma congiunta del Responsabile per la prevenzione della Corruzione e della Responsabile per la Trasparenza amministrativa recante indirizzi operativi sulle procedure per la corretta individuazione, gestione e monitoraggio dei procedimenti amministrativi (allegati: schema-tipo per mappare l'iter del procedimento amministrativo e tabella a supporto della corretta gestione documentale).
Si è reso necessario, a seguito della riorganizzazione nel 2016, provvedere ad una nuova mappatura dei procedimenti amministrativi, con il duplice obiettivo dell'aggiornamento delle modalità di pubblicazione e dell'adeguamento alle modifiche organizzative. Il processo di mappatura dei procedimenti amministrativi è stato possibile in tempi brevi grazie alla sua sistematicità di aggiornamento all'interno della banca dati unica comunale (Sistema Informativo dei Procedimenti Amministrativi – SIPA) al quale sono collegati i gestori documentali e i gestori pratiche del Comune di Bologna.

Gli esiti del monitoraggio verranno pubblicati nella Sez. Amministrazione trasparente, benchè non più obbligatori per legge, come misura ulteriore di pubblicità.

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) e adottato con deliberazione della Giunta comunale Progr. n. 327 del 23 dicembre 2013, successivamente modificato con deliberazione Progr. n. 132 del 10 giungo 2014.

5.6. Conferimento di incarichi professionali a soggetti esterni all'amministrazione

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.

CONSUNTIVO INCARICHI E COLLABORAZIONI CONFERITI A PERSONE FISICHE

La **previsione di spesa anno 2016** relativamente alla programmazione incarichi (deliberazione del Consiglio comunale del PG. 67853/201628) era la seguente:

" Finanziamento attraverso fondi europei o altri "	euro 199.460,00
" Finanziamento attraverso spesa corrente del Comune"	euro 107.000,00
TOTALE COMPLESSIVO GENERALE	**euro 306.460,00**

A **consuntivo anno 2016** sono stati conferiti incarichi così suddivisi:

- con finanziamento attraverso fondi europei o altri	euro 61.960,00
- con finanziamento spesa corrente del Comune	euro 77.192,00
Totale generale	**139,152,00 euro**

(Delibera Pg 67853/2016 odg 193 approvazione del Programma degli incarichi e collaborazioni a persone fisiche per l'anno 2016)

5.7. Conferimento o autorizzazione di incarichi a propri dipendenti. Obblighi di comunicazione e relative procedure

Il Comune di Bologna, quando intenda conferire o autorizzare incarichi, anche a titolo gratuito, a propri dipendenti, rispetta la procedura di cui all'art. 53, comma 12, del D.Lgs. n. 165/2001. In particolare, comunica, 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.

5.8. 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.*

Nel corso del 2016 è stata costantemente aggiornata l'apposita **sezione sulla intranet aziendale**, allo scopo di offrire agli utenti interni un quadro dell'evoluzione normativa in materia di prevenzione della corruzione e funzioni

degli enti locali, con attenzione particolare alle ricadute sul piano delle procedure operative comunali.

Nel corso del 2015-2016 sono state realizzate diverse sessioni formative in materia di trasparenza, integrità e prevenzione della corruzione, codice dei contratti, rivolte a tutto il personale dell'Ente, in attuazione dei Programmi citati. L'attività di formazione è assolutamente strategica se si vuole che i Piani in discorso abbiano un'effettiva capacità di incidenza e un'apprezzabile idoneità a contrastare ipotesi di cattivo uso del potere delle pubbliche amministrazioni.

Corso	Docenti	Durata
Corso amministrazione trasparente	Chiara Perale, M.Pia Trevisani, Luca Palestini - (Comune di Bologna)	Quattro edizioni da quattro ore l'una: giovedì 28 maggio 2015, sabato 04 giugno 2016, sabato 18 giugno 2016, martedì 24 novembre 2015 Totale partecipanti: 154
Corso trasparenza e anticorruzione negli organismi partecipati	Cristiana Bonaduce (Studio Pozzoli srl)	Martedì 27 maggio 2014 Giovedì 07 aprile 2016 Durata 5 ore ciascuna. Totale partecipanti: 49
Misure anticorruzione e trasparenza	Luca Uguccioni (Segretario Generale, Comune di Bologna)	Mercoledì 17 dicembre 2014 Durata ore 4 totale partecipanti 155
Nuovo codice degli appalti pubblici e concessioni – beni e servizi sotto-soglia	Giacomo Santi (Università degli Studi di Bologna)	Prima edizione: Giovedì 19 maggio 2016. Partecipanti 115. Seconda Edizione martedì 31 maggio 2016. Partecipanti 123. Durata ore 4 ciascuna
Nuovo codice degli appalti pubblici e concessioni – appalti di lavori e fase di esecuzione del contratto	Daniele Senzani, Giacomo Santi (Università degli Studi di Bologna)	Mercoledì 25 maggio 2016, martedì 21 giugno. Partecipanti 177. Durata 12 ore
Nuovo codice degli appalti pubblici e concessioni – beni e servizi sopra-soglia	Giacomo Santi (Università degli Studi di Bologna)	Martedì 31 maggio 2016 Partecipanti 109 Durata 4 ore
Nuovo codice degli appalti pubblici e concessioni – concessioni di lavori e servizi	Daniele Senzani, Giacomo Santi (Università degli Studi di Bologna)	Martedì 28 Giugno 2016 Partecipanti 140 Durata 4 ore
Anticorruzione e nuovo codice degli appalti 2016	Luca Uguccioni (Segretario Generale, Comune di Bologna)	Giovedì 19 maggio 2016, partecipanti 115. Martedì 31 maggio 2016, partecipanti 124. Martedì 21 giugno 2016, partecipanti 158. martedì 5 luglio 2016, partecipanti 80.

		Durata 1 ora per incontro.
Cultura della Legalità a Bologna	Alberto Vannucci (Università di Pisa), Luca Uguccioni (Comune di Bologna), Santo Fabiano (Università di Roma 3) Francesco Verbaro (Scuola Nazionale dell'Amministrazione). Raffaele Cantone, Massimo Mezzetti, Virginio Merola, Roberto Montà, Andrea Camngini, Nadia Monti, Ennio Mario Sodano.	Prima edizione, giovedì 29 ottobre 2015; partecipanti 177. Seconda edizione, martedì 03 novembre 2015; partecipanti 156. Durata: 5 ore per incontro. Terza edizione: giovedì 19 novembre 2015; partecipanti 184, durata 4 ore. Quarta edizione: martedì 15 dicembre 2016. Durata 3 ore, partecipanti 76.

5.9. 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.
L'attuazione di tale misura richiederà nel 2017 riflessioni operative, coinvolgenti anche la parte istituzionale politico-amministrativa, dal momento che il numero dei dirigenti ha subìto una notevole riduzione negli ultimi anni, con carenza di profili tecnici.

5.10. Relazione del Responsabile Anticorruzione

Il Responsabile, entro il 31 dicembre di ogni anno, su un modello predisposto dall'Autorità Nazione AntiCorruzione, redige una relazione recante i risultati dell'attività svolta, da comunicare all'organo di indirizzo e all'OIV e pubblicare a nel sito internet nella sezione Amministrazione Trasparente in formato aperto.

5.11. Il Whistleblowing

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 delle 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 dell'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/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.
Il Comune di Bologna ha adottato la disciplina specifica in materia con determinazione del Segretario generale PG. n. 244530/2014 del 01/09/2014.
A tutto'oggi, non sono pervenute segnalazioni.

Nel corso del 2017 verrà adeguata la tecnologia, aderendo alla piattaforma che sarà messa a disposizione dall'ANAC.

5.12. Patto di integrità

Il Comune di Bologna si è dotato di una disciplina in materia di patto d'integrità, con determinazione del Segretario Generale P.G. n.285457/2014 del 08/10/2014, misura efficace per contrastare i seguenti rischi corruttivi:

1) gli accordi collusivi tra le imprese partecipanti ad una gara volti a manipolarne gli esiti:
1.a) utilizzando il meccanismo delle offerte di comodo (importo dell'offerta superiore a quella del vincitore designato, notoriamente troppo elevato per essere accettato, condizioni particolari notoriamente inaccettabili per la stazione appaltante);
1.b) attraverso la mancata presentazione di offerte come scelta comune tra una o più imprese concorrenti o il ritiro di offerte precedentemente presentate per far accettare quella del vincitore designato;
1.c) utilizzando il meccanismo della rotazione delle offerte (le imprese colluse continuano a partecipare alle gare indette dalla stazione appaltante, ma decidono di presentare a turno l'offerta vincente). Tali accordi possono essere attuati, con riferimento a un determinato gruppo di contratti, dalle imprese che decidano di assegnare a ciascuna di loro determinati importi monetari;
1.e) utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti dello stesso;
2) l'uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa attraverso la spartizione del mercato: gli aderenti convengono di non entrare in concorrenza fra di loro per particolari committenti o aree geografiche (possono assegnare a ciascuna impresa aderente stazioni appaltanti specifiche, impegnandosi reciprocamente a non partecipare o a partecipare solo con offerte di comodo) alle gare indette dai committenti assegnati agli altri;
3) ricorso a sub-contratti nell'ambito della stessa opera, evidenziando un aggiramento di fatto della procedura autorizzativa del subappalto.

5.13. Linee guida e check list di controllo

Verranno redatte linee guida sulle procedure operative, nella forma di circolari/direttive.

6. Comunicazione

Il presente Piano di prevenzione della corruzione è destinato a tutto il personale dipendente dell'Amministrazione.
Il Piano sarà pubblicato sul sito web dell'ente, nella sezione Amministrazione trasparente, "Disposizioni generali e richiamato nella sezione del Segretario generale, nella intranet aziendale.

Allegati

n. 1) Sezione "Rischi e misure per la prevenzione della corruzione"
n. 2) Sezione "Amministrazione Trasparente" – Elenco degli obblighi di pubblicazione