



Università degli Studi di Udine

Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2017 - 19

Ai sensi dell'art. 1 comma 5 lett. a) della legge 6 novembre 2012, n. 190



Sommario

1.	IL CONTESTO ESTERNO	4
2.	IL CONTESTO INTERNO.....	6
2.1.	Caratteristiche generali.....	6
2.2.	Gli Organi di governo.....	7
2.3.	L'organizzazione.....	8
2.3.1.	Organizzazione e cultura della qualità.....	8
2.3.2.	Analisi del contenzioso e dei procedimenti disciplinari.....	10
3.	IL PTPCT 2016/18 E L'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016.....	11
3.1.	Il PTPCT 2016/18.....	11
3.2.	Le azioni e i risultati del 2016.....	12
3.2.1.	Diffusione della cultura della trasparenza, della legalità, dell'etica e dell'integrità.....	12
3.2.2.	Misure di prevenzione e contrasto alla corruzione introdotte.....	14
3.2.3.	Ulteriori misure e azioni.....	16
4.	I SOGGETTI COINVOLTI NELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E NELLA TRASPARENZA.....	17
4.1.	Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).....	17
4.2.	Gli organi di indirizzo e di valutazione.....	18
4.3.	I Responsabili delle strutture.....	19
4.4.	Ufficio procedimenti disciplinari.....	20
4.5.	Il Responsabile dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante (RASA).....	20
4.6.	Commissione di garanzia.....	20
4.7.	Tutti i dipendenti.....	21
4.8.	Collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione.....	21
5.	SULLA GESTIONE DEL RISCHIO NEL PIANO INTEGRATO.....	22
5.1.	Il piano integrato secondo le indicazioni dell'ANVUR.....	22
5.2.	Aree di rischio.....	23
5.3.	Obiettivi strategici.....	24
5.3.1.	Trasparenza: assicurare piena effettività al diritto di accesso nelle sue diverse articolazioni (documentale, accesso civico semplice e generalizzato).....	24
Sempre in materia di accesso civico e generalizzato si richiamano le specifiche Linee guida dettate dall'ANAC in data 28/12/2016.....		27
5.3.2.	Formazione: in materia di controllo e prevenzione del rischio.....	27
5.3.3.	Rotazione degli incarichi.....	28
5.3.4.	Conflitto di interessi: verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconferibilità o incompatibilità.....	30
5.3.5.	Società in controllo pubblico: revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici.....	31



5.3.6. Monitoraggio delle procedure: audit interni.....	33
6. PIANO DELLE MISURE DI PREVENZIONE	34
7. Considerazioni finali.....	36



L'introduzione della legge c.d. "anticorruzione" (legge 6 novembre 2012, n. 190) ha portato all'adozione di una più marcata e specifica attenzione nei confronti di alcuni fenomeni che il legislatore definisce *a rischio di corruzione*. A distanza di più di quattro anni dall'adozione della legge, il panorama normativo riguardante la prevenzione della corruzione si è arricchito di ulteriori atti, in particolare:

- il Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni";
- il Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39, "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190";
- il Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165";
- il Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, «Codice dei contratti pubblici»
- il Decreto Legislativo 8 giugno 2016, n. 97, "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni";
- la delibera ANAC 3 agosto 2016, n. 831, "Piano Nazionale Anticorruzione (PNA). Il PNA è definito "Atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico" e "contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività di esercizio di funzioni pubbliche e di attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione e all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione"¹;
- il Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica»;
- diverse altre determine e delibere dell'ANAC interpretative della normativa di cui sopra, in particolare:
 - Linee Guida Foia - Det. 1309 del 28/12/2016
 - Linee Guida Trasparenza - Det. 1310 del 28/12/2016
 - Linee Guida art. 14 D.Lgs 33/2013 (in consultazione, con invio contributi entro il 12 gennaio 2017)

La legge 190 prevede che l'organo di indirizzo politico delle amministrazioni pubbliche adotti, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), entro il 31 gennaio di ogni anno il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPCT) curandone la pubblicazione sul sito istituzionale, sezione "Amministrazione trasparente / Altri contenuti Corruzione".

Scopo del PTPCT è l'individuazione, tra le attività di competenza dell'Università, di quelle più esposte al rischio di corruzione, e la previsione di meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire tale rischio. Dal 2017 "Il Piano assume un valore programmatico ancora più incisivo, dovendo necessariamente prevedere gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo. L'elaborazione del PTPCT presuppone, dunque, il diretto coinvolgimento del vertice delle p.a. e degli enti in ordine alla determinazione delle finalità da perseguire per la prevenzione della corruzione, decisione che è elemento essenziale e indefettibile del Piano stesso e dei documenti di programmazione strategico-gestionale"².

Le modifiche "semplificative" apportate dal d.lgs n. 97/2016 alla normativa sulla trasparenza prevedono l'unificazione e la piena integrazione fra il Programma triennale di prevenzione della corruzione e quello della trasparenza. Pertanto, a partire dal 2017, le Amministrazioni pubbliche sono tenute ad adottare,

¹ ANAC, delibera n. 831 del 3 agosto 2016, pag. 1

² ANAC, delibera n. 831 del 3 agosto 2016, pag. 15



entro gennaio di ogni anno, un unico Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) in cui sia chiaramente indicata la sezione relativa alla trasparenza.

Il concetto di “corruzione” preso in considerazione dalla normativa va inteso in senso lato, ossia come comprensivo di tutte le varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si possa riscontrare l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, configurando situazioni rilevanti più ampie della fattispecie penalistica di cui agli artt. 318, 319 e 319 ter c.p., che arrivano ad includere tutti i delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del Codice penale e i malfunzionamenti dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite.

1. IL CONTESTO ESTERNO

L’analisi del contesto esterno ha l’obiettivo di evidenziare come le caratteristiche dell’ambiente nel quale l’Università di Udine opera possa favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno. Ciò in relazione sia al territorio di riferimento, sia a possibili relazioni con portatori di interessi esterni che possono influenzarne l’attività, anche con specifico riferimento alle strutture da cui l’Università è composta.

Il profilo istituzionale dell’Università di Udine è definito, nel quadro delle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1 secondo comma del D.lgs.165/2001, dalle norme di riferimento dell’alta formazione e della ricerca pubblica in Italia nonché dallo Statuto e dai regolamenti interni. Formazione superiore, ricerca e trasferimento tecnologico, interazione con il territorio, internazionalizzazione sono gli ambiti di intervento dell’Università degli Studi di Udine, l’uno in funzione dell’altro e in un reciproco flusso di conoscenze, esperienze e progetti. Su queste dinamiche si fonda l’Ateneo di Udine, realtà che ogni giorno cresce e si evolve in sintonia con la molteplicità di idee, iniziative, risorse, contributi che, attraverso un processo di costante scambio e arricchimento, vanno a definire un modello unico: quello di una cultura del pensare, del ricercare, del fare.

Alla luce del quadro così sinteticamente delineato si possono individuare i soggetti che interagiscono con l’Università (*stakeholders*) in forza delle sue competenze e della sua missione e che, pertanto, possono influenzarne l’attività:

- Formazione superiore, ricerca e trasferimento tecnologico:
 - ✓ Amministrazioni pubbliche centrali
 - ✓ Amministrazioni pubbliche locali
 - ✓ Altri Organismi di diritto pubblico
 - ✓ Imprese ed operatori economici
 - ✓ Associazioni di categoria
 - ✓ Società ed organismi di attestazione - ranking
 - ✓ Associazioni scientifiche
 - ✓ Conferenza dei Rettori
 - ✓ Aziende ospedaliere

- Interazione con il territorio:
 - ✓ Amministrazioni pubbliche locali
 - ✓ Università ed Enti di ricerca regionali
 - ✓ Società controllate - Società partecipate
 - ✓ Ordini professionali
 - ✓ Imprese esecutrici di lavori pubblici
 - ✓ Fondazioni bancarie

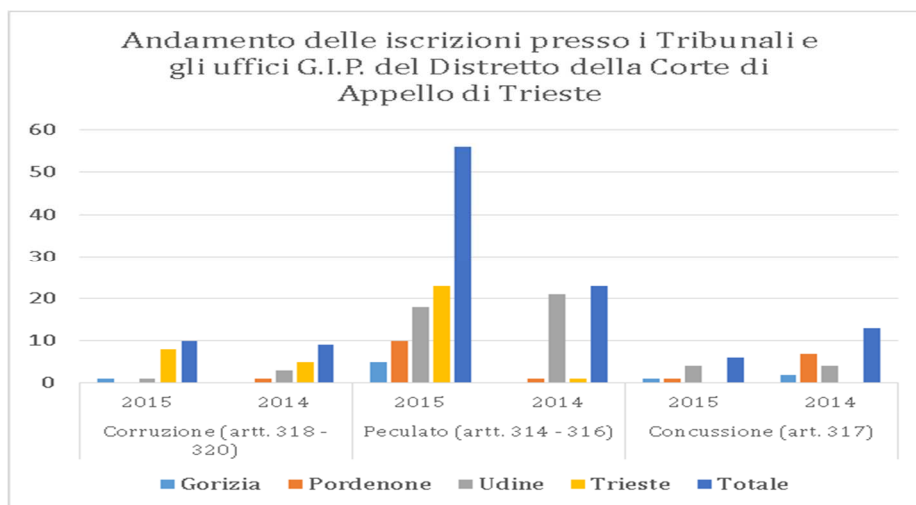


- ✓ Istituti scolastici
- Internazionalizzazione:
 - ✓ Altri Atenei
 - ✓ Unione europea
 - ✓ Agenzie europee ed extraeuropee
 - ✓ Comunità rappresentative del territorio

Oltre ai soggetti sopra specificamente individuati, l'Università si relaziona, in maniera diffusa, con la pluralità degli studenti, nonché di cittadini, in quanto destinataria di valutazioni e segnalazioni, anche a carattere riservato, nelle varie materie di sua competenza. Le segnalazioni possono determinare, previa apposita valutazione, l'avvio di specifici procedimenti il cui esito viene comunicato ai soggetti interessati.

L'Università di Udine opera in un territorio nel quale "non emergono evidenti fenomeni [...] che possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi all'interno delle Amministrazioni pubbliche" (così la Prefettura di Udine con lettera del 26/9/2016 in risposta ad una specifica domanda inoltrata dal RPCT ai sensi dell'art. 1 comma 6 della legge 190/2012, nella quale tuttavia la medesima Prefettura afferma di "non possedere i dati sui reati contro la pubblica amministrazione"). Tali dati, tuttavia, sono rinvenibili nella *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015 nel distretto della Corte di Appello di Trieste* ove si afferma che "nel periodo considerato le iscrizioni di questa tipologia di reati presso i Tribunali e gli uffici G.I.P. del Distretto hanno manifestato un andamento generalmente allineato a quello del precedente periodo 2013/2014³. Schematicamente, dai dati registrati nel territorio emerge che la dinamica dei fenomeni legati al peculato nel periodo 2014/15 sia di gran lunga superiore a tutte le altre, anche se nella provincia di Udine ha registrato un'inversione di tendenza.

³ In particolare, presso il Tribunale di Gorizia, a fronte di n. 1 sopravvenienza presso l'Ufficio G.I.P. - G.U.P. in ordine ai reati di cui agli artt. 318 - 320 C.P., sono risultati iscritti n. 5 procedimenti per i delitti di cui all'art. 314 - 316 C.P., di cui n. 1 in sede dibattimentale e n. 4 presso l'Ufficio G.I.P. (n. 13 nel periodo precedente), e n. 1 procedimento presso l'Ufficio G.I.P. - G.U.P., per quello di cui all'art. 317 C.P. (n. 2 nel 2013/2014). Un andamento in sostanziale flessione ha caratterizzato le iscrizioni del Tribunale di Pordenone, dove non è sopravvenuto, in fase dibattimentale, alcun procedimento per i reati di cui agli artt. 314-316 C.P. (n. 1 nel periodo precedente); per quello di cui all'art. 317 C.P. (1), per quelli di cui agli artt. 318-320 C.P. (0), mentre, presso l'Ufficio G.I.P., sono stati iscritti n. 10 procedimenti per i reati di cui agli artt. 314-316 C.P. (n. 1 nel periodo precedente), nessun procedimento per quelli di cui all'art. 317 C.P. (n.7) ed agli artt. 318 - 320 C.P. (0). Analoga tendenza in diminuzione è stata registrata presso il Tribunale di Udine, dove sono sopravvenuti n.18 procedimenti per i reati di cui agli artt. 314 - 316 C.P. (n. 2 al dibattimento e n. 16 all'Ufficio G.I.P.) a fronte dei n. 21 complessivi del periodo precedente; n. 4 procedimenti per il reato di cui all'art. 317 C.P. (n. 0 al dibattimento e n. 4 all'Ufficio G.I.P.) a fronte dei n. 4 complessivi del periodo precedente e n. 1 procedimenti per la fattispecie di cui agli artt. 318 - 320 C.P. (di cui n. 1 in fase dibattimentale e n. 0 presso l'Ufficio G.I.P.), a fronte dei n.3 complessivi del periodo precedente. Sostanzialmente stabile è risultata la sopravvenienza di questa tipologia di reati presso il Tribunale di Trieste, dove sono stati iscritti, in fase dibattimentale, n. 1 procedimento per i reati di cui agli artt. 314-316 C.P. (1); nessun procedimento per quello di cui all'art. 317 C.P. (1) e per quelli di cui agli artt. 318 - 320 C.P. (0) e, presso l'Ufficio G.I.P., n. 22 procedimenti per i reati di cui all'art. 314-316 C.P. (37); nessun procedimento per quello di cui all'art. 317 C.P. (0) e n. 7 procedimenti per i reati di cui agli artt. 318 - 320 C.P. (5). Quanto alla Corte di Appello, una vistosa diminuzione ha caratterizzato il dato complessivo delle sopravvenienze relative ai reati contro la Pubblica Amministrazione (art. 314, 316 bis e ter, 317 - 348, 353 - 360 C.P.), scese dalle n. 133 del periodo 2013/2014 alle n. 100 di quello in esame. All'interno di questa categoria di reati, del tutto modesto e stabile è stato il dato complessivo relativo ai reati contro la Pubblica Amministrazione commessi dai pubblici ufficiali (n. 3 procedimenti per peculato, a fronte dei n. 4 del periodo precedente); n. 1 19 procedimento per concussione, a fronte di nessun procedimento nel periodo precedente; n. 1 per corruzione a fronte di n. 3 nel periodo 2013/2014)".



Fonte: elaborazione RPCT

La fattispecie dei comportamenti disonesti di dipendenti pubblici che usano per fini personali beni appartenenti alla Pubblica Amministrazione (o appartenenti a privati ma destinati ad essere utilizzati per porre in essere un servizio pubblico) pare essere, almeno negli ultimi anni, quella più ricorrente nelle aule giudiziarie del FVG. Se ne deduce che una strategia di controllo del rischio non possa prescindere innanzitutto da azioni che pongano enfasi sul valore della legalità, del buon andamento e dell'imparzialità della P.A. (che discende dall'art. 97 della Costituzione), e, in secondo luogo, sulla tutela del patrimonio (ovvero l'insieme dei beni) affidato alla P.A.

2. IL CONTESTO INTERNO

2.1. Caratteristiche generali

L'Università degli Studi di Udine ha una caratteristica assolutamente peculiare: è l'unica università italiana istituita per volontà popolare. Furono ben 125.000 le firme sulla proposta di legge di iniziativa popolare per l'istituzione dell'università del Friuli, molte raccolte nelle tendopoli dopo il terremoto del 1976. Quelle firme testimoniano la volontà del popolo friulano di scommettere sul suo futuro partendo dall'alta formazione, dalla conoscenza, dai giovani. La lungimiranza e la capacità di superare le contrapposizioni della classe politica di allora, portarono all'approvazione della prima legge sulla ricostruzione del Friuli che sancì la nascita dell'Università degli Studi di Udine nel 1978 al fine di promuovere "lo sviluppo e il progresso della cultura e delle scienze attraverso la ricerca, l'insegnamento e la collaborazione scientifica e culturale con istituzioni italiane ed estere, contribuendo con ciò allo sviluppo civile, culturale, sociale ed economico del Friuli"⁴.

L'Università di Udine ha medie dimensioni, è generalista con la presenza di tutti i corsi di studi fondamentali: agraria, economia, giurisprudenza, ingegneria, lettere, lingue, medicina, scienze e dispone di una Scuola Superiore. Essa gode di un buon posizionamento nella ricerca e di una discreta attrattività della didattica con oltre 15.000 studenti iscritti. Opera in quattro sedi istituzionali (Udine, Pordenone, Gorizia, Gemona del Friuli), sulla base di un'alleanza strategica con le università regionali (Trieste e SISSA) e collaborazioni con quelle di Veneto, Trentino Alto Adige, Austria, Slovenia e Croazia. Gode di forti

⁴ Per maggiori dettagli consultare la pagina web <http://www.uniud.it/ateneo/organizzazione/storia/origini>.



partnership con il sistema della ricerca regionale (Sincrotrone, ICGB, CISM). Il personale di ruolo al 31 dicembre 2015 è costituito da 650 docenti, 532 dirigenti e tecnici amministrativi (di cui 31 a tempo determinato), 33 collaboratori ed esperti linguistici.

La *vision* è quella di “mantenere la specificità unica di una Università sorta per volontà popolare fortemente radicata nel territorio ed essere al tempo stesso universale nella tradizione accademica classica, luogo dove gli studenti partecipano alla costruzione del loro futuro sperimentando che «*hic sunt futura*». La *mission* è di “sviluppare la ricerca anche per qualificare la didattica e il trasferimento della conoscenza, in collaborazione con istituzioni italiane ed estere, al fine di favorire lo sviluppo delle capacità critiche, di apprendimento e professionali degli studenti e la crescita civile, culturale, economica e sociale del territorio”⁵. I valori dichiarati in cui si riconosce la comunità universitaria sono:

- universalità e valore della conoscenza
- apertura e pluralismo
- libertà e responsabilità
- trasparenza
- merito
- passione e dedizione
- pazienza e perseveranza
- generosità
- coraggio
- equilibrio ed equità.

2.2. Gli Organi di governo

Il Rettore ha la rappresentanza legale dell'Università; ha funzioni di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche dell'Ateneo ed è responsabile del perseguimento delle finalità dell'Università. E' eletto tra i professori ordinari in servizio presso le Università italiane che abbiano presentato la loro candidatura. Il Rettore resta in carica sei anni accademici e non è rieleggibile. Nomina un Pro Rettore con funzioni vicarie - che vengono esercitate in caso di sua assenza, impedimento o anticipata cessazione dalla carica - e ha la facoltà di delegare ad altri docenti di ruolo specifiche funzioni.

Il Senato Accademico, tra i vari compiti formula proposte ed esprime pareri obbligatori in materia: di didattica, di ricerca, di servizi agli studenti, anche con riferimento all'istituzione, soppressione, attivazione, disattivazione nonché di modifica o riassetto di corsi, dipartimenti, strutture di ricerca, didattica e scuole interdipartimentali e sedi; esprime pareri sulle proposte di chiamata di professori e di ricercatori avanzate dai Dipartimenti; sul conferimento di incarico al Direttore Generale e sulla composizione del Nucleo di valutazione; esprime parere obbligatorio al Consiglio di amministrazione sul bilancio di previsione annuale e triennale, sul conto consuntivo e sul documento di programmazione triennale dell'Università; svolge funzioni di coordinamento e di raccordo con i dipartimenti e con le scuole interdipartimentali.

Il Consiglio di Amministrazione è l'organo di gestione e controllo delle attività amministrative, finanziarie e contabili dell'Università di Udine e svolge le funzioni di indirizzo strategico dell'Ateneo e vigila sulla sostenibilità finanziaria delle attività dell'Ateneo.

Il Collegio dei Revisori dei Conti è l'organo indipendente di consulenza e di controllo interno sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile.

⁵ Cfr. Statuto dell'Università degli Studi di Udine, art. 1



Il Nucleo di Valutazione è l'organo preposto alla valutazione delle attività didattiche, di ricerca e amministrative e alla verifica, anche mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, del corretto utilizzo delle risorse, della produttività della ricerca e della efficacia della didattica, nonché dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Per le Università il Nucleo di Valutazione svolge le attività di monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni e tutte le altre attività proprie degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) previsti dal D.lgs.150/2009.

Il Direttore Generale, nominato dal Consiglio di Amministrazione, su proposta del Rettore, sentito il parere del Senato Accademico. Il Direttore Generale, nell'ambito delle attribuzioni conferite dalla normativa vigente in materia di dirigenza della pubblica amministrazione e sulla base degli indirizzi forniti dal Consiglio di amministrazione, è responsabile della complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'Università. In particolare, il Direttore Generale adotta gli atti relativi all'organizzazione degli uffici e dei servizi, nel rispetto degli indirizzi strategici fissati dal Consiglio di amministrazione; attribuisce e revoca gli incarichi dirigenziali; esercita la potestà disciplinare sul personale dirigente.

2.3. L'organizzazione

2.3.1. Organizzazione e cultura della qualità

L'Università degli Studi di Udine è strutturata nelle seguenti unità organizzative:

- Rettorato (Sere)
- Direzione generale (Sedi)
- Area Affari legali e istituzionali (Aleg)
- Area Amministrazione e bilancio (Abil)
- Area Edilizia e logistica (Alog)
- Area Organizzazione e personale (Aper)
- Area Pianificazione e controllo direzionale (Apic)
- Area Servizi agli studenti (Astu)
- Area Servizi informatici e multimediali (Ainf)
- Area Servizi per la didattica (Adid)
- Area Servizi per la ricerca (Aric)
- Servizio Comunicazione (Scom)
- Servizio Gestione sistema qualità di Ateneo (Seqa)
- Servizi Integrati di prevenzione e protezione (Spep)
- Dipartimento di Lingue e letterature, comunicazione, formazione e società (Dill)
- Dipartimento di Scienze agroalimentari, ambientali e animali (Di4a)
- Dipartimento di Scienze economiche e statistiche (Dies)
- Dipartimento di Scienze giuridiche (Disg)
- Dipartimento di Scienze matematiche, informatiche e fisiche (Dima)
- Dipartimento di Area medica (Dame, nome provvisorio)
- Dipartimento di Studi umanistici e del patrimonio culturale (Dium)
- Dipartimento politecnico di Ingegneria e architettura (Dpia)
- Biblioteca umanistica e della formazione
- Biblioteca scientifica e tecnologica
- Biblioteca economica e giuridica
- Biblioteca medica
- Azienda agraria universitaria 'Antonio Servadei'
- Centri interdipartimentali di ricerca
- Centro internazionale sul plurilinguismo
- Centro linguistico e audiovisivi
- Centro polifunzionale di Gorizia



- Centro polifunzionale di Pordenone
- Scuola Superiore dell'Università di Udine.

Nell'Università degli Studi di Udine la cultura della qualità rappresenta uno strumento essenziale per garantire l'efficacia e l'efficienza e nel perseguire obiettivi di eccellenza nel progresso scientifico e tecnologico. A tal fine l'Università ha inteso adottare scelte politico-organizzative e sistemi di *governance* che, insieme alla progettazione di strategie di medio-lungo termine, creino un approccio culturale fortemente orientato al miglioramento continuo delle performance e alla soddisfazione di tutti i portatori di interessi. A tal fine, come organizzazione complessa, si è dotata di un piano strategico quinquennale.

Per garantire una funzionalità efficiente ed efficace nell'erogazione dei servizi e nella gestione amministrativa, perseguendo le finalità stabilite dalla legge e dal suo Statuto, l'Università di Udine ha scelto di iniziare dal 2012 un iter di certificazione per la Qualità ai sensi della norma UNI EN ISO 9001 che si è concluso con il rilascio del certificato in data 14 giugno 2016.



Fonte: Servizio Gestione Sistema Qualità

La politica per la qualità dell'Università di Udine si propone di assicurare che i servizi didattici, formativi, professionalizzanti e di supporto siano in grado di soddisfare nel tempo le esigenze e le aspettative degli studenti e, più in generale, di tutti coloro che sono interessati alle ricadute formative della didattica universitaria (aziende, enti territoriali ecc.). Il Sistema di Gestione per la Qualità rappresenta un sistema integrato che comprende tutte le strutture dell'Ateneo coinvolte nei processi organizzativi proceduralizzati e rappresenta il sistema di riferimento per la registrazione, il monitoraggio, l'analisi e l'avvio delle azioni di miglioramento di tali processi per l'organizzazione "Università degli Studi di Udine" nel suo complesso.

A marzo 2015 è stata avviata dall'Ateneo un'attività di mappatura dei processi organizzativi. L'azione è stata finalizzata a produrre una descrizione dettagliata della sequenza di attività che li compongono e dei collegamenti i vari uffici coinvolti.

La mappatura dei processi organizzativi – preparata e coordinata dall'Ufficio Qualità di Ateneo – oltre ad essere funzionale ad obiettivi di natura gestionale come la certificazione di qualità secondo la norma ISO 9001, ha prodotto e produrrà effetti anche sulla diffusione di competenze importanti per la cultura della qualità dell'organizzazione. Si tratta di un'operazione che ha coinvolto e coinvolgerà un gran numero di persone nel confronto con temi quali la comprensione e l'effettiva applicazione dei principi di orientamento al “cliente” (esterno o interno che sia) e la responsabilizzazione a tutti i livelli per il miglioramento continuo e la semplificazione. La mappatura è un'operazione in progress: allo stato attuale son state rilasciate le principali procedure operative - documenti in cui vengono raccolte tutte le informazioni sul processo analizzato - e relativi *process owner*. Molte di queste procedure sono stato oggetto di successiva revisione alla luce dei cambiamenti organizzativi intervenuti nel periodo. Serve ora un approfondimento al fine di individuare nelle predette procedure le componenti di rischio di corruzione.

2.3.2. Analisi del contenzioso e dei procedimenti disciplinari

L'analisi del contenzioso e dei procedimenti disciplinari avviati nei confronti dei propri dipendenti, può consentire di verificare eventuali ricorrenze nelle tipologie di comportamenti illeciti, ed individuare la fase del procedimento dove si annida maggiormente il rischio.

La maggior parte del contenzioso è stato instaurato per effetto delle graduatorie di medicina, cioè per l'ammissione ai corso di medicina e chirurgia e alle relative scuole di specializzazione. In realtà tali ricorsi sono indotti da fatti esterni, cioè fuori dal controllo dell'Ateneo.

Analisi del contenzioso		2015	2016
TIPOLOGIE DI RICORSO	Concorsi	1	2
	Graduatorie medicina (prove di ammissione Medicina e Scuole Specializzazione)	29	23
	Impugnazione atti amministrativi	2	
	Personale docente e ricercatori	4	
	Specializzandi medici (adeguata remunerazione)	14	24
	Altro		4
	TOTALE	50	53
GIUDICE ADITO	TAR Lazio	29	23
	TAR FVG	2	3
	Tribunale di Roma	14	24
	Tribunale di Trieste	1	
	Consiglio di Stato		2
	Altre	4	1
	TOTALE	50	53

Fonte: ALEG

Sia il personale docente sia il personale tecnico amministrativo è passibile di procedimento disciplinare, secondo differenti modalità:

- i professori e ricercatori universitari sono passibili delle sanzioni disciplinari previste dall'art. 87 R.D. 31.08.1933 n. 1592 (censura, sospensione dall'ufficio e dallo stipendio fino ad un anno, revocazione,



destituzione senza o con perdita del diritto a pensione o ad assegni, a seconda della gravità delle mancanze) previa istruzione del relativo procedimento da parte del Collegio di disciplina, introdotto dall'art. 10 della Legge 30.12.2010 n. 240, su proposta motivata del Rettore;

- il personale tecnico amministrativo è passibile di procedimento disciplinare nelle forme previste dal D.lgs.30.03.2001 n. 165, al termine del quale sono comminabili le sanzioni previste sia dal Decreto sia dal Contratto Collettivo nazionale a cui lo stesso rimanda (rimprovero verbale o scritto - censura, multa di importo variabile da una ad un massimo di quattro ore di retribuzione, sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a dieci giorni o da 11 giorni fino ad un massimo di sei mesi, licenziamento con preavviso, licenziamento senza preavviso), previa contestazione dell'addebito, contraddittorio ed espletamento di attività istruttorie dal Dirigente o dall'Ufficio competente per il procedimenti disciplinari, a seconda della gravità del comportamento contestato.

Vige inoltre, nell'Università di Udine, il Codice etico, emanato con D.R. n. 36 del 25 gennaio 2012, che disciplina sotto diversi fattispecie il comportamento del personale sia docente che tecnico-amministrativo ivi compresi "coloro che trascorrono periodi di ricerca (a titolo esemplificativo e non esaustivo, dottorandi di ricerca, assegnisti, specializzandi) di insegnamento (a titolo esemplificativo e non esaustivo, titolari di contratti di insegnamento) e di studio (a titolo esemplificativo e non esaustivo studenti stranieri, cultori della materia) presso l'Università, limitatamente a tali periodi".

Molto limitata appare la quantità di procedimenti disciplinari avviati nei confronti del personale e ancora più modesta quella che si conclude con un provvedimento espresso.

Procedimenti disciplinari		Oggetto della contestazione	N.	Di cui con sanzione N.
Personale tecnico - amministrativo	2012		0	0
	2013		0	0
	2014	Negligenza nell'esecuzione di compiti assegnati	3	0
	2015	Inosservanza dell'orario di servizio (1) Violazione dei doveri d'ufficio (2)	3	2
	2016	Inosservanza orario di servizio	1	1
Personale docente	2012		3	1
	2013		2	1
	2014		3	0
	2015		5	1
	2016		0	0

Fonte: ALEG

3. IL PTPCT 2016/18 E L'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

3.1. IL PTPCT 2016/18

Il Piano triennale anticorruzione 2016-18 è stato elaborato sulla scorta delle seguenti linee guida:

- prosecuzione del processo di gestione in tutta l'amministrazione, individuazione di eventuali ulteriori attività a rischio;
- maggior coordinamento e integrazione tra PTPC, PTTI, Piano della performance e altri strumenti di pianificazione, in relazione a quanto previsto dall'Anvur;
- miglioramento del processo interno di adozione del PTPC e di gestione dei flussi informativi con chiara configurazione dei compiti e delle responsabilità dei soggetti organizzativi coinvolti;
- verifica e monitoraggio dell'efficacia delle azioni messe in atto negli anni precedenti.



Nella redazione del Piano si è tenuto conto di quanto previsto nel Piano Nazionale Anticorruzione⁶ e delle indicazioni fornite dall'ANAC (in particolare quelle contenute nel Rapporto 2015 nel quale emerge un'analisi dettagliata dello stato di attuazione degli adempimenti a livello nazionale anche in relazione al sistema universitario).

Il formato prescelto per il PTPC 2016/18 è stato di 45 schede, articolate nelle seguenti sezioni:

- l'aggiornamento 2015 del P.N.A.
- linee guida dell'ANVUR
- il PTPC 2016/18
- il contesto esterno
- il contesto interno
- valutazione del rischio
- trattamento del rischio

Il PTPC 2016/18 è stato condiviso con i responsabili delle unità organizzative dell'Amministrazione centrale e trasmesso a tutto il personale dell'Ateneo. Il PTPCT è stato approvato⁷ e pubblicato nella sezione *Amministrazione trasparente* accessibile dal portale dell'Ateneo alla pagina https://www.uniud.it/it/ateneo-uniud/ateneo-uniud/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/allegati-altri-contenuti/copy_of_PTPCT2016181.pdf.

3.2. Le azioni e i risultati del 2016

3.2.1. Diffusione della cultura della trasparenza, della legalità, dell'etica e dell'integrità

Le metodologie della prevenzione della corruzione e della trasparenza sono temi in discussione a livello del sistema universitario. Il RPC ed il Capo dell'Area legale (ALEG) hanno partecipato attivamente nel corso del 2016 ad un network costituitosi in seno al CoDAU⁸ per discutere delle soluzioni applicabili all'interno delle istituzioni universitarie. In tale sede sono stati elaborati e diffusi pareri, documenti e interpretazioni congiunte della copiosa normativa in tema di trasparenza e anticorruzione che continuamente viene emanata. Il network è valso anche per l'autoformazione dei responsabili coinvolti in relazione alla copiosa normativa prodotta dal legislatore e dall'ANAC. Ciò ha consentito anche di assicurare la diffusione di istruzioni particolareggiate all'interno degli Atenei e degli enti controllati.

Tra le iniziative adottate dall'Ateneo merita ricordare che, in data 14/10/2016, il Dipartimento di Scienze Giuridiche e l'APER hanno realizzato una conferenza del prof. Francesco Merloni, componente del Consiglio dell'ANAC e professore ordinario di diritto amministrativo all'Università di Perugia, centrato sulle innovazioni introdotte in materia di trasparenza/anticorruzione dal d.lgs.97/2016. All'incontro molto apprezzato, moderato dal direttore generale Di Silverio, hanno partecipato una cinquantina di dipendenti dell'Università di Udine (tra docenti e tecnico-amministrativi) oltre a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche locali.

⁶ Si fa riferimento, in particolare, all'aggiornamento 2015 del P.N.A. pubblicato con Determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015

⁷ Dal Senato Accademico in data 26/1/2016 e dal Consiglio di amministrazione in data 29/1/2016

⁸ Convegno dei direttori generali e dei dirigenti delle università



Conferenza del prof. Francesco Merloni, componente del Consiglio dell'ANAC 14/10/2016

Sul tema della trasparenza sono state fatte più riunioni informative a livello di direzione generale e dei responsabili dell'Amministrazione centrale. In tali occasioni il RPC ha presentato con l'ausilio di materiale audiovisivo le importanti novità introdotte dal D.Lgs 97/2016⁹.



Fonte: materiali divulgativi prodotti dal RPCT



Sullo stesso tema ai primi di dicembre è stata distribuita a tutte le strutture una circolare di amministrazione cui è stata allegata la tabella degli obblighi di pubblicazione calibrata sull'Università e le sue particolari caratteristiche.

Il RPC ha attivato (sin dal 2015) uno sportello virtuale, tramite indirizzi di posta elettronica¹⁰, per consentire a chiunque vi abbia interesse, in particolare ai dipendenti e ai collaboratori dell'Università, di segnalare illeciti o abusi di qualsiasi natura, che evidenzino in particolare situazioni di anomalia e/o configurino la possibilità di un rischio probabile di corruzione (c.d. *wistleblowing*). A tutela di chi effettua le segnalazioni sono stati previsti particolari obblighi di riservatezza in capo a chi le riceve o che ne venga a conoscenza e a coloro che successivamente venissero coinvolti nel processo di gestione della segnalazione. Attraverso tale canale di comunicazione (ma anche tramite canali ordinari) sono pervenute al RPC alcune segnalazioni, in numero inferiore a quelle pervenute nel corso dell'anno precedente (che però erano in gran parte collegate ad un caso specifico avvenuto nel Dipartimento di ingegneria e architettura). Nel 2016 le segnalazioni hanno riguardato:

⁹ Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della [legge 6 novembre 2012, n. 190](#) e del [decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33](#), ai sensi dell'[articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124](#), in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"

¹⁰ Gli indirizzi attivati sono: anticorruzione@postacert.uniud.it e anticorruzione@uniud.it



- la consegna da parte di un fornitore dell'Ateneo di regalie di modico valore ad alcuni funzionari esposti nei procedimenti di acquisto/appalto;
- un caso di presunto conflitto di interessi in cui sarebbe incorso un docente per aver fatto ordinare ad una casa editrice per fini didattici la fornitura, a carico dell'Ateneo, di materiale didattico da lui stesso prodotto.

Le predette segnalazioni sono state gestite secondo normativa, in particolare quella comportamentale.

Con riferimento alle società partecipate l'Ateneo è impegnato da alcuni anni, per effetto sia di vincoli normativi sia di proprie scelte organizzative autonome, in un vasto piano di razionalizzazione¹¹. In particolare, nel corso del 2016, l'Ateneo ha dato una nuova configurazione alla Forum Editrice Universitaria Udinese srl¹² operando una profonda revisione del suo statuto, ricapitalizzando per intero la società assumendone per intero il controllo e la responsabilità gestionale come società *in house* dell'Ateneo sotto il nome di FARE srl. In tale contesto il RPC è stato coinvolto per affiancare la *governance* della nuova FARE srl per quanto riguarda gli adempimenti connessi alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. Sono allo studio le novità legislative in materia di partecipate introdotte dal D.lgs.175/2016¹³, in particolare rispetto alla tempistica del processo di adeguamento.

Fonte: sito web FARE srl

3.2.2. Misure di prevenzione e contrasto alla corruzione introdotte

Relativamente al trattamento del rischio il PTPCT 2016/18 ha previsto, oltre alle misure obbligatorie definite nell'ambito dei documenti di programmazione a livello nazionale (P.N.A.) una serie di misure generali e specifiche per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018. Per l'anno 2016 il PTPCT ha previsto le seguenti misure, articolate in funzione delle linee guida definite dagli organi competenti.

¹¹ Cfr. delibera del Consiglio di Amministrazione del 27/3/2015

¹² Cfr. delibera del Consiglio di Amministrazione in data 30/4/2016

¹³ D.lgs.175/2016 recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", in attuazione della riforma Madia



Linee guida	Competenze	Misure obbligatorie	Misure generali	Misure specifiche
Prosecuzione del processo di gestione in tutta l'amministrazione, individuazione di eventuali ulteriori attività	RPC DG Ufficio qualità Capi Area RESO	<ul style="list-style-type: none"> Nomina del RPC per il triennio 2016/18 Adozione del Regolamento sulle incompatibilità e sul rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento di attività extra-istituzionali per il personale t.a. Monitoraggio dei tempi procedurali 	<ul style="list-style-type: none"> Mappatura dei processi: approfondimento con riferimento al rischio corruzione 	<ul style="list-style-type: none"> Definizione e adozione di modalità trasparenti e concorrenziali per la selezione dei fornitori dei servizi di architettura e ingegneria
Maggior coordinamento e integrazione tra PTPC, PTI e Piano della performance e altri strumenti di pianificazione	RPC RT DG SCON NUVA		<ul style="list-style-type: none"> Istituzione di un tavolo congiunto per individuare problematiche comuni in funzione della redazione di un Piano integrato (cfr. Anvur) 	<ul style="list-style-type: none"> Individuazione di modalità volte a garantire la regolarità dei flussi informativi verso il RPC e verso gli organi deputati al controllo interno nell'ambito delle attività a maggior rischio
Miglioramento del processo interno di adozione del PTPC con chiara configurazione dei compiti e delle responsabilità dei soggetti organizzativi		RPC - dr. Francesco Savonitto		<ul style="list-style-type: none"> Mappatura della procedura per la formazione del PTPC e del PTI con coinvolgimento di attori interni ed esterni e tempi di realizzazione
Verifica e monitoraggio dell'efficacia delle azioni messe in atto negli anni precedenti	RPC Capi Area		<ul style="list-style-type: none"> Istituzione di un osservatorio degli appalti affidati tramite procedure non concorrenziali 	

Fonte: PTPCT 2016/18

Con riferimento alle misure obbligatorie e generali:

- relativamente al tema dell'affidamento di incarichi al personale dell'Ateneo il RPC ha proposto agli uffici competenti (APER, ALEG) in data 2/12/2014 uno schema di "Regolamento di Ateneo sulle incompatibilità e sul rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento di attività extra-istituzionali per il personale tecnico-amministrativo, ai sensi dell'art. 53 del DLgs n. 165/2001" (lo schema di Regolamento contiene principi e criteri sulla disciplina delle autorizzazioni agli incarichi extra-istituzionali retribuiti per il personale t.a. con rapporto di lavoro subordinato, a tempo indeterminato e determinato); il documento si trova tuttora allo stato di bozza e non è stato proposto ed esaminato dagli organi consultivi e di governo dell'Ateneo;
- della mappatura dei processi si è detto sopra; nel corso del 2016 è proseguita l'attività di analisi di ulteriori procedure con riferimento all'operatività e al sistema qualità, ma anche con riferimento al focus sui rischi di corruzione e sulla trasparenza perlomeno nei settori fortemente esposti ai rischi (ABIL01_Approvvisionamento beni e servizi; APER01_Reclutamento personale ricercatore a tempo determinato; ALOG02 Sviluppo edilizio);
- per quanto riguarda il tema degli appalti affidati tramite procedure non concorrenziali, l'istituzione del previsto osservatorio non ha avuto seguito poiché, nonostante una prima richiesta del 23 marzo 2016 agli uffici responsabili dei procedimenti di acquisto/appalto ed i successivi solleciti, tali uffici non sono stati in grado di fornire i dati richiesti¹⁴

¹⁴ In particolare, è stato chiesto agli uffici di trasmettere con cadenza trimestrale l'elenco degli appalti affidati per lavori, forniture e servizi ai sensi dell'art. 57 del D.lgs.163/2006 *unitamente alle seguenti informazioni*: data dell'affidamento (contratto, lettera di incarico, ecc.), soggetto affidatario (nome, sede, rappresentante legale), oggetto dell'affidamento, durata dell'affidamento, motivazione del ricorso all'affidamento mediante applicazione dell'art. 57 del D.lgs.163/2006 (come risulta dagli atti).



- va menzionata anche la lodevole partecipazione di Uniud tramite APIC al progetto *Good Practice*, promosso da Milano Politecnico, che mette insieme diverse università italiane (21 per la precisione) e che ha il merito di effettuare e rilasciare periodicamente un articolato confronto in chiave sistemica tra esperienze diverse sui temi del *risk management* compresa la prevenzione della corruzione¹⁵.

Con riferimento alle misure specifiche previste nel 2016:

- sul tema della selezione dei fornitori dei servizi di ingegneria e architettura nulla è stato fatto poiché, nel corso del 2016, è intervenuto il nuovo Codice degli appalti¹⁶ unitamente a diverse determinazioni dell'ANAC che hanno innovato profondamente la materia;
- sul tema della regolarità dei flussi informativi (verso il RPC e verso gli organi deputati al controllo interno) il RPC ha potuto giovare regolarmente dell'ampia collaborazione da parte dell'Area affari legali e istituzionali (ALEG) che ha fornito supporto nella predisposizione di circolari e altra documentazione nonché nella soluzione di casi specifici;
- in luogo della prevista mappatura del processo di formazione del PTPC e del PTTI (quest'ultimo non più necessario, a partire dal 2017, in virtù delle misure di semplificazione introdotte dal D.Lgs 97/2016 cit.), nel novembre 2016 è stato definito tra RPC e APIC un cronoprogramma degli adempimenti del ciclo della performance con focus su anticorruzione e trasparenza; esso prevede le fasi di formazione e monitoraggio del PTPCT¹⁷, con l'indicazione dei tempi e degli attori (organi e uffici) che contribuiscono alla sua formazione/gestione.

3.2.3. Ulteriori misure e azioni

L'Ateneo si è dato sin dal 2015 un Piano strategico nel quale dichiara di attenersi, tra l'altro, a valori di trasparenza, equità e responsabilità. Dalla stessa data è stata introdotta e sviluppata una metodologia organizzativa che fa perno sulla qualità dei servizi, sull'organizzazione per processi e sul miglioramento del clima organizzativo. Capisaldi dell'attività così realizzata sono stati l'istituzione di un sistema qualità e la mappatura dei principali processi dell'Ateneo, con un impegno che ha portato nel corso del 2016 all'ottenimento della certificazione di qualità dell'intero Ateneo, forse per la prima volta in Italia nell'ambito del sistema universitario, secondo le norme UNI ISO EN 2001. Al sistema di qualità interno, presidiato da uno specifico ufficio unitamente ai *process owner* dei processi mappati, si affianca il sistema esterno per la qualità della didattica (A.V.A.) e della ricerca (V.Q.R.) presidiato a livello di sistema dall'ANVUR- Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca - e a livello locale dal Presidio di qualità.

I risultati delle indagini di clima organizzativo, introdotte da un triennio a livello degli operatori tecnico-amministrativi di tutte le strutture dell'Ateneo, hanno tradotto in indicatori quantitativi i miglioramenti realizzati e, tenuto conto anche dell'ampio margine di partecipazione, hanno fatto registrare un trend positivo nelle risposte alle domande-chiave rispetto ai temi qui trattati, in particolare sul senso di appartenenza, sui rapporti tra colleghi, sulla sicurezza sul lavoro; hanno anche fatto emergere sensibili margini di miglioramento nella percezione di un equilibrato rapporto tra prestazioni rese e retribuzione, sulle possibilità di sviluppo professionale e sulla distribuzione delle premialità.

¹⁵ Nelle slide di lavoro del laboratorio *Good Practice* si legge: "Il piano integrato ha sottolineato il legame tra gestione delle performance e gestione del rischio, anche se mantenendo il focus su anticorruzione, sulla base di due principi di fondo: l'assunzione della performance come concetto guida intorno al quale si collocano le diverse prospettive della trasparenza (concepita come obbligo di rendicontazione a studenti, famiglie, imprese e territorio) e della prevenzione alla corruzione (intesa come attività di contrasto e mitigazione dei rischi derivanti da comportamenti inappropriati e illegali)"

¹⁶ D.lgs.18 aprile 2016, n. 50

¹⁷ Il Piano triennale della trasparenza (PTTI) risulta non più obbligatorio per effetto delle misure di semplificazione introdotte dal D.lgs.97/2016



Se è vero che il concetto di corruzione contemplato dalla legge va inteso in senso lato, cioè come comprensivo non solo della fattispecie penalistica di cui agli artt. 318, 319 e 319 ter c.p. e dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del Codice penale ma anche dei malfunzionamenti (“*maladministration*”) dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite, è evidente che tali innovative metodologie organizzative introducono importanti elementi di efficienza/efficacia dell’azione amministrativa e rappresentano una fonte primaria di prevenzione del rischio corruttivo, una modalità diffusa per scoraggiare all’origine comportamenti e risultati contrari alla legalità e alla trasparenza e, in definitiva, forse il più potente fattore di prevenzione del rischio corruttivo introdotto nell’Ateneo udinese.

4. I SOGGETTI COINVOLTI NELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E NELLA TRASPARENZA

4.1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

L’Università degli Studi di Udine ha nominato, con D.R. n. 95 del 13 marzo 2013, il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC). La nomina è stata prorogata successivamente fino al 31 dicembre 2018, ed integrata, a partire dal 30 giugno 2016, con la responsabilità della trasparenza alla luce delle novità legislative introdotte dal d.lgs.97/2016 che prevedono che il Responsabile della prevenzione della corruzione e il Responsabile della trasparenza vengano unificati. La nuova disciplina prevede che al Responsabile (RPCT) siano riconosciuti poteri e funzioni atti a garantire lo svolgimento dell’incarico con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative.

Il RPCT predisporre ogni anno, coadiuvato dai diversi uffici dell’Ateneo, il PTPCT triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, che sottopone al Consiglio di Amministrazione per l’approvazione entro il 31 gennaio. Per effetto delle semplificazioni introdotte con il d.lgs.97/2016. Il PTPCT viene pubblicato sul sito internet dell’Università nella sezione “Amministrazione trasparente”.

Ai sensi della legge 190/2012, inoltre, il RPCT deve:

- provvedere alla verifica dell’efficace attuazione del PTPCT e della sua idoneità,
- proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell’organizzazione o nell’attività dell’amministrazione;
- provvedere alla verifica, d’intesa con il direttore generale, dell’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;
- individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11 Legge 190/2012;
- effettuare controlli in merito alla veridicità delle dichiarazioni di inconfirabilità e incompatibilità delle cariche pubbliche e degli incarichi dirigenziali.

La figura del RPCT è stata significativamente interessata dalle recenti modifiche legislative e da esso il sistema si aspetta un intervento incisivo, autonomo ed effettivo a livello di ogni singolo ente in raccordo con gli altri attori della prevenzione. A fronte dei compiti che la legge attribuisce al Responsabile, sono previsti consistenti responsabilità in caso di inadempimento. In particolare all’art. 1, comma 8, della l. n. 190 è prevista una responsabilità dirigenziale per il caso di mancata predisposizione del P.T.P.C. e di mancata adozione delle misure per la selezione e la formazione dei dipendenti, prevedendo che “la mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale”. La previsione di questa responsabilità rende necessaria la creazione di un collegamento tra l’adempimento normativamente richiesto e gli obiettivi individuati in sede di negoziazione dell’incarico dirigenziale e nello stesso inseriti.



Si ricorda che, al fine di prevenire e controllare il rischio derivante da possibili atti di corruzione il RPCT in qualsiasi momento può richiedere, anche su segnalazione del responsabile di ciascuna unità organizzativa, ai dipendenti che hanno istruito e/o adottato il provvedimento finale, di dare per iscritto adeguata motivazione circa le circostanze di fatto e le ragioni giuridiche che sottendono all'adozione del provvedimento. Il RPCT può in ogni momento verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti che possono integrare anche solo potenzialmente corruzione e illegalità. Il RPCT può effettuare in qualsiasi momento, tramite l'ausilio di soggetti interni competenti per settore, ispezioni e verifiche presso ciascun ufficio dell'Ateneo al fine procedere al controllo del rispetto delle condizioni di correttezza e legittimità dei procedimenti in corso o già conclusi.

L'ANAC, nel PNA 2016, sollecita le pubbliche amministrazioni, e per esse i rispettivi organi di indirizzo, a valutare come previsto dall'art. 41 del d.lgs.97/2016 "eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei" al RPCT; auspica, quindi, una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere, prevedendo un'integrazione di differenti competenze multidisciplinari di supporto al RPCT.

Infine, l'ANAC prevede che nel PTPCT siano esplicitate le soluzioni organizzative adottate in tal senso. Posto che non è possibile né opportuno, date le dimensioni dell'Università di Udine, costituire un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPCT, fermi restando eventuali decisioni del direttore generale circa il rafforzamento della struttura di supporto alla predetta funzione mediante propri atti organizzativi, il RPCT potrà avvalersi di personale di altri uffici, in primis quelli che fanno capo alle aree dell'Amministrazione centrale ed ai rispettivi responsabili.

4.2. Gli organi di indirizzo e di valutazione

Un ruolo fondamentale viene riservato dalla normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza agli organi di indirizzo e di valutazione nelle amministrazioni pubbliche. "Tra i contenuti necessari del PTPCT, vi sono gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza (art. 1, co. 8, come novellato dall'art. 41 del d.lgs.97/2016). [...] La mancanza di tali obiettivi può configurare un elemento che rileva ai fini dell'irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 19, co. 5, lett. b) del d.l. 90/2014"¹⁸. Tenuto conto anche di norme che ne regolano il ruolo spetta agli organi di indirizzo:

- nominare il RPCT;
- adottare annualmente il PTPCT;
- indicare gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- introdurre eventuali modifiche organizzative per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività;
- ricevere la relazione annuale del RPC unitamente alla segnalazione su eventuali disfunzioni riscontrate inerenti l'attuazione delle misure di prevenzione e trasparenza.

Gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) rivestono anch'essi un ruolo importante, non solo con riferimento a quanto in origine ha previsto il d.lgs.150/2009 in materia di performance, ma anche rispetto alle normative su anticorruzione e trasparenza, recentemente novellate dal d.lgs.97/2016, che prevedono che tali Organismi agiscano in una logica di coordinamento con il RPCT e di relazione con l'ANAC. E' previsto quindi che gli OIV, rappresentati nelle istituzioni universitarie dai Nuclei di valutazione (NUVA):

¹⁸ ANAC, delibera n. 831 del 3 agosto 2016, pagg. 16-17



- verifichino che i PTPCT siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e, altresì, che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza;
- verifichino i contenuti della relazione recante i risultati dell'attività svolta che il RPCT predispone e tramette all'OIV, oltre che all'organo di indirizzo;
- riferiscano all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

4.3. I Responsabili delle strutture

I Responsabili delle strutture dell'Ateneo devono:

- concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;
- fornire le informazioni richieste dal Responsabile anticorruzione per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulare specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- provvedere al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti;
- garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge (art. 43 d.lgs.14 marzo 2013, n. 33);
- osservare le norme del Codice di comportamento di cui sono diretti destinatari (art. 13 D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62);
- vigilare sull'applicazione del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e del Codice di comportamento dell'Ateneo (art. 15 D.P.R. 62/2013).

I Responsabili delle strutture individuati come più esposti al rischio, devono periodicamente dare informazione scritta al RPCT, comunque almeno semestralmente, dei procedimenti amministrativi istruiti e dei provvedimenti finali adottati, indicando anche il responsabile di ciascun procedimento, i destinatari e i tempi di effettiva conclusione dei procedimenti. L'informativa ha la finalità di:

- verificare la legittimità degli atti adottati;
- monitorare il rispetto dei termini previsti dalla legge o dai regolamenti per la conclusione dei procedimenti;
- monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dipendenti dell'amministrazione.

Il RPCT può inoltre chiedere in ogni momento, procedendo anche a ispezioni e verifiche presso gli uffici dell'Ateneo, tramite l'ausilio di funzionari interni competenti per settore, ai responsabili delle strutture, informazioni circa i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di propria competenza. A tal fine si segnala che i termini dei principali procedimenti amministrativi sono pubblicati, come previsto dalla normativa vigente, nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web di Ateneo¹⁹.

Il RPCT può tenere conto di segnalazioni non anonime provenienti da eventuali portatori di interesse, sufficientemente circostanziate, che evidenzino situazioni di anomalia e configurino la possibilità di un

¹⁹ <https://www.uniud.it/it/ateneo-uniud/ateneo-uniud/amministrazione-trasparente/attivita-procedimenti/allegati-attivita-e-procedimenti/tipologie-di-procedimento>



rischio probabile di corruzione. Tali segnalazioni dovranno essere effettuate tramite PEC (posta elettronica certificata) o attraverso un indirizzo di posta elettronica istituzionale dell'Ateneo.

4.4. Ufficio procedimenti disciplinari

Con provvedimento del 5/12/2014 è stato formalmente costituito l'Ufficio competente per l'istruttoria e la gestione dei procedimenti disciplinari, colmando così una lacuna che si protraveva da anni. Natura e compiti del predetto Ufficio sono contenuti nella normativa statale, principalmente nel d.lgs. n. 165/2001 nonché nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

4.5. Il Responsabile dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante (RASA)

Al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), Istituita ai sensi dell'art. 33-ter del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, ogni stazione appaltante è tenuta a nominare il soggetto responsabile (RASA) dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa. Si evidenzia, al riguardo, che tale obbligo informativo - consistente nella implementazione della BDNCP presso l'ANAC dei dati relativi all'anagrafica della s.a., della classificazione della stessa e dell'articolazione in centri di costo - sussiste fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dall'art. 38 del nuovo Codice dei contratti pubblici (cfr. la disciplina transitoria di cui all'art. 216, co. 10, del d.lgs.50/2016). L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Nell'Università di Udine il predetto Responsabile è stato nominato con PD 20/12/2013 n. 420 nella persona del dr. Rudi Francescutti.

4.6. Commissione di garanzia

La Commissione di garanzia, prevista dal Codice etico emanato con D.R. n. 36 del 25 gennaio 2012, ha funzioni consultive e di verifica operando sulla base dei principi contenuti nel Codice di comportamento dell'Ateneo. Nel caso di contestazioni di addebiti non ritenuti insussistenti al personale docente e ricercatore essa rimette, tramite il Rettore, il giudizio al Senato Accademico per l'eventuale irrogazione di sanzioni.

Sulle modalità di raccordo dei codici etici degli atenei, previsti com'è noto in attuazione di quanto disposto all'art. 2, co. 4, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, con il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici emanato con il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, si è espresso recentemente l'ANAC²⁰, in particolare per quanto riguarda la disciplina in materia di conflitto di interessi. In tale sede l'ANAC richiama le università a far sì che i rispettivi codici di comportamento, attuativi della legge n. 190/2012, "ove siano rivolti ai soli dipendenti tecnico-amministrativi, contengano un espresso riferimento al codice etico per quanto riguarda il personale docente, ivi compreso il rettore. Occorre inoltre che i codici etici contengano regole di condotta e misure concrete di controllo, in conformità ai principi del d.P.R. n. 62/2013, anche con riguardo al rettore".

²⁰ Cfr. Comunicato del Presidente del 9 novembre 2016



4.7. Tutti i dipendenti

Tutti i dipendenti sono chiamati ad osservare le misure contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione. Per l'anno 2017 è previsto l'invio di una comunicazione massiva a tutto il personale circa l'adozione del nuovo Piano per il triennio 2017-19, chiedendone la presa visione con l'avvertenza che la violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste dal suddetto Piano costituisce illecito disciplinare ai sensi dell'art. 1 comma 14 della Legge 190/2012.

Come è stato detto più sopra, la disciplina dell'illecito disciplinare nella p.a. è stata recentemente ampliata dalle norme recate dal Regolamento approvato con DPR 16 aprile 2013 n. 62 "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.". Il Regolamento prescrive i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare, assorbendo tutta la previgente disciplina al riguardo e demandando alle singole amministrazioni di declinare in un proprio regolamento le rispettive specificità. Si applica al personale tecnico-amministrativo, per il quale esso è immediatamente prescrittivo, nonché al personale in regime di diritto pubblico (professori e ricercatori dell'Università) per il quale costituisce norma di principio, nonché, per quanto compatibile, a tutti i soggetti che intrattengono rapporti con l'Ateneo e, in particolare:

- ai collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico ivi inclusi gli incarichi di didattica ai sensi dell'art. 23 della legge 30 dicembre 2010, n. 240;
- ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore dell'amministrazione;
- ai titolari di contratto di assegno di ricerca di cui all'art. 22 della L. 240/2010,
- ai titolari di borse di studio e di ricerca;
- agli studenti titolari di contratto di collaborazione a tempo parziale (150 ore);
- ai titolari di contratti per attività di tutorato di cui all'art. 13 della legge 19 novembre 1990 n. 341.

Per quanto riguarda i comportamenti a rischio, l'Ateneo ha adottato, come previsto dall'art. 1 comma 44 della Legge 190/2012, un proprio codice di comportamento, che integra e specifica il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici licenziato dal Consiglio dei Ministri.

Si segnala che l'Ateneo ha adottato in passato un Codice etico della comunità universitaria, emanato con D.R. n. 36 del 25 gennaio 2012, il cui testo è stato elaborato con l'intento di rendere tutte le componenti della comunità universitaria consapevoli, per quanto occorra, dei principi deontologici su cui si basano i loro rispettivi diritti e doveri, come componenti di tale comunità.

4.8. Collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione

I collaboratori a qualsiasi titolo dell'Università sono tenuti ad osservare le misure del presente Piano, e a segnalare situazioni di illecito ai sensi dell'art. 8 del Codice di comportamento (DPR 16 aprile 2013). Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha invitato tutti i Responsabili di Struttura (Dipartimenti, Aree, Centri, ecc.) a procedere ad una trasmissione capillare del Codice di comportamento a tali collaboratori, allegare copia del codice ad ogni nuovo contratto o incarico che verrà stipulato, anche tramite imprese esterne, ed inserire negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal suddetto Codice.



5. SULLA GESTIONE DEL RISCHIO NEL PIANO INTEGRATO

5.1. Il piano integrato secondo le indicazioni dell'ANVUR

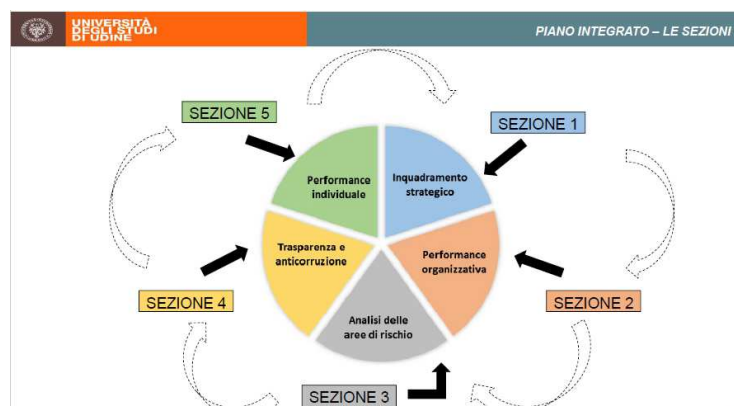
Nel maggio 2015 l'ANVUR ha divulgato il documento «Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance delle università statali italiane». In esso l'ANVUR sollecita il comparto a contrastare il fenomeno della stratificazione normativa che lo ha colpito negli ultimi anni mediante l'adozione di un Piano Integrato, ovvero *il documento unico che sviluppa in chiave sistemica la pianificazione delle attività amministrative in ordine alla performance, alla trasparenza e all'anticorruzione [...] tenendo conto della strategia relativa alle attività istituzionali e, non ultima, della programmazione economico-finanziaria.*

Il Piano della *performance* è un documento programmatico triennale previsto dal decreto legislativo 150/2009, in cui, in coerenza con le risorse assegnate, sono esplicitati gli obiettivi, gli indicatori e i target su cui si baserà la misurazione, valutazione e rendicontazione della *performance* dell'Amministrazione. La finalità ultima del Piano è orientare le strutture organizzative e il personale dell'Ateneo verso il perseguimento sinergico degli obiettivi che l'Ateneo si pone, in modo che siano coerenti fra loro e con quelli del sistema universitario nazionale e in modo che si possa rendere conto a tutti gli interessati dei risultati raggiunti dall'Ateneo.

Il Piano *Performance* dell'Università di Udine è predisposto annualmente, utilizzando gli esistenti strumenti di programmazione e rendicontazione con riferimento a quanto previsto nel Sistema di Misurazione e di Valutazione della Performance dell'Ateneo (SMVP) e facendo riferimento ai principi relativi al ciclo della performance, attese le indicazioni specifiche da parte dell'ANVUR.

Al fine di adeguarsi alle indicazioni dell'ANVUR nell'Ateneo di Udine è stato istituito un tavolo finalizzato a promuovere l'adozione, a partire dal 2017, del Piano integrato ovvero di un documento unico che sviluppa in chiave sistemica la pianificazione delle attività amministrative in ordine alla *performance*, alla trasparenza e all'anticorruzione. Tale prospettiva ha il pregio di affermare con chiarezza la dipendenza del ciclo della performance dal sistema degli obiettivi strategici pluriennali dell'università e di come la trasparenza e l'anticorruzione diventino dimensioni costitutive della *performance* nella strategia a lungo termine dell'ateneo.

Nel corso del 2016 il tavolo di cui sopra ha individuato il percorso attraverso il quale integrare gli strumenti di pianificazione della *performance*, della trasparenza e del rischio di corruzione nonché le modalità e la tempistica per giungere al predetto risultato. Sono stati altresì individuati, tenendo conto delle indicazioni Anvur, i contenuti del piano integrato così concepito, da formulare secondo criteri di sinteticità, concretezza e aderenza al piano strategico di Ateneo.



Fonte: APIC



Nel Piano integrato la performance organizzativa e individuale viene pertanto integrata in un unico strumento di pianificazione e monitoraggio delle attività attraverso l'implementazione di obiettivi organizzativi e individuali che tengono conto dell'accesso e dell'utilizzabilità delle informazioni ai fini della trasparenza e dell'anticorruzione.

5.2. Aree di rischio

Tenuto conto che il PNA 2016 conferma le metodologie di analisi e valutazione dei rischi già previste in precedenza, le attività dell'Ateneo che soggiacciono al rischio di fenomeni corruttivi e che rispecchiano le specificità funzionali e di contesto hanno già formato argomento di analisi nel marzo 2014. In tale occasione si è adottato il modello prefigurato dal P.N.A.²¹ sottoponendo le attività già classificate ad ulteriore analisi con misurazioni specifiche (in parte soggettive ad opera di tavoli tecnici o gruppi di lavoro, in parte oggettive cioè sulla base di dati raccolti). Il risultato dell'analisi così effettuata sta nella tabella di classificazione delle aree organizzative e delle attività a rischio approvata nell'ambito del PTPC 2014/16 cui si rimanda e che viene confermata anche per il triennio 2017/19 in quanto integrata del modello gestionale ed organizzativo che l'Università di Udine si è data, con riferimento a due aspetti in particolare:

1. la mappatura dei principali processi di attività;
2. il piano di audit interno.

Si sottolinea come tali modalità di analisi del flusso di attività hanno strutturato all'interno dell'amministrazione non solo un "sistema qualità" (riconosciuto dalla relativa certificazione ottenuta dall'Ateneo nel corso del 2016) ma anche un'importante fonte di informazioni sotto il profilo della completezza e dell'analiticità rispetto all'analisi dei processi classificati "a rischio".

Il diverso grado di rischio costituisce una base anche per identificare le priorità d'intervento nell'individuazione e valutazione delle misure che debbono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio. Esse sono per la maggior parte una specificazione di quanto già individuato legislativamente, e sono da leggersi con la fondamentale avvertenza che sono le attività a presentare un intrinseco rischio di annidamento di fenomeni corruttivi, non le singole persone preposte alle suddette attività nelle unità organizzative deputate al loro svolgimento quotidiano.

Le attività a rischio sono raggruppate nelle seguenti aree di rischio:

- processi finalizzati all'acquisizione e alla progressione del personale;
- processi finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal d.lgs.n. 163 del 2006;
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

A questi si aggiungono, per espressa previsione del PNA 2016, i processi di:

- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- incarichi e nomine
- affari legali e contenzioso
- altre aree specifiche (da individuare in relazione alla tipologia dell'amministrazione).

²¹ Cfr. tabella all. 5 al P.N.A.



nonché, in aree specifiche relative all'Università:

- didattica (gestione test di ammissione, valutazione studenti, ecc.);
- ricerca (concorsi, gestione fondi per la ricerca, ecc.);
- attività commerciale e c/terzi.

Ciò impone un riesame della tabella di classificazione delle attività a rischio per integrarne i processi non inclusi, valutarne l'impatto e la frequenza in conformità alla metodologia proposta dall'ANAC e indicare i soggetti organizzativi maggiormente esposti.

5.3. Obiettivi strategici

5.3.1. Trasparenza: assicurare piena effettività al diritto di accesso nelle sue diverse articolazioni (documentale, accesso civico semplice e generalizzato)

La trasparenza rappresenta una delle misure principali nella prevenzione della corruzione. L'Università di Udine ha assunto il principio di trasparenza come uno dei valori fondanti nel piano strategico 2015/19 e si è adeguata con tempestività ed impegno alle prescrizioni normative, promuovendo altresì l'introduzione di ulteriori obblighi di pubblicazione di dati, nell'ottica sia della trasparenza esterna (nei confronti degli studenti, delle imprese, e degli altri *stakeholder* esterni all'Ateneo) sia della trasparenza interna (nei confronti del proprio personale). Gli obblighi di pubblicazione riguardano la quasi totalità dei processi che configurano aree di rischio ai sensi del presente Piano.

Le misure di semplificazione introdotte con il d.lgs.97/2016 non richiedono più la definizione di uno specifico Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, originariamente previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 33/2013, e prevedono la possibilità di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione. Gli obblighi di pubblicazione possono infine essere assolti mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni a specifiche banche dati nazionali.

Tuttavia, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs.97/2016, la trasparenza va intesa in senso molto più ampio rispetto al passato in quanto il legislatore ha riformulato l'istituto, ora inteso come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Il d.lgs.97 istituisce un nuovo diritto di libertà, la libertà di accesso, di chiunque, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis²². Tale diritto di libertà si realizza, oltre che nelle forme conosciute dell'accesso civico documentale ex l. 241/90, tramite la pubblicazione *on line* obbligatoria di dati e documenti ed una più ampia facoltà di accedere ("accesso generalizzato"), indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, a tutti i dati, i documenti e le informazioni detenuti dalle pp.aa. Si tratta di un "rovesciamento della precedente prospettiva che comportava l'attivazione del diritto di accesso solo strumentalmente all'adempimento dell'obbligo di pubblicazione, ora è proprio la libertà di accedere ai dati e ai documenti, cui corrisponde una diversa versione dell'accesso civico a divenire centrale nel nuovo sistema in analogia agli ordinamenti aventi il *Freedom of Information Act (FOIA)* ove il diritto all'informazione è generalizzato e la regola

²² Tra i soggetti indicati dall'art. 2 bis figurano le società in controllo pubblico; associazioni, fondazioni e enti di diritto privato che svolgono attività finanziata da pubbliche amministrazioni e i cui titolari o componenti dell'organo di amministrazione o indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni; società in partecipazione pubblica, associazioni, fondazioni e enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.



generale è la trasparenza mentre la riservatezza e il segreto eccezioni”²³. Il Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di decreto attuativo ha sottolineato come l'introduzione del nuovo accesso civico segni “il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (*from need to right to know*) e rappresenta per l'ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana, potendosi davvero evocare la nota immagine della pubblica amministrazione trasparente come una casa di vetro” (Cons. Stato, sez. consultiva, parere 24 febbraio 2016 n. 515/2016).

L'accesso civico generalizzato pone seri problemi in ordine all'ammissibilità delle domande per qualità e quantità, alla valutazione delle eccezioni relative e qualificate, alle motivazioni dell'eventuale diniego, alla tutela di interessi pubblici e privati (privacy e gestione del controinteressato), all'organizzazione dei flussi. In ogni caso, la disciplina è già operativa dal 23/12/2016 e presuppone il soddisfacimento di eventuali richieste di accesso.

Tutto ciò implica la formazione di norme applicative a livello di Ateneo ed un'organizzazione specifica posto che verosimilmente il cittadino utente potrebbe ricorrere con frequenza al nuovo diritto di libertà. E' opportuno formare uno specifico regolamento al riguardo, come suggerito dall'ANAC e condiviso a livello del CoDAU, strutturato sulla base delle tre modalità tipiche dell'accesso civico e cioè:

- “accesso documentale”: si intende l'accesso disciplinato dal capo V della legge 241/1990; tali norme non hanno subito modifiche dal d.lgs. 97/2016;
- “accesso civico”: si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, ai documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria;
- “accesso generalizzato”: si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza (decreto legislativo 33/2013, come modificato dal d. lgs. 97/2016).

Per quanto riguarda l'accesso documentale si rimanda allo specifico Regolamento emanato con D.R. n. 447 del 23.07.2010.

Per quanto riguarda l'accesso civico si allega al presente PTPCT la tabella (All. 1 - Sezione “Amministrazione trasparente” - Elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti) degli obblighi di pubblicazione di dati e documenti nel sito web dell'Ateneo (sezione “Amministrazione trasparente”) unitamente ai responsabili dell'inoltro dei dati e della loro pubblicazione. Si specifica che la durata ordinaria della pubblicazione rimane fissata in cinque anni (decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa per specifici obblighi e quanto già previsto in materia di tutela dei dati personali e sulla durata della pubblicazione collegata agli effetti degli atti pubblicati. Trascorso il quinquennio la trasparenza è assicurata mediante la possibilità di presentare l'istanza di accesso civico ai sensi dell'art. 5. La domanda di accesso ai dati e documenti a pubblicazione obbligatoria per i quali è omessa la pubblicazione (accesso civico “semplice”) viene gestita dal RPCT il quale ha l'obbligo di segnalare i casi di inadempimento al MR, al NUVA e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina. Ai sensi dell'art. 6 del d.lgs.33/2013, le pubbliche amministrazioni garantiscono la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali, assicurandone:

- l'integrità;
- il costante aggiornamento;
- la completezza;
- la tempestività;
- la semplicità di consultazione;
- la comprensibilità;
- l'omogeneità;
- la facile accessibilità;

²³ ANAC, Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti di accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs.33/2013



- la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione;
- l'indicazione della loro provenienza;
- la riutilizzabilità secondo quanto previsto dall'articolo 7 del Dlgs 33/2013;
- dati di tipo aperto (pdf/A, csv, excel, xml, anche al fine del riutilizzo dei dati).

Non giustifica l'omessa o ritardata pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti, l'esigenza di assicurare la qualità delle informazioni.

Dalla mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le pubbliche amministrazioni dalla normativa vigente allegata alla delibera ANAC n. 1310 del 28/12/2016, sono state stralciate le parti non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative o funzionali dell'Università di Udine, in particolare:

- Disposizioni generali / Oneri informativi per cittadini e imprese
- Organizzazione / Rendiconti gruppi consiliari regionali/provinciali
- Enti controllati / Enti pubblici vigilati
- Servizi erogati
- Opere pubbliche / Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici
- Pianificazione del territorio
- Informazioni ambientali
- Strutture sanitarie private accreditate
- Interventi straordinari e di emergenza.

Per quanto riguarda i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione e di governo assoggettati agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14 co. 1-*bis* del d.lgs. 33/2013 come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016 si specifica che i medesimi sono ravvisabili nelle figure del Rettore, del Prorettore vicario, dei direttori di dipartimento e dei centri polifunzionali, dei componenti del Consiglio di amministrazione e del Senato accademico. Si ha motivo di ritenere tuttavia che questi ultimi, nella loro qualità di componenti di organi collegiali percettori di un gettone di presenza a titolo di rimborso spese in ragione di ciascuna seduta cui effettivamente abbiano partecipato, potrebbero non valere gli obblighi di pubblicazione essendo l'incarico svolto a titolo sostanzialmente gratuito²⁴.

Per quanto riguarda l'accesso generalizzato si prevede, nelle more dell'adozione dello specifico regolamento e di eventuali ulteriori documenti organizzativi, che il flusso organizzativo potrebbe essere così rappresentato:

²⁴ Su tale questione saranno dirimenti le Linee guida che l'ANAC ha in corso di pubblicazione, rispetto alle quali il CoDAU ha formulato, in sede di consultazione, una specifica osservazione così composta: "Con riferimento alla specificazione relativa al comma 1 in base alla quale non sussiste l'obbligo di pubblicazione nel caso di gratuità dell'incarico o carica ovvero senza corresponsione di alcuna forma di retribuzione, indennità o gettone di presenza si evidenzia che:

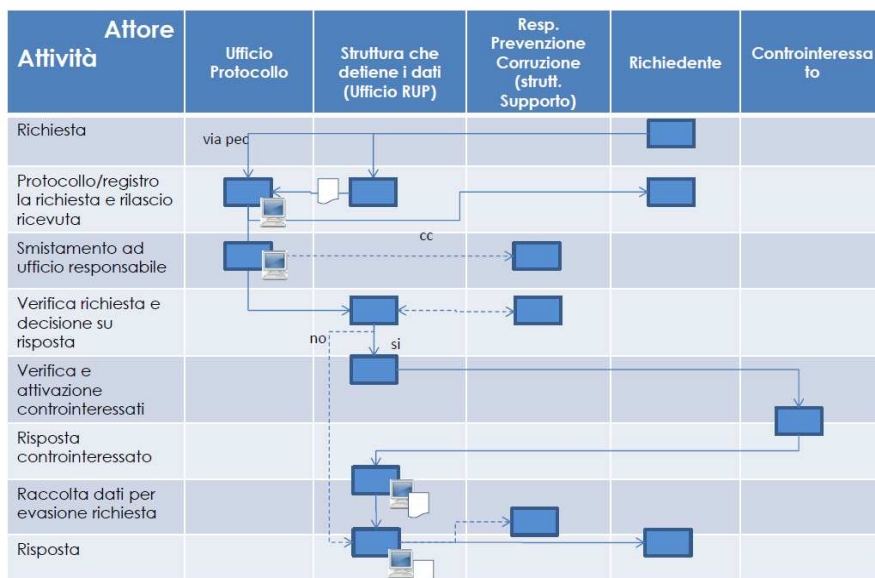
1. Il termine "gratuito" usato dal legislatore non pare intendersi come "senza recepire alcuna somma di denaro", ma piuttosto nel senso di escludere che siano percepiti emolumenti o indennità per l'esercizio delle funzioni. Vale a dire senza percepire somme dotate del carattere delle remunerazione per il servizio prestato, in quanto continuative e proporzionate a quest'ultimo. Specie laddove il gettone è di modesta entità (ad es. sotto i 100 euro lordi) non c'è alcuna comparazione fra tale somma e l'attività svolta come componente dell'organo di indirizzo essendo le funzioni ricoperte di gran lunga più rilevanti rispetto alla somma percepita, tra l'altro, solo se presente alla seduta stessa.

In questo senso può essere utile una decisione del Consiglio di Stato (Adunanza della Commissione Speciale Pubblico Impiego del 4.5.2005). Si veda anche Consiglio di Stato, sez. V 10/09/2010, n. 6526.

2. La pronuncia della Corte Costituzionale 6-14 giugno 2012 n. 151 conferma che l'esiguità del gettone (nel caso di specie, si trattava di 30 Euro a seduta) "non fa venire meno nella sostanza il principio fondamentale di gratuità".

([Http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=151.](http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=151.))

3. L'art. 5, c. 5 del D.L. 78/2010 (conv. nella L. n. 122/2010) conferma che si può legittimamente continuare a considerare "gratuita" una carica se il gettone non supera i 30 euro a seduta. Tale disposizione, che, per espressa previsione, non si applica alle università, pare un indice sufficiente per ritenere che, anche per il legislatore, il semplice gettone, se di modesto importo, non fa venir meno la gratuità della carica o incarico, a prescindere dalla previsione di tale gratuità nello Statuto."



Fonte: elaborazione RPCT su dati CoDAU – Politecnico Torino

Sempre in materia di accesso civico e generalizzato si richiamano le specifiche Linee guida dettate dall'ANAC in data 28/12/2016.

Completa il quadro delle misure di trasparenza che si vogliono introdurre l'introduzione di un canale di comunicazione riservato per segnalare all'Ateneo illeciti o casi di *maladministration* nell'Università da parte della società civile. La misura, già prevista nel PTPCT 2016/18, potrebbe considerarsi come uno strumento di maggiore trasparenza o di *whistleblowing* "allargato" a chi non è dipendente dell'Università, un servizio di ascolto di chi volesse segnalare fatti e atti ritenuti non rispondenti al principio di buona amministrazione (legalità, economicità, efficacia, efficienza, imparzialità, pubblicità e trasparenza, i principi di derivazione comunitaria e della privatizzazione dell'azione amministrativa).

5.3.2. Formazione: in materia di controllo e prevenzione del rischio

Uno degli adempimenti previsti dalla L. 190/2012 riguarda la pianificazione degli interventi formativi per i dipendenti dell'Ateneo come strumento di aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e delle tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale). La formazione del personale è decisiva per ogni organizzazione e tanto di più per l'Università di Udine il cui Piano strategico la prevede come strumento irrinunciabile per sostenere i processi di cambiamento in atto e per migliorare il clima organizzativo interno.

Il piano della formazione in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza sarà messo a punto dall'APER e dovrà essere articolato su più livelli e progettato con approcci diversi a seconda che sia rivolto alla generalità dei dipendenti (livello generale), oppure al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di governo e di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio (livello specifico).

Nel primo caso esso potrà comprendere temi generali quali:

- Il PNA 2016 (ANAC 831/2016) e il PTPCT dell'Università di Udine (2 ore)
- Il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni: la correlazione con la normativa anticorruzione (3 ore)



- Etica, Codici di comportamento e procedimenti disciplinari nel pubblico impiego dopo la riforma della P.A. (2 ore)
- La nuova disciplina dell'accesso generalizzato ai documenti, ai dati e alle informazioni delle pp.aa.

Nel secondo caso il programma di formazione dovrà prevedere, anche in modalità obbligatoria, temi più specifici tenendo conto anche del possibile contributo della docenza interna, ad esempio:

- Corruzione e *maladministration*: la nuova disciplina dei reati contro la Pubblica Amministrazione;
- Principi e tecniche di *risk management* anche con riferimento alle norme UNI ISO 31000 del 2010.

5.3.3. Rotazione degli incarichi

Il P.N.A. definisce la rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione. L'alternanza tra più Responsabili nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, infatti, riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione. Avverte inoltre il PNA che la rotazione può rappresentare altresì un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.

Sempre il P.N.A. prevede che l'attuazione della misura richieda:

- la preventiva identificazione degli uffici e servizi che svolgono attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione;
- l'individuazione, nel rispetto della partecipazione sindacale, delle modalità di attuazione della rotazione in modo da contemperare le esigenze dettate dalla legge con quelle dirette a garantire il buon andamento dell'amministrazione, mediante adozione di criteri generali;
- la definizione dei tempi di rotazione;
- per quanto riguarda il conferimento degli incarichi dirigenziali, il criterio di rotazione deve essere previsto nell'ambito del regolamento contenente i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali approvato dal Consiglio di amministrazione;
- l'identificazione di un nocciolo duro di professionalità per lo svolgimento delle attività proprie di ciascun ufficio o servizio a rischio di corruzione;
- il livello di professionalità indispensabile è graduato in maniera differente a seconda del ruolo rivestito nell'unità organizzativa (responsabile o addetto);
- il coinvolgimento del personale in percorsi di formazione e aggiornamento continuo, con l'obiettivo di creare competenze di carattere trasversale e professionalità che possano essere utilizzate in una pluralità di settori;
- lo svolgimento di formazione ad hoc, con attività preparatoria di affiancamento, per il dirigente neo-incaricato e per i collaboratori addetti, affinché questi acquisiscano le conoscenze e la perizia necessarie per lo svolgimento della nuova attività considerata area a rischio.

L'Ateneo ha effettuato ed ha in corso importanti sviluppi organizzativi, dettati dal riordino di cui alla legge 240/2010 e previsti dal Piano strategico, con lo scopo di riformare l'assetto dipartimentale e le aree dell'Amministrazione centrale. Il nuovo assetto, in parte già consolidato, ha ridotto in numero i dipartimenti attribuendogli oltre alle funzioni relative alla ricerca anche quelle della didattica ed ha previsto l'istituzione a livello dell'Amministrazione centrale di sei direzioni da coprire mediante altrettanti concorsi pubblici. Il Consiglio di amministrazione ha approvato in data 28/10/2016 il disegno riorganizzativo proposto dal Direttore generale. "La soluzione prospettata prevede un'articolazione della struttura organizzativa in:

- Direzioni: unità organizzativa, con ampia autonomia decisionale, in diretta dipendenza dal Direttore Generale, cui è affidata la gestione di attività omogenee, attraverso l'aggregazione di risorse umane ed economico-finanziarie, tese allo svolgimento di una o più funzioni di particolare ampiezza e/o valenza strategica; Compatibilmente con le risorse assunzionali e finanziarie disponibili e nel rispetto



della normativa vigente in materia, il ruolo di responsabilità di queste unità organizzative viene conferito a personale di qualifica dirigenziale.

- Unità organizzative di secondo e terzo livello: attivate all'interno delle direzioni con compiti di gestione e concorso nel raggiungimento di specifici obiettivi assegnati alla struttura in campi di attività precisamente delimitati ovvero individuate come Unità responsabili di procedimenti o di processi. La differenziazione dei livelli organizzativi terrà conto della complessità e della variabilità delle attività svolte e delle relative responsabilità.
- Uffici di staff specialistico: unità organizzative che forniscono servizi specifici di supporto, programmazione, controllo in modo trasversale alla Direzione generale e alle Direzioni
- Segreterie: unità organizzative di staff al Rettore e al Direttore Generale".²⁵

La nuova struttura organizzativa proposta prevede, oltre alla direzione generale, sei direzioni:

- Direzione didattica e servizi agli studenti
- Direzione servizi alla ricerca e biblioteche
- Direzione amministrazione e bilancio
- Direzione risorse umane e affari generali
- Direzione servizi operativi
- Direzione coordinamento centri

Completano il quadro riorganizzativo due strutture di staff specialistico (Gestione sistema qualità d'Ateneo, Pianificazione e controllo direzionale) e due segreterie (segreteria del Rettore e segreteria della Direzione generale).

Il progetto verrà implementato a fasi successive, in un orizzonte triennale (2017-2019) in relazione alle risorse finanziarie e assunzionali disponibili, in coerenza con gli atti di programmazione finanziaria e del personale, tenuto conto della priorità individuate rispetto alle strutture organizzative coinvolte. Si avrà così una fase di progressiva transizione tra l'attuale organizzazione e la nuova struttura nella quale verranno aggregate le funzioni svolte dalle strutture organizzative oggi esistenti, come previsto nel progetto di riorganizzazione. La struttura organizzativa delle direzioni (microstruttura) sarà definita in fase di attivazione di ciascuna direzione in relazione alle specifiche esigenze correlate alla complessità delle funzioni e competenze.

²⁵ Cfr. delibera CdA 28/10/2016



Nuova organizzazione	Attuale organizzazione
Direzione Didattica e Servizi agli Studenti	Area Servizi per la Didattica Area Servizi agli Studenti
Direzione Servizi alla Ricerca e Biblioteche	Area Servizi per la Ricerca Biblioteca Umanistica e della Formazione Biblioteca Scientifica e Tecnologica Biblioteca Economica e Giuridica Biblioteca Medica
Direzione Amministrazione e Bilancio	Area Amministrazione e Bilancio
Direzione Risorse Umane e Affari generali	Area Organizzazione e Personale Area Affari legali e Istituzionali
Direzione Servizi Operativi	Area Servizi Informatici e Multimediali Area Edilizia e Logistica
Direzione Coordinamento Centri e Servizi	Struttura amministrativa di: <ul style="list-style-type: none">• Centro polifunzionale di Gorizia• Centro polifunzionale di Pordenone• Scuola Superiore• Centro Internazionale sul Plurilinguismo• Centro Linguistico ed Audiovisivi• Servizio Comunicazione• Servizi Integrati di Prevenzione e Protezione
Segreteria del Rettore	Segreteria del Rettore
Segreteria Direzione Generale	Segreteria della Direzione Generale
Pianificazione e Controllo Direzionale	Area Pianificazione e Controllo Direzionale
Gestione Sistema Qualità di Ateneo	Servizio Gestione Sistema Qualità di Ateneo

Fonte: delibera CdA 28/10/2016

Tale imponente programma riorganizzativo ha prodotto e produrrà di per sé una notevole rotazione del personale, specie di quello che ricopre ruoli di responsabilità, e ridurrà i rischi che derivano dal consolidarsi di relazioni che possono alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. Il programma riorganizzativo è assistito, inoltre, da importanti investimenti che l'Amministrazione ha fatto e continua a fare nella formazione del personale, una formazione di buon livello che tende a valorizzare e a rendere fungibili le competenze, in specie quelle manageriali, che possono porre le basi per agevolare, nel lungo periodo, il processo di rotazione.

Tutto ciò giustifica il venir meno dell'esigenza di applicare, almeno fino al completamento del programma di riorganizzazione, l'istituto della rotazione, in particolare nelle posizioni a maggior rischio, anche perché mediante attività di audit interno ed esterno, di controllo dei tempi procedurali, di valutazione si possono raggiungere risultati apprezzabili nella stessa direzione di marcia.

5.3.4. Conflitto di interessi: verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconferibilità o incompatibilità

Tra le misure da programmare nel PTPCT vi sono quelle relative alle modalità di attuazione delle disposizioni del d.lgs.39/2013, con particolare riferimento alle verifiche e ai controlli dell'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi. Il sistema di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni contenute nel predetto d.lgs.39/2013 fa capo sia al RPCT sia all'ANAC. L'ANAC si è più volte pronunciata su tale materia e ha adottato linee guida relative al ruolo e funzioni del RPCT nel procedimento di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità²⁶. L'attività di vigilanza deve rivolgersi anzitutto:

- agli incarichi amministrativi di vertice;
- incarichi dirigenziali o di responsabilità, interni ed esterni, nell'Ateneo e negli enti di diritto privato in controllo dell'Ateneo;

²⁶ Cfr. delibera ANAC n. 833 del 3/8/2016



- incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo dell'Ateneo.

Compete al RPCT di accertare, con la massima cautela, la veridicità delle dichiarazioni rilasciate, all'atto della nomina, dall'interessato ai sensi dell'art. 20 del d.lgs.39/2013 relative alla insussistenza di una delle cause di inconfiribilità e incompatibilità individuate dallo stesso decreto.

5.3.5. Società in controllo pubblico: revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici

L'Ateneo di Udine ha, negli ultimi, anni posto grande attenzione sullo stato dei rapporti con le società partecipate. Nel 2015 ha avviato, in adempimento a quanto previsto della legge n. 190 del 23 dicembre 2014, un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, secondo modalità e tempistiche che prevedevano:

	Modalità di attuazione		Tempistiche	Risparmi presunti
A.	Valutazione della corrispondenza degli obiettivi delle singole partecipate alle finalità istituzionali	Partecipazione diretta e indiretta	30 giugno	Minori oneri in termini di onere personale impiegato nelle attività delle società e generale razionalizzazione della gestione amministrata delle partecipate. Riduzione del rischio d'impresa correlato all'attività svolta.
B.	Analisi della nota integrativa delle società al fine di valutare il delta derivante dal n. di personale e il n. dei componenti del Consiglio di Amministrazione	Partecipazione diretta e indiretta	30 settembre	
C.	Riduzione dei tempi di partecipazione dell'Università negli spin-off universitari attraverso la modifica del regolamento, in particolare attraverso una clausola di riduzione dei tempi durata di mantenimento della quota di partecipazione dell'ateneo agli spin-off Accademici	Partecipazioni dirette derivanti da spin-off	31 ottobre	
D.	Monitoraggio delle partecipazioni indirette e incentivazione, attraverso solleciti, alle società che detengono la partecipazione, al fine di procedere con la messa in liquidazione o riduzione delle stesse	Partecipazione diretta	30 giugno	

Fonte: Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute dall'Università degli Studi di Udine (approvato con deliberazione del CdA 27/3/2015)

Il CdA, con delibera del 30/3/2016, ha approvato la Relazione conclusiva al 31.12.2015 del "Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente indirettamente possedute" precedentemente definito.

Nell'aprile 2016 l'Ateneo è poi intervenuto, con delibera del CdA in data 30/4/2016, sulla Forum Editrice Universitaria Udinese srl e, ritenendone la strategicità, ha coperto le perdite e ricapitalizzato la società come socio unico definendone la missione come società *in house* dell'Ateneo.

In attuazione della delega posta dalla l. 124/2015 (c.d. legge Madia) il Governo ha emanato il d.lgs.175/2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" entrato in vigore il 23/9/2016. La nuova disciplina, al fine di perseguire gli scopi della riconduzione delle partecipazioni al perseguimento dei fini istituzionali dell'amministrazione e del massimo risparmio di risorse pubbliche, detta regole più stringenti sulle procedure di scelta quanto alla costituzione di nuove società o al mantenimento di partecipazioni in atto, che devono essere oggetto di "analitica motivazione" (art. 5) e di una annuale analisi dell'assetto delle società di cui detengono partecipazione, anche attraverso un "piano di riassetto" o di "razionalizzazione" (art. 20). Sono, poi, dettate norme sulle finalità perseguibili con la partecipazione in società (art. 4), sull'organizzazione e gestione delle società a controllo pubblico, quali l'adozione di contabilità separate per la distinzione tra attività di pubblico interesse e attività "svolte in regime di economia di mercato", la valutazione del rischio aziendale, l'adozione di più qualificati strumenti di "governo societario" (art. 6), la gestione del personale secondo regole sul reclutamento che avvicinino tali società al regime del lavoro con le pubbliche amministrazioni (art. 19). Il legislatore persegue, quindi, in materia di società partecipate, un obiettivo di razionalizzazione e di più netta distinzione tra attività di pubblico interesse, che possono giustificare il mantenimento di società in controllo o di partecipazioni



minoritarie, e attività economiche di mercato, da lasciare a soggetti privati non partecipati, soprattutto al fine di garantire la libera concorrenza e la riduzione degli sprechi di risorse pubbliche.

Il testo normativo prevede adempimenti e scadenze, molto strette in verità, a carico delle pp.aa. partecipanti e delle società partecipate, in particolare per l'adeguamento degli statuti di queste ultime alle disposizioni del decreto (31/12/2016) e per la revisione straordinaria obbligatoria delle partecipazioni direttamente e indirettamente detenute da parte delle pp.aa. in società (23/3/2017).

L'ANAC, con determinazione n. 8/2015 relativa agli obblighi di anticorruzione e trasparenza ha fatto distinzione tra le società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni pubbliche, individuate ai sensi dell'art. 2359, co. 1, numeri 1 e 2, del codice civile²⁷, e quelle solo partecipate, ovvero quelle in cui la partecipazione pubblica non è idonea a determinare una situazione di controllo. Quanto all'applicazione delle normative anticorruzione e trasparenza le prime sono sostanzialmente assimilate alle amministrazioni controllanti, le seconde hanno oneri ridotti²⁸. Tutte le società, controllate o partecipate, laddove non abbiano ancora provveduto in tal senso, dovranno in ogni caso adottare il modello di prevenzione dei rischi previsto dal d.lgs. n. 231 del 2001. Agli enti di diritto privato diversi dalle società è possibile adottare un criterio analogo a quello individuato per l'applicazione della medesima disciplina alle società pubbliche, identificando quelli che possono ritenersi sottoposti al controllo delle pubbliche amministrazioni da quelli meramente partecipati.

La disciplina dell'ANAC ha previsto per le società e gli enti partecipati la stipula di protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e di trasparenza, diversamente calibrati e specificati in base alla tipologia di poteri, di vigilanza, di finanziamento o di nomina, che l'amministrazione esercita. A tal proposito risulta opportuno, anche alla luce del Testo unico entrato in vigore nel 2016, predisporre un format da inviare, sia alle società che agli enti partecipati, contenente una serie di misure minimali in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione e la relativa tempistica di attuazione.

Nel PNA del 2016, considerati i rischi nella prospettiva della corruzione e della trasparenza e tenendo conto non solo delle partecipazioni in forma societaria ma anche in enti di diritto privato diversi dalle società, si indicano una serie di misure, coerenti con il processo di revisione delle partecipazioni avviato con il testo unico, ma mirate in modo specifico alla maggiore imparzialità e alla trasparenza, con particolare riguardo per le attività di pubblico interesse affidate agli enti partecipati.

- *“È opportuno che le amministrazioni considerino i profili della prevenzione della corruzione tra quelli da tenere in conto nei piani di riassetto e razionalizzazione delle partecipazioni. In questa prospettiva le amministrazioni valutano, ai fini dell'analitica motivazione per la costituzione di nuovi enti o del mantenimento di partecipazione in essere, se la forma privatistica sia adeguata alla garanzia dell'imparzialità e della trasparenza delle funzioni affidate, considerando, a tal fine, ipotesi di “reinternalizzazione” dei compiti affidati.*
- *Le amministrazioni valutano se sia necessario limitare l'esternalizzazione dei compiti di interesse pubblico. Ciò vale in particolare con riferimento alle attività strumentali; le amministrazioni dovrebbero vigilare perché siano affidate agli enti privati partecipati le sole attività strumentali più “lontane” dal diretto svolgimento di funzioni amministrative. Ad esempio, se possono essere utilmente esternalizzate attività di manutenzione o di pulizia, maggiore attenzione dovrebbe porsi per attività quali lo svolgimento di accertamenti istruttori relativi a procedimenti amministrativi o le stesse attività di informatizzazione di procedure amministrative.*

²⁷ Ossia quando la pubblica amministrazione dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (art. 2359, co. 1, n. 1), ovvero di voti sufficienti per esercitare una influenza dominante nell'assemblea ordinaria (art. 2359, co. 1, n. 2).

²⁸ Queste ultime, ad esempio, non sono tenute ad elaborare un «Piano di prevenzione della corruzione» né a nominare il Responsabile della prevenzione della corruzione



- *Laddove si ritenga utile costituire una società mista secondo la vigente normativa in materia, le amministrazioni individuano il socio privato con procedure concorrenziali, vigilando attentamente sul possesso, da parte dei privati concorrenti, di requisiti non solo economici e professionali, ma anche di quelli attinenti la moralità e onorabilità.*
- *Le amministrazioni sottopongono gli enti partecipati a più stringenti e frequenti controlli sugli assetti societari e sullo svolgimento delle attività di pubblico interesse affidate. In particolare, occorre avere riguardo alle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, alle procedure di espropriazione di pubblico interesse, all'erogazione di servizi di interesse generale e di interesse economico generale. L'esternalizzazione può, infatti, giustificarsi in termini di maggiore efficienza, efficacia e economicità, ma non in termini di attenuazione delle garanzie di imparzialità. Nella valutazione di scelte organizzative tra esternalizzazione o reinternalizzazione va considerato anche il profilo della capacità dell'amministrazione di svolgere adeguati controlli.*
- *Sempre qualora si ritenga di mantenere in vita enti di diritto privato a controllo pubblico destinati allo svolgimento di attività di pubblico interesse, le amministrazioni promuovono negli statuti di questi enti, la separazione, anche dal punto di vista organizzativo, di tali attività da quelle svolte in regime di concorrenza e di mercato. Qualora la separazione organizzativa sia complessa, è necessario adottare il criterio della separazione contabile tra le due tipologie di attività.*
- *Occorre promuovere l'introduzione negli enti di diritto privato a controllo pubblico (così come definiti dal testo unico attuativo dell'art. 18 della l. 124/2015), quanto alla disciplina del personale, di regole che avvicinino tale personale a quello delle pubbliche amministrazioni, ai fini della garanzia dell'imparzialità. Ciò comporta, nel rispetto dei principi richiamati dall'art. 19, co. 3, dello schema di testo unico, l'adozione di procedure concorsuali per il reclutamento, sottratte alla diretta scelta degli amministratori degli enti, nonché procedure di affidamento di incarichi equivalenti agli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni che diano analoghe garanzie di imparzialità, soprattutto qualora tali incarichi siano relativi ad uffici cui sono affidate le attività di pubblico interesse (nella misura in cui è stato possibile separare organizzativamente tali uffici). Comporta altresì il riconoscimento in capo ai responsabili di tali uffici (comunque delle attività di pubblico interesse) di garanzie di autonomia gestionale comparabili con quelle riconosciute ai dirigenti delle pubbliche amministrazioni. Comporta, poi, l'applicazione a questo personale delle regole sulla trasparenza secondo quanto previsto dal d.lgs.33/2013.²⁹*

L'Università di Udine fa proprie tali misure e si impegna ad applicarle.

5.3.6. Monitoraggio delle procedure: audit interni

Per la prima volta nel 2016 è stato introdotto un piano di audit interno, approvato dal Consiglio di amministrazione in data 23/10/2015, pensato in modo stabile e sistematico, condotto da personale appositamente formato con il fine di rilevare, tramite evidenze documentali, come vengono attuate le procedure adottate dall'organizzazione. L'audit è stato effettuato mediante analisi, effettuate nell'ultimo scorcio del 2016, di alcune procedure individuate in funzione dei potenziali rischi a cui l'attività amministrativa o il patrimonio dell'Università possono essere esposti³⁰. La valenza innovatrice di tale

²⁹ PNA 2016 (Delibera ANAC n. 831 del 3/8/2016) pagg. 35-36

³⁰ Con provvedimento dirigenziale 8/11/2016 sono stati individuati gli auditor, le procedure e le strutture coinvolte nonché il termine di invio del rapporto finale (dicembre 2016).



forma di controllo interno, pensata con riferimento al miglioramento continuo dell'efficacia/efficienza delle procedure e della loro qualità, è palese e i risultati di questo primo esperimento sono sotto gli occhi di tutti. Significativa la scelta delle procedure sottoposte all'audit che attengono ad aree (appalti, approvvigionamenti, gestione del patrimonio) di grande interesse anche per i rischi di corruzione.

Come si è detto l'esperimento sarà ripetuto con l'analisi di altre procedure in modo da generare costante tensione verso il miglioramento della qualità. L'audit potrà prendere inoltre a riferimento, ad esempio, anche il rispetto dei tempi procedurali, l'assenza di conflitti di interesse, la trasparenza dei documenti e dei dati, il rispetto dei codici di comportamento. In questo senso si assume che i piani di audit interno abbiano valenza anche ai fini del monitoraggio dei temi tipici della prevenzione della corruzione nella sua accezione più vasta e possano essere integrati nelle misure di prevenzione, in particolare quelle che prevedono un sistema di monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali in ottemperanza alle previsioni dell'art. 1 comma 28 della l. n. 190.

6. PIANO DELLE MISURE DI PREVENZIONE

La tabella sotto riportata sintetizza gli interventi previsti nel corso del triennio di riferimento 2017-2019:

Misura di prevenzione	Obiettivi	Tempistica	Responsabili	Modalità di verifica dell'attuazione
Piano integrato	Predisposizione sperimentale del Piano integrato 2017/19	Entro gennaio 2017	RPCT APIC	Pubblicazione del Piano integrato sul sito web
Società ed enti di diritto privato private non in controllo	Presidio del processo di adeguamento delle partecipazioni alle norme di cui al d.lgs. 175/2016	Entro marzo 2017	ABIL - Ufficio partecipate e convenzioni	Report inviato a RPCT
Classificazione delle attività a rischio	Affinamento e sviluppo della tabella di classificazione delle aree organizzative e dei processi a maggior rischio specifico	Entro novembre 2017	Responsabile della prevenzione della corruzione Gruppo di lavoro responsabili di struttura	Pubblicazione dei dati sul sito web

Auditor	Procedura	Unità organizzativa	Numerosità procedure
Sabrina Capellupo	Procedura per la stesura, approvazione, sottoscrizione ed esecuzione di contratti per prestazioni conto terzi	DIMA	2
Dott.ssa Angela Iurelgh	Approvvigionamento beni o servizi significativo, con procedura complessa	ABIL	2
Sabrina Capellupo	Inventariazione beni mobili di valore significativo	DPIA	4
Dott. Francesco Savonitto	Procedura di gara appalto lavori	ALOG	1

Trasparenza e accesso civico	Formazione di un Regolamento per la gestione dell'accesso civico	Entro giugno 2017	ALEG	Pubblicazione sul sito web
Formazione in tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza	Erogazione di un corso di formazione sui temi della trasparenza e dell'accesso civico indirizzato ai responsabili di struttura	Entro novembre 2017	RPCT ALEG APER	Acquisizione del numero di partecipanti
Prosecuzione del piano di <i>internal audit</i>	Con riferimento a procedure a maggior rischio specifico	Entro dicembre 2017	Da individuare (DG - CdA)	Report inviato a RPCT
Piano integrato	Predisposizione sperimentale del Piano integrato 2018/20	Entro gennaio 2018	RPCT APIC	Pubblicazione del Piano integrato sul sito web
Società in controllo	Presidio e consulenza sulle attività e gli adempimenti in materia da parte della società <i>in house</i> FARE srl	Entro giugno 2018	RPCT	Report inviato a RPCT da parte di FARE srl
Formazione in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza	Erogazione corso di formazione sui temi dell'etica e della legalità rivolto a tutto il personale t.a.	Entro giugno 2018	RPCT APER – Ufficio personale tecnico amministrativo	Acquisizione dati relativi alla partecipazione
Ulteriori misure di trasparenza	Istituzione di un canale riservato per la segnalazione di illeciti da parte della società civile	Entro novembre 2018	RPCT SCOM	Attivazione di un indirizzo di posta elettronica
Prosecuzione del piano di <i>internal audit</i>	Con riferimento a procedure a maggior rischio specifico	Entro dicembre 2018	Da individuare (DG - CdA)	Report inviato a RPCT
Piano integrato	Predisposizione sperimentale del Piano integrato 2019/21	Entro gennaio 2019	RPCT APIC	Pubblicazione del Piano integrato sul sito web



7. Considerazioni finali

Il Piano viene aggiornato annualmente; ciascun aggiornamento terrà conto di:

- normative sopravvenute che impongono ulteriori adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- normative sopravvenute che incidono sui processi dell'Università;
- emersione di rischi non considerati nella predisposizione del Piano vigente.

Sul presente Piano il Responsabile per la prevenzione della corruzione si riserva di effettuare, quando necessario, interventi di "micro-revisioni" tesi a correggere eventuali refusi, errori formali, formattazioni e soprattutto ad aggiungere annotazioni, precisazioni e quanto necessario per favorire la leggibilità del documento a tutti gli attori coinvolti.

Si raccomanda di consultare e verificare *online* che la versione utilizzata e/o stampata sia l'ultima versione disponibile.

Le vere e proprie modifiche del documento e quindi gli interventi di aggiornamento strutturale e sostanziale del programma saranno indicate nell'apposita pagina riservata al Programma nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito www.uniud.it.

Udine, gennaio 2016

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza
Dr. Francesco Savonitto