

# Piano Triennale di prevenzione della corruzione 2016-2018



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

A cura di:  
Responsabile Anticorruzione - Avv. Luca Uguccioni  
Staff Consiglio e Atti normativi e Controlli amministrativi - Direttrice - Avv. Maria Pia Trevisani  
Area Affari Istituzionali e Quartieri - Semplificazione Amministrativa e Promozione Cittadinanza Attiva - Dr.ssa Alessandra Foschetti

## ***INDICE***

1. LA LEGGE CD "ANTICORRUZIONE"	4
2. IL RESPONSABILE ANTICORRUZIONE	5
2.1. IL CONTESTO ESTERNO	7
2.2. IL CONTESTO "INTERNO" OVVERO IL CONTESTO OPERATIVO DI RIFERIMENTO E IL NUOVO MODELLO ORGANIZZATIVO DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEL COMUNE DI BOLOGNA	11
2.2.1 PIANO DELLE ATTIVITÀ	13
2.2.2. LA PARTECIPAZIONE DELLA RETE DEI REFERENTI NELLA PROCEDURA DI AGGIORNAMENTO DEL PIANO TRIENNALE 2016 – 2018	14
3. IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	15
3.1. OBIETTIVI STRATEGICI ED AZIONI – GLI STRUMENTI	16
3.2. IL MODELLO DI TRATTAMENTO DEL RISCHIO: IL <i>RISK MANAGEMENT</i>	17
4. MAPPATURA DEI PROCESSI, MONITORAGGIO DEI RISCHI E VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELLE MISURE PER IL LORO TRATTAMENTO	20
4.1. LA MAPPATURA E L'ANALISI DEI PROCESSI	20
4.2. IDENTIFICAZIONE, ANALISI E PONDERAZIONE DEI RISCHI	21
4.3. IL TRATTAMENTO DEI RISCHI	22
5. LE MISURE	22
5.1. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI – MISURA IMPLEMENTATA	23
5.2. LA TRASPARENZA – MISURA IMPLEMENTATA	24
5.3. INCONFERIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ – MISURA IMPLEMENTATA	26
5.4. MONITORAGGIO TERMINI DEL PROCEDIMENTO - MISURA IMPLEMENTATA	26
5.5. CODICE DI COMPORTAMENTO – MISURA IMPLEMENTATA	27
5.6 QUADRO SINOTTICO SANZIONI DISCIPLINARI/PROCEDIMENTI PENALI	28
5.7. CONFERIMENTO DI INCARICHI A SOGGETTI ESTERNI ALL'AMMINISTRAZIONE – MISURA IMPLEMENTATA	29

5.8. CONFERIMENTO O AUTORIZZAZIONE DI INCARICHI A PROPRI DIPENDENTI. OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE E RELATIVE PROCEDURE – MISURA IMPLEMENTATA	30
5.9. FORMAZIONE DEL PERSONALE – MISURA IMPLEMENTATA	30
5.10. ROTAZIONE DEGLI INCARICHI – MISURA IN CORSO DI IMPLEMENTAZIONE	31
5.11. RELAZIONE DEL RESPONSABILE ANTICORRUZIONE - MISURA IMPLEMENTATA	32
5.12. IL WHISTLEBLOWING – MISURA IMPLEMENTATA	32
5.13. PATTO DI INTEGRITÀ – MISURA IMPLEMENTATA	34
5.14. LINEE GUIDA E CHECK LIST DI CONTROLLO – MISURA DA IMPLEMENTARE	35
6. COMUNICAZIONE	35

## 1. LA LEGGE CD “ANTICORRUZIONE”

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

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

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

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

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

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

La legge n. 190/2012 introduce nel nostro ordinamento giuridico il concetto di “corruzione” in senso amministrativo, 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 individua come strumenti attivi negli ambiti di cui sopra rispettivamente: la trasparenza, la ridefinizione dei codici di comportamento dei pubblici dipendenti, il tema dei fenomeni che ostano all'instaurazione di un rapporto organico tra cittadini e amministrazioni pubbliche, l'inconferibilità e l'incompatibilità.

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

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

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

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

In attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge n. 190/2012, sono stati adottati i seguenti decreti legislativi, rilevanti ai presenti fini:

- a) il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, e s.m.i. entrato in vigore il 20 aprile 2013, in materia di "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni";
- b) il D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 e s.m.i., che ha dettato disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso tutte 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.

In base alle indicazioni contenute nell'art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", è prevista l'emanazione di decreti legislativi che rechino "precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del Piano nazionale anticorruzione, dei piani di prevenzione della corruzione e della relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione, anche attraverso la modifica della relativa disciplina legislativa, anche ai fini della maggiore efficacia dei controlli in fase di attuazione, della differenziazione per settori e dimensioni, del coordinamento con gli strumenti di misurazione e valutazione delle performance nonché dell'individuazione dei principali rischi e dei relativi rimedi; conseguente ridefinizione dei ruoli, dei poteri e delle responsabilità dei soggetti interni che intervengono nei relativi processi".

## **2. IL RESPONSABILE ANTICORRUZIONE**

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

- a) predisporre un piano di prevenzione della corruzione, che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indichi gli interventi organizzativi volti a prevenirlo;

b) definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare nei settori particolarmente esposti alla corruzione.

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

Con provvedimento del Sindaco del 13 febbraio 2013 P.G.n.33994 il Segretario Generale del Comune di Bologna, l'Avv. Luca Uguccioni, è stato nominato Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

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

Inoltre, il Responsabile deve:

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

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

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

Il comma 12 dell'art. 1 della legge 6 novembre 2012, n.190 stabilisce che *"in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato"*, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione ne risponda, a titolo di responsabilità dirigenziale, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:

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

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



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

Per assicurare effettività delle istruzioni, la circolare indica come opportuno che le modalità dettagliate del raccordo vengano inserite nel piano di prevenzione e rammenta che la legge configura un illecito disciplinare per i dipendenti che violano le prescrizioni contenute nel piano. Inoltre, le ultime modifiche normative apportate attribuiscono ai dirigenti un ruolo attivo nell'azione di contrasto alla corruzione, prevedendo che l'attività del Responsabile della prevenzione sia affiancata dall'attività di questi ai quali sono affidati poteri propositivi e di controllo e sono attribuiti obblighi di collaborazione, di monitoraggio e di azione diretta in materia di prevenzione della corruzione.

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

Il coinvolgimento dei dipendenti è altresì espressamente richiamato dalla determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 dell'Anac, laddove dispone che (paragrafo 4.5): *“Il coinvolgimento di tutto il personale in servizio è decisivo per la qualità del PTCP e delle relative misure, così come un'ampia condivisione dell'obiettivo di fondo della lotta alla corruzione”*.

## **2.1. IL CONTESTO ESTERNO**

L'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione, approvato dall'ANAC con deliberazione n.12 del 28 Ottobre 2015, a proposito di “miglioramento” della gestione del rischio di corruzione nelle attività amministrative, suggerisce di fare precedere questa attività di individuazione e valutazione dei rischi da un'analisi del “contesto”, “esterno e interno”.

Secondo ANAC, infatti, *“l'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione o l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. A tal fine, sono da considerare sia i fattori legati al territorio di riferimento dell'amministrazione o ente, sia le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni. Comprendere le dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui una struttura è sottoposta consente di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio”*.

Il contesto esterno si connota, secondo le risultanze della “Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia” secondo semestre 2014, per non essere estraneo alla presenza di legami tra tessuto economico e cosche mafiose. Benché nella regione Emilia-Romagna non esista un'organizzazione mafiosa dominante, ne risulta accertata la presenza consolidata di soggetti legati alla mafia siciliana, all'*ndrangheta* e ad organizzazioni criminali camorristiche, nei settori più produttivi dell'economia: riciclaggio e reinvestimento in beni immobili ed attività commerciali, anche grazie alle esigenze legate alla ricostruzione dopo il sisma del 2012, contraffazioni e esercizio abusivo del commercio ambulante, appalti pubblici.

Nell'area bolognese si evidenzia in particolare la presenza di soggetti criminali riconducibili alle mafie calabrese e siciliana, attivi nei settori delle imprese edili, delle scommesse clandestine, del traffico di sostanze stupefacenti.

Rispetto al tema delle infiltrazioni mafiose gli organi di indirizzo politico dell'Ente hanno sempre espresso costante attenzione. Per mantenere alta l'attenzione sul tema della lotta alle mafie, dal 2012 ad oggi, il Consiglio comunale ha adottato i seguenti atti:

- nella seduta del 21 maggio 2012 è stata conferita la cittadinanza onoraria a Pino Masciari, in riconoscimento del coraggio dimostrato nel ribellarsi al sistema della criminalità organizzata e mafiosa, anche a discapito della sicurezza propria e dei familiari;
- ha approvato il gemellaggio istituzionale tra le città di Bologna e di Pollica, per mantenere viva la memoria di Angelo Vassallo, Sindaco di Pollica e vittima della criminalità organizzata, nonché per promuovere un costante impegno culturale e civile sui temi della legalità e della convivenza civile (Odg. n. 224 del 18/6/2012);
- ha approvato gli ordini del giorno relativi alla campagna di solidarietà "Io mi chiamo Giovanni Tizian" - giovane giornalista, autore di un libro sulla commistione tra criminalità organizzata, Istituzione e mondo produttivo nelle regioni del Nord (Odg. n.92 del 16/1/2012) - e alla lotta alla mafia e all'illegalità, particolarmente nei subcontratti (Odg. n. 55 del 23/9/2013);
- nella seduta solenne del 20 marzo 2014, ha approvato all'unanimità l'ordine del giorno n.191/2014, per esprimere solidarietà alle vittime delle mafie e ribadire l'importanza della testimonianza, dell'impegno contro le infiltrazioni mafiose e per il sostegno alla cultura della legalità, esprimendo in particolare solidarietà ai magistrati antimafia che, anche mettendo a rischio la propria vita, si impegnano quotidianamente per contrastare le infiltrazioni ed il radicamento mafioso;
- nella seduta dell'8 settembre 2014 ha approvato l'ordine del giorno per esprimere solidarietà e vicinanza a Don Luigi Ciotti e per ribadire l'importanza del sostegno e della protezione delle istituzioni pubbliche nei confronti dei cittadini che denunciano le illegalità mafiose e lavorano per l'affermazione della cultura della legalità;
- nella seduta del 15 giugno 2015 ha deliberato il conferimento della cittadinanza onoraria al Dott. Antonino di Matteo.

Nel Documento Unico di Programmazione strategica 2016 - 2018 riporta il PROGRAMMA "PROMOZIONE DELLA LEGALITÀ", nell'ambito del quale sono state messe in campo, a partire dal 2012, diverse iniziative e attività progettuali volte a promuovere e diffondere la cultura della legalità nel tessuto sociale bolognese, attraverso un'analisi del fenomeno sul territorio, iniziative di formazione/sensibilizzazione rivolte ai soggetti interni ed esterni all'Amministrazione coinvolti nella prevenzione dell'illegalità, per consentire di avere strumenti tecnici e culturali maggiormente adeguati al contrasto delle infiltrazioni mafiose e alla promozione dell'etica pubblica; uno sportello dedicato all'ascolto, orientamento e sostegno per le persone vittime di intimidazione o di oppressione criminale, diverse iniziative volte a contrastare il gioco d'azzardo e la ludodipendenza e promuoverne la prevenzione. Le attività progettuali realizzate si inseriscono nell'ambito della legge regionale 3/2011 "Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile" ed hanno ricevuto finanziamenti regionali in tale ambito a seguito della sottoscrizione di diversi soggetti.

La ricchezza e la diffusione capillare del gioco d'azzardo sono, infatti, sicure fonti di richiamo per le attività delle organizzazioni criminali, anche di stampo mafioso con infiltrazioni anche nel gioco legale, come dimostrano le numerose indagini delle Direzioni Distrettuali Antimafia in tutta Italia e la Relazione parlamentare antimafia 2012.

Nel luglio 2015 è stato firmato il Protocollo di intesa tra il Comune, le organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL e Alleanza delle Cooperative Italiane, Confcommercio, Unindustria, CNA, Confartigianato, ANCE Bologna in materia di appalti di lavori, forniture e servizi. Il nuovo protocollo, proposto dal Sindaco durante la XX Giornata della Memoria e dell'Impegno di Libera - Associazioni e numeri contro le mafie, sostituisce quello firmato nel 2005 e vede la partecipazione al tavolo di discussione oltretutto delle associazioni dei lavoratori anche di quelle economiche. Esso vuole affermare con forza i principi fondamentali che contraddistinguono un'economia sana e, in accordo con gli altri attori interessati, arginare devianze acute anche



dalla crisi economica che attraversiamo dal 2008, come la concorrenza sleale, il ricorso al lavoro irregolare e l'espansione della presenza della criminalità organizzata anche nel nostro territorio. Per permettere di avere strumenti tecnici e culturali maggiormente adeguati anche al contrasto delle infiltrazioni mafiose e alla promozione dell'etica pubblica e come ulteriore momento di confronto e collaborazione, a seguito del progetto di formazione presentato ai sensi della LR 3/2011, a settembre 2015 è stato sottoscritto un nuovo Accordo di programma con la Regione Emilia Romagna per la realizzazione del Progetto denominato "Cultura della legalità a Bologna", con il quale la Regione si è impegnata per il sostegno finanziario delle attività fino al dicembre 2015.

A questi importanti accordi si aggiunge il Protocollo Anticontraffazione sottoscritto con Prefettura e Forze di Polizia, Università, Istituto Zooprofilattico, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Camera di Commercio, Associazione degli Industriali, Ascom Bologna, Confesercenti, Vigili del Fuoco, Direzione Territoriale del Lavoro di Bologna, INAIL, INPS, AUSL, per il contrasto alla commercializzazione di prodotti contraffatti e per la tutela della concorrenza.

Particolarmente articolata e orientata su più versanti appare, in merito, l'attività della Polizia Municipale attraverso le 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;
- di controllo di Polizia amministrativa. Concorre attivamente alle azioni di contrasto e accertamento in materia di evasione fiscale, operate congiuntamente all'Unità Intermedia Entrate, nonché alle azioni di contrasto di forme di elusione della normativa sui locali di intrattenimento esercitata da alcuni circoli privati;
- di controllo capillare del territorio che ha portato più volte a intervenire per fenomeni di illegalità diffusa di vario genere (occupazioni abusive, invasione di terreni ed edifici, prostituzione, nomadismo, manifestazioni rumorose, ecc.).

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 2015 le **attività di controllo** hanno portato a rilevanti risultati, di seguito illustrati in tabella:



STUPEFACENTI	
Denuncia per detenzione per uso personale di sostanze stupefacenti	123
Denuncia per detenzione ai fini di spaccio di sostanze stupefacenti	9
Sequestri di sostanze stupefacenti	182
Marijuana	1413
Cocaina	8
Haschish	2649
Pasticche	2
Altro	121
POLIZIA GIUDIZIARIA	
Denuncia per furto	39
Denuncia per danneggiamento	7
Denuncia per abbandono di persona incapace	0
Denuncia per disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero	24
Denuncia per molestie e disturbo alle persone	9
Denuncia per resistenza a Pubblico Ufficiale	5
Denuncia per rapina	9
Denuncia per ricettazione	4
Denuncia per rifiuto di generalità	43
SUM di B10 Attività di P.G. (attività per la quale seguiranno indagini più approfondite)	90
Denuncia in stato di libertà	362
Porto d'armi o oggetti atti ad offendere	2
SUM di B13 Restituzione all'avente diritto	206
Denuncia per ubriachezza molesta	7
Sequestri penali	165
Arresto in flagranza	135
Identificazione di persona	2160
RUMORE IMBRATTAMENTO	
Art. 12 reg. P.U. divieto di suoni o schiamazzi	23
Art. reg. P.U. rifiuti in adiacenza degli es. comm., artigianali e di servizi circoli privati	2
Art. 17 reg. P.U. comportamenti molesti che arrecano disturbo	39
Art. 18 reg. P.U. uso del dispositivo antifurto	0
Art. 4 reg. P.U. eseguire pulizia di cose, veicoli e animali su aree pubbliche	0
Art. 4 reg. P.U. immersione in fontane o acque pubbliche	17
Art. 4 reg. P.U. insozzare le pubbliche vie	4
Reg. PU. esigenze fisiologiche	52
Regolamento per la prevenzione e il controllo inquinamento acustico	13
Affissioni abusive	81
OCCUPAZIONE SUOLO	
Art. 4 reg. P.U. campeggio o dimora in tende o baracche	24
Art. 4 reg. P.U. occupazione sede stradale con espositori cavalletti non autorizzati	1
Art. 5 reg. P.U. pratica di giochi con intralcio e disturbo su suolo pubblico	17
Art. 11 reg. P.U. distribuzione di volantini e opuscoli ed altri simili oggetti	7
Art. 17 reg. P.U. bivacchi	81
Art. 17 reg. P.U. occupazione abusiva spazi pubblici	74
Art. 17 reg. P.U. accattonaggi e questue moleste	304
Art. 17 reg. P.U. consumo alimenti e bevande in luoghi pubblici	7
Art. 17 reg. P.U. lavavetri	544
Regolamento per la collocazione dei mezzi pubblicitari	83
Regolamento dei mercati e fiere PCN 81156/11 art. 40	29
D.Lgs 114/98 disciplina relativa al commercio	410
Controllo aree golenali	247
ANIMALI VERDE CDS	
Art. 6 reg. P.U. sgombero di neve	4
Art. 7 reg. P.U. manutenzione per il decoro igiene e sicurezza degli edifici e dei terreni	19
Art. 8 reg. P.U. graffiti	0
Art. 23 reg. fauna - guinzaglio e museruola	62

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

ANNO 2013		ANNO 2014		ANNO 2015	
7	commercio	2	accesso	1	accesso
27	edilizia	9	commercio	16	commercio
9	Edilizia Residenziale	46	edilizia	59	edilizia
12	gare/appalti/selezioni	8	Edilizia Residenziale	1	Edilizia Residenziale
92	lavoro	14	gare/appalti/selezioni	13	gare/appalti/selezioni
3	locazioni/concessioni	180	lavoro	127	lavoro
4	occupazione suolo pubblico	6	locazioni/concessioni	6	locazioni/concessioni

3	recupero crediti	4	occupazione suolo pubblico	2	occupazione suolo pubblico
6	risarcimento danni/risoluzione/inadempimento	2	recupero crediti	2	recupero crediti
60	sanzioni amministrative/rimozione/confische	5	risarcimento danni/risoluzione/inadempimento	7	risarcimento danni/risoluzione/inadempimento
7	traffico/telefonia/impianti carburanti	133	sanzioni amministrative/rimozione/confische	98	sanzioni amministrative/rimozione/confische
9	urbanistica/espropri	6	traffico/telefonia/impianti carburanti	2	traffico/telefonia/impianti carburanti
17	varie	16	urbanistica/espropri	10	urbanistica/espropri
		16	varie	9	varie

### Totale AVVOCATURA NEL TRIENNIO 2013-2015

annualità	2013	nuovi giudizi	n.	256
	2014		n.	447
	2015		n.	353

---

totale n. 1.056

## 2.2. IL CONTESTO "INTERNO" OVVERO IL CONTESTO OPERATIVO DI RIFERIMENTO E IL NUOVO MODELLO ORGANIZZATIVO DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEL COMUNE DI BOLOGNA

Come detto, l'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione, approvato dall'ANAC con deliberazione n.12 del 28 Ottobre 2015, richiede come adempimento propedeutico alla fase di analisi dei rischi corruttivi e a quella successiva di individuazione delle misure di "mitigazione" anche una riflessione sul c.d. "contesto interno".

*"Per l'analisi del contesto interno si ha riguardo agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione. In particolare essa è utile a evidenziare, da un lato, il sistema delle responsabilità e, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione o ente. Si consiglia di considerare i seguenti dati: 8 organi di indirizzo, struttura organizzativa, ruoli e responsabilità; politiche, obiettivi, e strategie; risorse, conoscenze, sistemi e tecnologie; qualità e quantità del personale; cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica; sistemi e flussi informativi, processi decisionali (sia formali sia informali); relazioni interne ed esterne".*

A tale proposito, occorre spendere poche e significative parole su quella che può essere definita la "cultura organizzativa" del Comune di Bologna. La cultura organizzativa di un contesto lavorativo è, in letteratura dell'organizzazione del lavoro, "lo schema di assunti fondamentali che un certo gruppo ha inventato, scoperto o sviluppato mentre imparava ad affrontare i problemi legati al suo adattamento esterno o alla sua integrazione interna, e che hanno funzionato in modo tale da essere considerati validi e quindi degni di essere insegnati ai nuovi membri come il modo corretto di percepire, pensare e sentire in relazione a tali

*problemi*" (Edgar H. Schein, *Organizational Culture and leadership*, San Francisco 1985). Ebbene, il complesso del personale dipendente del Comune di Bologna è davvero molto convinto della funzione pubblica che è chiamato a svolgere nel prestare servizio presso questa amministrazione. I livelli di attenzione anche rispetto ai comportamenti organizzativi sono davvero molto alti. Vuoi per l'intima convinzione del ruolo di *civil servant* che ciascun dipendente comunale è chiamato a interpretare per quanto riguarda le proprie competenze funzionali, vuoi per l'immedesimazione con la quale ciascun dipendente, a prescindere dalle proprie convinzioni e idee politiche e personali, condivide i valori e le politiche elaborate, fino a tenere condotte ispirate anche a tutelare l'immagine e la reputazione dell'Ente di appartenenza. Le dinamiche dipartimentali in cui viene svolta l'attività amministrativa del Comune di Bologna consentono che processi e procedure amministrative siano spesso soggetti al vaglio da più prospettive diverse, quelle tecniche proprie di comparti e strutture amministrative caratterizzate da competenze e conoscenze professionali diverse. Ciò assicura che le scelte amministrative e operative siano valutate sotto profili di rilevanza che consentono uno spettro di percezione molto più ampio di quello assicurato da un approccio settoriale più ristretto. Questa modalità trasversale di condivisione delle attività e delle procedure adottate consente la creazione di un clima operativo idoneo a creare sulle scelte più strategiche e più complesse una particolare attenzione e un approfondito livello di esame amministrativo sul piano formale e sul piano sostanziale.

Fatta questa premessa opportuna, si può parlare di contesto interno del Comune di Bologna anche avendo riferimento alla dimensione organizzativa orientata al contrasto ai fenomeni corruttivi.

Il modello organizzativo di riferimento dell'ufficio, che si occupa di prevenzione della corruzione, è contenuto nella **deliberazione della Giunta Comunale PG n. 97589/2015** con cui sono state apportate modifiche al nuovo schema organizzativo dell'ente che prevedono tra le altre la funzione Atti normativi e Controlli Amministrativi in posizione di staff al Segretario Generale, di supporto alle nuove competenze da attribuire, come la responsabilità del controllo amministrativo successivo degli atti dirigenziali e le funzioni di responsabile di prevenzione della corruzione.

All'unità di staff può essere assegnato personale e/o può avvalersi di personale dipendente da altre strutture (cfr art.8bis, comma 3, del Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e servizi - PG 251620/2009 e successive modifiche e integrazioni).

Dovendo contemperare l'intento del legislatore con il carattere complesso dell'organizzazione amministrativa, tenendo conto anche dell'articolazione per centri di responsabilità, è stata creata una rete di **referenti per l'applicazione del Piano Triennale di Prevenzione della corruzione** che operano nelle direzioni generali o territoriali.

A livello organizzativo la strutturazione di questo nuovo **staff di progetto** si configura:

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

Tale nucleo è composto attualmente da:

- Luisa Bertoluzza;
- Manuela Buriani;
- Anna Cavallini;
- Samantha Zebri;
- Elisa Ravaioli;
- Silvia Silvagni;
- Elisa Paselli;
- Vanna Veronesi;
- Fabrizio Fugattini;
- Cristian Grigatti;
- Alessandra Foschetti;
- MimmoCosimo Mosticchio;

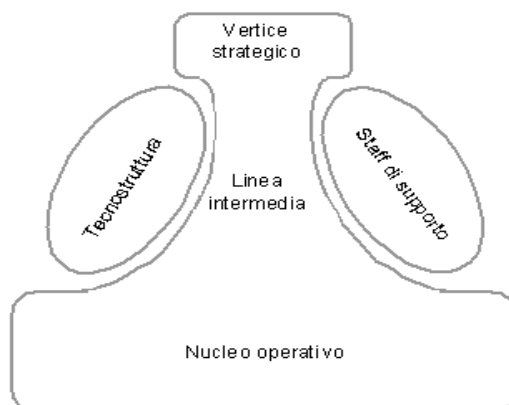
•Patrizia Rigosi.

2. **il vertice strategico**, nella persona del Responsabile della prevenzione della corruzione nell'ente (avv. Luca Uguccioni), 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 (avv. M.P. Trevisani). 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.



## 2.2.1 PIANO DELLE ATTIVITÀ

Le attività previste sono quelle derivanti dagli obblighi indicati dalla legge sull'anticorruzione. 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 - avv. Trevisani 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.

### **2.2.2. LA PARTECIPAZIONE DELLA RETE DEI REFERENTI NELLA PROCEDURA DI AGGIORNAMENTO DEL PIANO TRIENNALE 2016 – 2018**

Nel mese di ottobre 2015, in vista dell'aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della Corruzione del Comune di Bologna per il periodo 2016 - 2018, la Rete dei Referenti è stata attivata con la somministrazione di un questionario. In questa prima fase di sperimentazione di questa metodologia sono state interessate le strutture organizzative:

- Area Personale e Organizzazione
- Area Risorse Finanziarie
- Area Riqualificazione Urbana
- Area Affari Istituzionali e Quartieri
- Area Cultura e Rapporti con l'Università
- Dipartimento Economia e Promozione della Città
- Dipartimento Benessere di Comunità
- Partecipazioni Societarie

**Si prevede di allargare la rete dei referenti ai Quartieri, che, a partire dal rinnovo degli organi nel 2016, saranno interessati da un processo di riordino istituzionale.**

Il questionario ha inteso coinvolgere direttamente le articolazioni organizzative, per supportare i processi di autoanalisi organizzativa, mappatura dei processi e individuazione di misure di prevenzione sempre più adeguate alla realtà organizzativa e gestionale dell'Ente.

Per ogni rischio di episodio corruttivo, collegato a singoli processi (e appartenenti alle sei aree mappate e illustrate nella tabella Rischi/Misure collegata al Piano 2015 - 2017) sono state poste delle domande atte alla definizione dell'indice di valutazione della probabilità oggettiva e soggettiva e l'indice di Impatto oggettivo e soggettivo.

Per la redazione del questionario ci si è avvalsi del materiale predisposto da *Formez.pa, Roma*. E' stata data la possibilità di proporre ulteriori processi o eventi rischiosi, oltre ad apportare modifiche a quelli ritenuti non perfettamente pertinenti (es. modifiche normative o organizzative che hanno inciso sulla loro qualificazione).

La somministrazione del questionario è stata effettuata utilizzando un servizio web già presente nel Comune di Bologna per la gestione di indagini statistiche e questionari online



### **Domande del Questionario per l'aggiornamento del Piano Anticorruzione**

1. *Ci sono state segnalazioni che hanno riguardato episodi di corruzione o cattiva gestione inerenti all'evento rischioso in analisi? (Per segnalazione si intende qualsiasi informazione pervenuta con qualsiasi mezzo -e-mail, telefono, ...-, ivi compresi i reclami)*
2. *Ci sono state a giudizio (etc.) che hanno riguardato episodi di corruzione (es. Reati contro la PA, Falso e Truffa) sia in relazione all'ambito penale, civile e contabile (es. Corte dei Conti) inerenti l'evento rischioso in analisi?*
3. *Sono presenti atti organizzativi interni o specifici controlli all'interno della sua organizzazione posti in essere per presidiare l'evento rischioso?*
4. *Valutazione degli atti organizzativi interni nel caso si verificano eventi rischiosi*
5. *Valutazione delle procedure di controllo interno presenti ne caso si verificano eventi rischiosi*
6. *Probabilità che si verificano eventi corruttivi o di cattiva gestione relativi al rischio in analisi*
7. *A seguito di controlli interni (es. controlli dei servizi ispettivi o internal audit) o esterni (es. Corte dei Conti, GdF, etc.), sono state individuate irregolarità?*
8. *Ci sono stati contenziosi che hanno causato all'amministrazione costi economici e/o organizzativi (per es. legali, risarcimenti, ...) relativi al verificarsi degli eventi rischiosi in analisi?*
9. *Nel corso degli ultimi 3 anni sono stati pubblicati su giornali o riviste articoli aventi ad oggetto gli eventi rischiosi in analisi?*
10. *Livello di impatto che può causare il verificarsi dell'evento rischioso in analisi*

Gli esiti dei questionari sono stati elaborati ed analizzati in colloqui (durante i mesi di novembre e dicembre) con i referenti a cura dello Staff del Segretario Generale.

Dai questionari è emersa la sostanziale adeguatezza della mappatura dei processi e della valutazione dei rischi corruttivi. Sono inoltre emerse osservazioni utili a dettagliare le misure di prevenzione esistenti e alcune indicazioni su nuove misure da proporre nel nuovo Piano.

Sono stati altresì acquisiti i dati sul contenzioso legale del Comune.

### **3. IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

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 Comune di Bologna ha adottato il primo Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTCP) in data 28 gennaio 2014, con deliberazione della Giunta comunale Prog. n. 21. Esso è stato adottato tenuto conto del quadro normativo di riferimento e delle indicazioni disponibili alla data di approvazione, in particolare: la circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica, il Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, approvato con D.P.R. n. 62 del 16/04/2013, le Linee di indirizzo del Comitato interministeriale per la predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione da parte del Dipartimento della funzione pubblica, le indicazioni fornite dall'ANAC, il Piano Nazionale Anticorruzione previsto dall'art. 1, comma 4, lett. c) della legge 190/2012 e approvato con deliberazione n. 72/2013 dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Con deliberazione della Giunta comunale Prog. n. 13 del 27 gennaio 2015 è stato adottato il Piano di prevenzione della corruzione 2015-2017, illustrato dal Responsabile della Prevenzione

della Corruzione alla Commissione consiliare competente in materia di legalità (seduta della Commissione consiliare "Attività produttive commerciali e turismo" del 25/02/2015).

Il Piano 2016-2018 tiene conto dell'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione, approvato con determinazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 12 del 28 ottobre 2015.

Infine, la consultazione degli *stakeholder* esterni è stata aperta tramite avviso pubblicato sul sito istituzionale del Comune dal 15 al 23 gennaio 2016.

### **3.1. OBIETTIVI STRATEGICI ED AZIONI – GLI STRUMENTI**

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

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

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

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

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

L'elaborazione 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.

### **3.2. IL MODELLO DI TRATTAMENTO DEL RISCHIO: IL *RISK MANAGEMENT***

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

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

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

La gestione del rischio si snoda in questi tipi di attività:

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

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

#### **Fase 1 - La definizione del contesto**

##### **Contesto esterno**

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

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

##### **Contesto interno**

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

#### **Fase 2 - L'identificazione dei rischi**

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

<b>Categorie</b>	<b>Definizione</b>
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).

<b>Criteri per la valutazione Impatto</b>	<b>Probabilità</b>	<b>Rischio</b>	<b>Descrizione</b>
<b>Danni economico-finanziari</b> - Aumento dei costi - Diminuzione delle entrate - Maggior ricorso all'indebitamento	<b>1</b>	<b>Raro</b>	<b>L'evento non si è mai verificato nel corso degli ultimi 5 anni</b>
<b>Danni di immagine</b>			
<b>Probabilità rischio</b> ➤ Frequenza ➤ Numerosità/volume operazioni ➤ Competenze coinvolte	<b>2</b>	<b>Improbabile</b>	<b>L'evento si è verificato da 1 a 3 volte nel corso degli ultimi 5 anni</b>
➤ Livello di manualità dell'operazione rispetto all'automazione	<b>3</b>	<b>Moderato</b>	<b>L'evento si è verificato da 4 a 6 volte nel corso degli ultimi 5 anni</b>
	<b>4</b>	<b>Probabile</b>	<b>L'evento si è verificato da 7 a 10 volte nel corso degli ultimi 5 anni</b>
	<b>5</b>	<b>Molto probabile</b>	<b>L'evento si è verificato da 11 a 15 volte nel corso degli ultimi 5 anni</b>

#### Fase 4 - La valutazione dei rischi

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

La valutazione del rischio deve tener conto di quanto segue:

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

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

La priorità dovrebbe essere logicamente basata sulla probabilità e conseguenza.

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

#### Fase 5 - La mitigazione dei rischi

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

Sono disponibili quattro opzioni generali nel trattamento di un rischio:

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

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

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

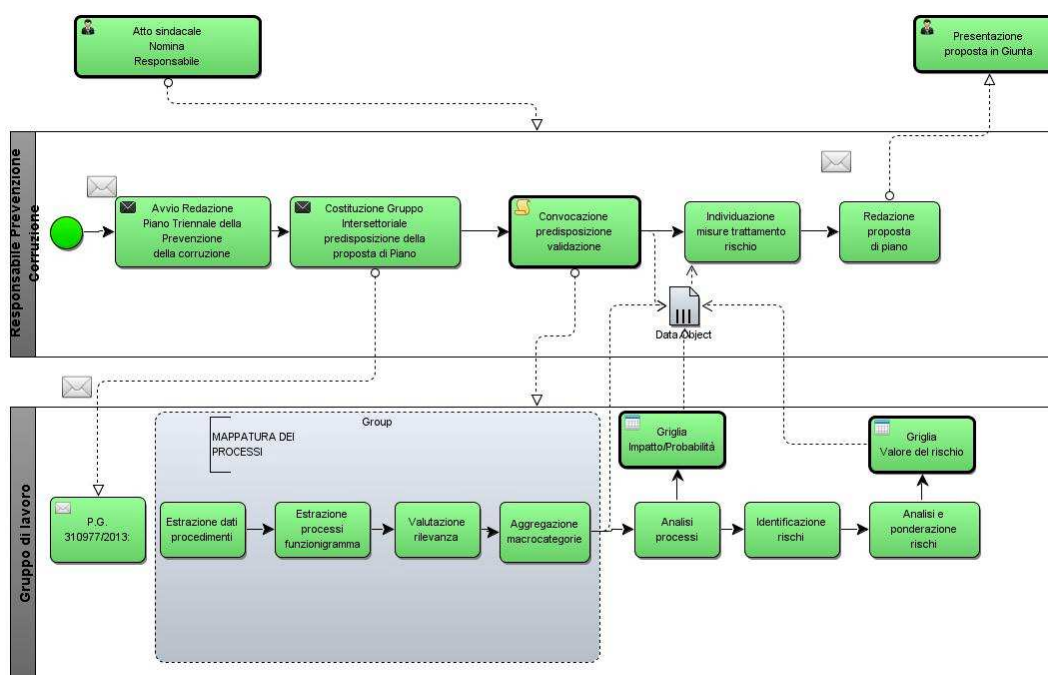


Figura 1. La procedura di redazione del P.T.C.P. nel Comune di Bologna

## 4. MAPPATURA DEI PROCESSI, MONITORAGGIO DEI RISCHI E VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA DELLE MISURE PER IL LORO TRATTAMENTO

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

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

**1. Mappatura dei Processi**

**2. Analisi dei Processi**

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

**4. Trattamento del Rischio**

### 4.1. LA MAPPATURA E L'ANALISI DEI PROCESSI

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

**Mappare** un processo significa:

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

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

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

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 Informativo 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 2015 - 2017 - vengono confermate e ridenominate in:

- Area gestione entrate, spese e patrimonio;
- Area incarichi e nomine;
- Area controlli, verifiche e ispezioni.

Nel corso del 2016 verrà completata la mappatura con riferimento alle sanzioni, valutazione dei rischi e individuazione di misure di prevenzione.

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

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.

## QUADRO SINTETICO DATI RELATIVI AL PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2015

Numero dirigenti 59\*  
Numero non dirigenti 4098 \*\*

\* di cui 51 a tempo indeterminato e 8 a tempo determinato

\*\* solo tempo indeterminato

### 5.1. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI – MISURA IMPLEMENTATA

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 € 5.186.000,00;
- 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 del Settore Finanze e Ragioneria abbia segnalato al Segretario Generale, avendovi ravvisato possibili profili di irregolarità/illegittimità; detta segnalazione dovrà espressamente indicare i possibili profili di irregolarità/illegittimità e verrà inoltrata mediante e-mail, indirizzata per conoscenza a chi a sottoscritto la determinazione. In tal caso, il Segretario Generale, con e-mail indirizzata ad entrambi, darà conto dell'esito del controllo. Quest'ultima categoria consente di sottoporre a controllo gli altri atti amministrativi che possano essere ritenuti rilevanti e meritevoli di approfondimento sia come categoria o tipologia di atti che come, invece, atti singoli, con un particolare riferimento a quegli atti che caratterizzano le attività non rientranti in alcuna delle altre fattispecie.

Con riguardo 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.

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

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

## 5.2. LA TRASPARENZA – MISURA IMPLEMENTATA

La legge n.190/2012 individua nel rafforzamento della trasparenza uno degli strumenti principali per la prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione. Infatti, il comma 9, lett. f), dell'art. 1 prevede, quale che il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, abbia come contenuto l'individuazione di specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti dalle disposizioni di legge.

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

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

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

- a) autorizzazione o concessione;

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

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

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

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

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

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

Il Comune di Bologna ha dedicato nell'*home page* del sito istituzionale un'apposita sezione, denominata "Amministrazione Trasparente", costruita in conformità a quanto previsto dall'allegato A del D.lgs. n.33/2013 con contenitori tematici, nella quale sono resi accessibili i documenti, le informazioni ed i dati la cui pubblicazione è prevista come obbligatoria dalla normativa vigente. Tale sezione ha consentito di razionalizzare, rendendola più fruibile, la collocazione di una serie di dati già presenti sul sito istituzionale, ancorché in ambienti differenti; ad esempio, la ricognizione degli enti controllati, la banca dati delle deliberazioni e determinazioni dirigenziali di impegno di spesa, bandi di gara, anagrafe degli eletti.

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

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

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

dell'amministrazione e al Nucleo di valutazione ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

### **5.3. INCONFERIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ – MISURA IMPLEMENTATA**

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.

### **5.4. MONITORAGGIO TERMINI DEL PROCEDIMENTO - MISURA IMPLEMENTATA**

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).

## 5.5. CODICE DI COMPORTAMENTO – MISURA IMPLEMENTATA

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 giugno 2014.

## 5.6 QUADRO SINOTTICO SANZIONI DISCIPLINARI/PROCEDIMENTI PENALI

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

<b>Gestione contenzioso</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b><i>n° procedimenti disciplinari svolti</i></b>	<b>79</b>	<b>84</b>	<b>83</b>	<b>90</b>	<b>104</b>	<b>107</b>	<b>75</b>	<b>107</b>	<b>124</b>	<b>90</b>	<b>81</b>	<b>62</b>	<b>46</b>
<i>n° contenziosi curati</i>	<b>30</b>	<b>43</b>	<b>51</b>	<b>39</b>	<b>37</b>	<b>32</b>	<b>40</b>	<b>70</b>	<b>60</b>	<b>243</b>	<b>228</b>	<b>265</b>	<b>248</b>
<i>n° autorizzazioni a prestazioni professionali rilasciate</i>	<b>440</b>	<b>393</b>	<b>324</b>	<b>373</b>	<b>377</b>	<b>460</b>	<b>400</b>	<b>404</b>	<b>306</b>	<b>308</b>	<b>260</b>	<b>213</b>	<b>228</b>

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

## **5.7. CONFERIMENTO DI INCARICHI A SOGGETTI ESTERNI ALL'AMMINISTRAZIONE – MISURA IMPLEMENTATA**

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

A **consuntivo anno 2015** sono stati conferiti incarichi così suddivisi:

- con finanziamento attraverso fondi europei o altri	euro 24.960,00
- con finanziamento spesa corrente del Comune	euro 51.677,00
Totale generale <b>76.637, 00 euro</b>	

La **previsione di spesa anno 2015** relativamente alla programmazione incarichi (deliberazione del Consiglio comunale del 28/7/2014 PG. n. 190538) era la seguente:

Totale " Finanziamento attraverso fondi europei o altri "	euro 58.000,00
Totale " Finanziamento attraverso spesa corrente del Comune "	euro 65.000,00
TOTALE COMPLESSIVO GENERALE	euro 123.000,00

Il Consuntivo incarichi 2015 registra quindi un **risparmio di spesa** rispetto alla programmazione incarichi pari a 46.363,00 euro, così suddiviso:

- finanziamento attraverso fondi europei o altri registra un risparmio di 33.040,00 euro, rispetto al programmato 2015.
- finanziamento con spesa corrente del Comune - registra un risparmio di 13.323,00 euro rispetto al programmato 2015.

## 5.8. CONFERIMENTO O AUTORIZZAZIONE DI INCARICHI A PROPRI DIPENDENTI. OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE E RELATIVE PROCEDURE – MISURA IMPLEMENTATA

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.

## 5.9. FORMAZIONE DEL PERSONALE – MISURA IMPLEMENTATA

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'assumere, 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 2015, oltre alla formazione in house sui temi legati alla trasparenza dei provvedimenti, è stato svolto un intenso corso di formazione, **in collaborazione con la Regione Emilia-Romagna** in materia di prevenzione e contrasto alla corruzione, destinato ai dipendenti dell'Amministrazione Comunale (Dirigenti, Posizioni Organizzative e Dipendenti individuati dai singoli Direttori).

Nel corso del 2015 è stata anche istituita un'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 2016 si prevede di dedicare specifica attenzione alla formazione in materia di conflitto di interessi.

## **5.10. ROTAZIONE DEGLI INCARICHI – MISURA IN CORSO DI IMPLEMENTAZIONE**

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 2016 riflessioni operative, coinvolgenti anche la parte istituzionale politico-amministrativa, dal momento che il numero dei dirigenti ha subito una notevole riduzione negli ultimi anni, con carenza di profili tecnici.

## **5.11. RELAZIONE DEL RESPONSABILE ANTICORRUZIONE - MISURA IMPLEMENTATA**

Il Responsabile, entro il 31 dicembre di ogni anno, su un modello predisposto dall'Autorità Nazionale AntiCorruzione, redige una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la pubblica nel sito internet nella sezione Amministrazione Trasparente in formato aperto in modo che la medesima Autorità possa scaricarla elettronicamente.

## **5.12. IL WHISTLEBLOWING – MISURA IMPLEMENTATA**

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

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

Nella cultura italiana, il paragone può risultare di non immediata comprensione, soprattutto a causa dell'idea dispregiativa che si ha di chi pone in essere un comportamento assimilabile alla



spia e che come tale tradisce un legame o una fiducia preesistente (l'espressione "fare la spia" rende plastico il concetto negativo attribuito a chi denuncia).

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

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

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

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

pregiudizio patrimoniale all'amministrazione di appartenenza o ad altro ente pubblico;  
pregiudizio all'immagine 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/i in essere i fatti segnalati;

5. l'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione;
6. l'indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
7. ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

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

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

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.

### **5.13. PATTO DI INTEGRITÀ – MISURA IMPLEMENTATA**

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.d) 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.

## **5.14. LINEE GUIDA E CHECK LIST DI CONTROLLO – MISURA DA IMPLEMENTARE**

E' necessario prevedere strumenti che supportino le strutture organizzative nella corretta applicazione delle misure previste e contestualmente mettano il Responsabile della Prevenzione della corruzione in grado di sovrintendere sull'attuazione delle misure onde intervenire a rinforzo ovvero rimodulare le stesse.

Le attività di seguito indicate dettagliano operativamente alcune misure già previste nel piano. Per altre misure (es. monitoraggio dei termini dei procedimenti) non si è proceduto alla descrizione in considerazione del fatto che la procedura è già esistente e consolidata.

### **a) Sistema dei controlli nella gestione dei processi/attività a rischio.**

Tra i contenuti finalizzati a contrastare il rischio di corruzione, il PTPC include attività dirette al controllo successivo e alla predisposizione di misure preventive nella gestione dei rischi collegati a processi/attività a rischio.

A tal fine il Responsabile, coadiuvato dalla Rete dei referenti, predisporrà un modelli di **check list di controllo** relativi a ciascun processo amministrativo da compilare periodicamente a cura dell'articolazione organizzativa interessata.

La corretta gestione di tali attività comporta una maggiore chiarezza e precisione nelle fasi attinenti la protocollazione e la corretta firma dei documenti, per consentirne la verifica successiva.

### **b) Linee guida / direttive interne sulle modalità operative per l'attuazione delle misure di prevenzione**

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, sotto sezione "Altri contenuti", "Corruzione" e richiamato nella sezione del Segretario generale, nella intranet aziendale.

Il Piano verrà illustrato ai competenti organismi consiliari.

Allegati

n. 1) Rischi e misure