

PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2019 - 21

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

*Predisposto dal RPCT in data 15/1/2018
Parere del Senato Accademico in data 29/1/2019
Approvato dal Consiglio di Amministrazione in data 1/2/2019*

SOMMARIO

Premessa.....	3
Il Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza.....	8
Il contesto esterno.....	9
Il contesto interno.....	10
La mappatura dei processi e l'analisi dei rischi.....	15
Misure generali di prevenzione del rischio.....	20
Trasparenza.....	20
Formazione del personale.....	21
Segnalazioni.....	22
Rotazione del personale.....	23
La partecipazione in enti, società e fondazioni.....	24
L'approvvigionamento di beni e servizi.....	25
Misure specifiche di prevenzione del rischio.....	27
Considerazioni finali.....	27

PREMESSA

L'introduzione della legge c.d. "anticorruzione" (**legge 6 novembre 2012, n. 190 c.d. "Legge Severino"**) 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 partire dalla legge 190 cit. il panorama normativo riguardante la prevenzione della corruzione e la trasparenza si è progressivamente stratificato *attraverso provvedimenti successivi frutto, più che di scelte meditate, di specifiche "emergenze" cui il legislatore ha risposto affidando nuovi compiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione, che di questo sistema è diventato sostanzialmente il fulcro*¹. L'impianto del sistema è così contenuto in una serie di importanti provvedimenti di legge, attraverso i quali *si amplia il campo di intervento prima circoscritto a sanzionare specifiche condotte individuali ed ora, invece, rivolto a questioni preliminari, aspetti organizzativi, regolazione e procedimentalizzazione di specifiche attività, e così via*². Il corpus normativo comprende oggi i seguenti testi:

- 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 legge n. 90 del 2014**, il decreto che avvia le "riforme Madia", il quale ha disposto l'abolizione dell'Autorità per i contratti pubblici (Avcp), trasferendo le relative funzioni e personale all'Autorità Nazionale Anticorruzione, che viene nello stesso tempo riformata e posta più chiaramente a capo delle funzioni relative alla trasparenza e all'anticorruzione
- 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";
- il **Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175** «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica»;
- la **Legge 30 novembre 2017, n. 179** "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato".

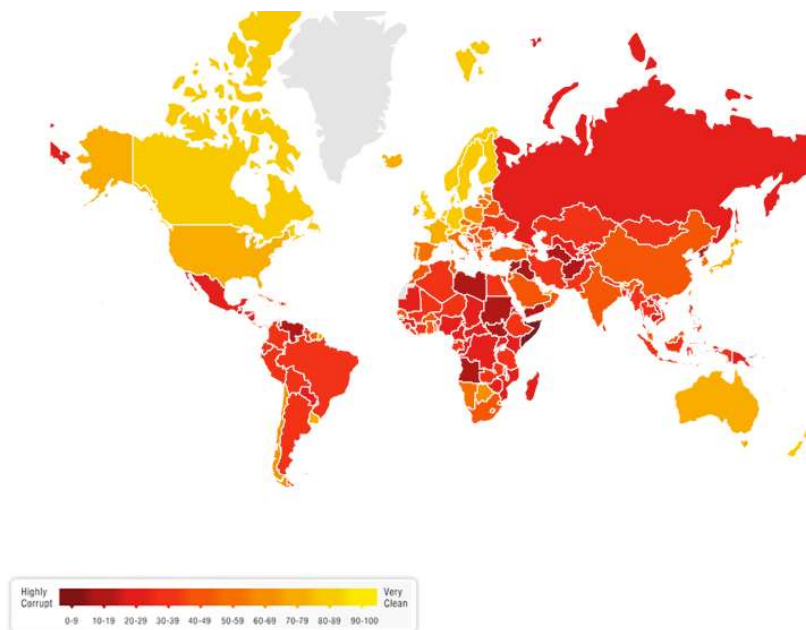
Va inoltre menzionato il fatto che il 18 dicembre u.s. la Camera dei deputati ha approvato un d.d.l. c.d. «anticorruzione». Il testo prevede una serie di riforme volte a potenziare le misure di contrasto dei fenomeni corruttivi: oltre a un importante ripensamento della materia dei delitti contro la pubblica amministrazione, la novella prevede l'introduzione di diverse tecniche investigative speciali (operazioni sotto copertura, utilizzo di trojan), finalizzate a facilitare le indagini, nonché un inasprimento della sanzione accessoria dell'incapacità di contrattare con la Pubblica Amministrazione, di cui sono stati estesi i presupposti di applicazione (art. 32 quater c.p.) e prevista la perpetuità, in caso di condanna a una pena superiore a due anni di reclusione per i reati più gravi. Inoltre, la riforma prevede un inasprimento delle sanzioni interdittive derivanti da responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per corruzione, induzione indebita e concussione.

¹ R. CANTONE *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, Intervento al Dipartimento di Scienze Politiche - Università degli Studi di Perugia per l'inaugurazione dell'Anno Accademico 2017-2018, mercoledì 21 novembre 2017

² R. CANTONE, *cit.*

Infine, secondo le novità contenute nel testo della Legge di Bilancio 2019 (n. 145 del 30/12/2018 pubblicata sulla G.U. 302/2018, art. 1 c. 912), nelle more di una complessiva revisione del Codice dei Contratti Pubblici, di cui al D. Lgs. 50/2016, fino al 31 dicembre 2019, le stazioni appaltanti, in deroga all'art. 36 comma 2 (Contratti sotto soglia) del medesimo Codice, possono procedere all'affidamento di lavori di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro mediante affidamento diretto, previa consultazione, ove esistenti, di tre operatori economici. Tale affidamento, dovrà comunque essere effettuato, così come disposto dal Codice dei Contratti (art.36 c. 1), nel rispetto dei principi di cui all'art. 30 c.1 del Codice stesso (economicità, efficacia, tempestività e correttezza), nonché del rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle micro, piccole e medie imprese. La novità normativa interviene inoltre con una seconda semplificazione anche sulla fascia di affidamento di lavori di importo fra i 150.000 euro e i 350.000 euro, prevedendo in questo caso l'obbligo della procedura negoziata (art.36 c. 2 lettera b del Codice), con la consultazione di almeno dieci operatori, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento, dovrà contenere l'indicazione anche dei soggetti invitati.

L'indice di Percezione della Corruzione (CPI) di *Transparency International* misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo. Lo fa basandosi sull'opinione di esperti e assegnando una valutazione che va da 0, per i Paesi ritenuti molto corrotti, a 100, per quelli "puliti". La metodologia cambia ogni anno per riuscire a dare uno spaccato sempre più attendibile delle realtà locali.

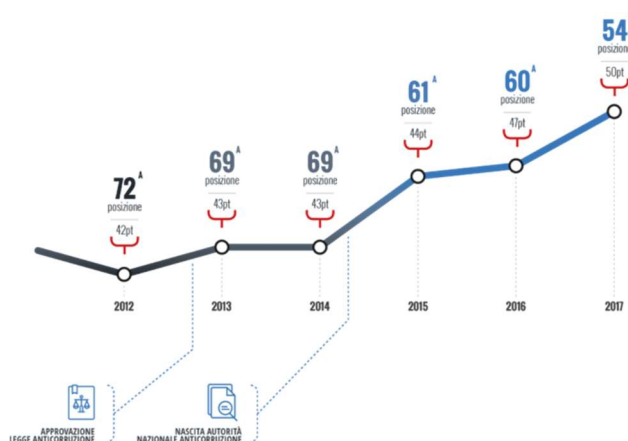


Visit www.transparency.org/cpi for more information

2018 Transparency International. Some rights reserved. CC-BY-4.0-DE

L'indice evidenzia che più dei due terzi dei paesi osservati si colloca al di sotto del valore di 50 con un punteggio medio di 43. Tuttavia il posizionamento dell'Italia va migliorando negli ultimi anni. *Anche nel continente un miglioramento c'è stato. Se infatti gli anni passati ci vedevano raschiare il fondo, galleggiando nelle ultime posizioni, l'edizione 2017 del CPI ci vede risalire fino al 25esimo posto su 31 Paesi. Ancora ben lontani – bisogna dirlo – dalle prime posizioni. Dal 2012 ad oggi le cose sono notevolmente cambiate. Era*

*l'anno dell'approvazione della legge anticorruzione e solo due anni dopo veniva istituita l'Autorità Nazionale Anticorruzione. L'Italia in questi anni **ha scalato 18 posizioni**, non poche soprattutto se si pensa che il trend è in assoluta controtendenza con l'andamento registrato dalla maggior parte degli altri Paesi³.*



Fonte: www.transparency.it

Si inseriscono in questo contesto temporale i provvedimenti dell'**ANAC** - l'Autorità Nazionale Anticorruzione istituita con il decreto legge n. 90/2014 convertito in legge n.114/2014 - ed in particolare il **Piano nazionale anticorruzione (PNA)**, di validità triennale, sottoposto ad aggiornamenti annuali, che contiene elementi essenziali del complessivo disegno di prevenzione. Definito *Atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico* il PNA 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 corruzione⁴.

Con la delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 l'ANAC ha approvato l'**aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione** contenente una corposa sezione dedicata alle istituzioni universitarie nella quale vien posta grande attenzione su tematiche che investono più direttamente le attività istituzionali dell'ateneo, oltre a quella tecnico gestionale. Si tratta di un'analisi approfondita (oltre 30 pagine) condotta sulla base di un'intensa interlocuzione con i principali attori del sistema (CUN, CNGR, CNSU, ANVUR, CRUI, CODAU) che contiene raccomandazioni destinate innanzi tutto al MIUR e all'ANVUR e, poi, ai singoli atenei. Ad esso ha fatto seguito l'**Atto di indirizzo del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, pubblicato in data 14 maggio 2018, col quale sono state definite, in ottemperanza a quanto ha previsto il PNA 2017, linee – guida per le università e gli enti del sistema universitario articolate in tre parti:

1. ricognizione degli interventi richiesti da ANAC che esigono provvedimenti di rango legislativo/normativo o amministrativo
2. ricognizione degli interventi richiesti da ANAC direttamente alle Università
3. istituti di particolare interesse per il sistema universitario.

³ <https://www.transparency.it/indice-di-percezione-della-corruzione-l-italia-sale-al-54-posto/>

⁴ ANAC, delibera n. 831 del 3 agosto 2016, pag. 1

Infine con delibera n. 1074 del 21 novembre 2018 l'ANAC ha approvato l'**aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione** che, come in passato, unisce ad una parte generale alcuni approfondimenti per specifici ambiti della Pubblica Amministrazione⁵. Il documento, più assimilabile alle linee guida, in quanto non prevede alcuna "pianificazione", né la scansione di tempi, prende in esame quei temi che, a seguito delle rilevazioni effettuate dall'Autorità sono da considerare prioritari.

Il primo tra questi, rispettando l'ordine del Piano riguarda **il Ruolo e poteri del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza**. Al riguardo, si legge nel PNA, l'Autorità ha recentemente adottato la delibera n. 840 del 2 ottobre 2018, in cui sono state date indicazioni interpretative ed operative con particolare riferimento ai poteri di verifica, controllo e istruttori del RPCT nel caso rilevi o siano segnalati casi di presunta corruzione. I poteri di vigilanza e controllo del RPCT sono stati delineati come funzionali al ruolo principale che il legislatore assegna al RPCT che è quello di proporre e di predisporre adeguati strumenti interni all'amministrazione per contrastare l'insorgenza di fenomeni corruttivi (PTPC). Si è precisato che tali poteri si inseriscono e vanno coordinati con quelli di altri organi di controllo interno delle amministrazioni ed enti al fine di ottimizzare, senza sovrapposizioni o duplicazioni, l'intero sistema di controlli previsti nelle amministrazioni anche al fine di contenere fenomeni di *maladministration*. In tale quadro, si è escluso che al RPCT spetti accertare responsabilità e svolgere direttamente controlli di legittimità e di regolarità amministrativa e contabile.

Sui poteri istruttori degli stessi RPCT, e relativi limiti, in caso di segnalazioni di fatti di natura corruttiva si è valutata positivamente la possibilità che il RPCT possa acquisire direttamente atti e documenti o svolgere audizioni di dipendenti nella misura in cui ciò consenta al RPCT di avere una più chiara ricostruzione dei fatti oggetto della segnalazione.

Il documento affronta, inoltre il tema della **revoca del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e le misure discriminatorie nei suoi confronti**. Preliminarmente l'Autorità afferma che le norme non sono chiare nella definizione del procedimento da seguire. Al fine di consentire all'Autorità di poter esercitare il potere attribuitole dalla legge sui provvedimenti di revoca del RPCT, nel caso in cui emerga la possibile esistenza di una correlazione tra la revoca e le attività svolte dal RPCT in materia di prevenzione della corruzione, è onere delle amministrazioni e degli altri soggetti anche privati (cui la disciplina si applica) comunicare tempestivamente all'Autorità l'adozione degli atti di revoca del RPCT.

Trattandosi di un procedimento che l'Autorità conduce allo stato degli atti e poiché, come anche più volte emerso nel corso dell'attività svolta in merito dall'ANAC, è di rilievo tenere conto anche di elementi istruttori in grado di rappresentare eventuali osservazioni e valutazioni del RPCT revocato, è necessario che siano trasmessi insieme alla revoca eventuali atti e osservazioni prodotti dal RPCT nell'ambito del predetto procedimento.

Le amministrazioni e gli altri soggetti interessati provvedono, su impulso dell'Autorità, al riesame del provvedimento di revoca laddove quest'ultima rilevi, a seguito dell'istruttoria, la possibile esistenza di una correlazione tra la revoca e le attività svolte dal RPCT in materia di prevenzione della corruzione. Ove si confermi la revoca, nella motivazione del provvedimento l'amministrazione e gli altri soggetti sono tenuti a riferirsi agli elementi contenuti nella richiesta di riesame adottata dall'Autorità. Ciò al fine di assicurare una compiuta analisi dei rilievi dell'Autorità.

Il documento affronta anche il tema della **Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)**. Al riguardo, si richiama l'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018,

⁵ In particolare vengono approfonditi gli ambiti dell'Agenzie fiscali, delle procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione, della gestione dei rifiuti e delle semplificazioni per i piccoli comuni.

che dispone al comma 1 che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, «è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento». Inoltre il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che «La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1». Pertanto, afferma l'Autorità, il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è rimasto sostanzialmente inalterato essendo confermato il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento. Pertanto, fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione (art. 1, d.lgs. 33/2013), occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

Uno spazio rilevante occupa il tema del **"pantouflage"**, altrimenti detto "incompatibilità successiva", riguardante il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La norma sul divieto di *pantouflage* prevede inoltre specifiche conseguenze sanzionatorie, quali la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del predetto divieto; inoltre, ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico è preclusa la possibilità di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

Sull'argomento, l'Autorità evidenzia di avere anche funzione consultiva. E che, inoltre, il potere di accertamento dell'ANAC, è espressione di una valutazione sulla legittimità del procedimento di conferimento dell'incarico, in corso o già concluso, che non si esaurisce in un parere ma è produttiva di conseguenze giuridiche e ha pertanto carattere provvedimento, come tale impugnabile dinanzi al TAR. L'Autorità afferma, inoltre, che il rischio di *"pantouflage"* possa configurarsi, non solo con riferimento a chi abbia poteri autoritativi, ma anche in capo al dipendente che ha comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione (cfr. parere ANAC sulla normativa AG 74 del 21 ottobre 2015 e orientamento n. 24/2015). Pertanto, il divieto di *pantouflage* si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento.

Al riguardo si rileva una difficoltà oggettiva. Appare difficile e può essere fonte di contenziosi, infatti, l'eventuale esclusione di un operatore economico che si trovi nella condizione di avere assunto un ex dipendente che non abbia mai esercitato poteri autoritativi, senza una esplicita previsione normativa, così come appare impossibile applicare, nella stessa ipotesi la misura della nullità del contratto tra quell'operatore e l'ex dipendente.

La parte generale del documento si conclude con la misura della **"rotazione del personale"**, evidenziandone la mancata applicazione, anche nelle amministrazioni più numerose. Lo stesso giudizio viene espresso riguardo alla c.d. rotazione "straordinaria" da applicarsi successivamente al verificarsi di fenomeni corruttivi. Tale forma di rotazione è disciplinata nel d.lgs. 165/2001, art. 16, co. 1, lett. l-quater, secondo cui «I dirigenti di uffici dirigenziali generali provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito

delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva».

IL PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

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

Il PNA 2017 recentemente adottato invita le università a superare l'impostazione di predisporre un Piano unico, denominato Piano integrato, questo affinché il PTPCT mantenga una sua autonomia, sebbene debba essere strettamente coordinato con il piano della performance e con gli altri documenti di programmazione.

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.

Scopo del PTPCT è l'individuazione, tra le attività di competenza dell'ente pubblico, 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. 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.

Il PTPCT non può prescindere dall'*analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione o dell'ente per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne*⁶.

⁶ PNA aggiornamento 2015 pag. 16

IL CONTESTO ESTERNO

Il PTPCT deve muovere da un'accurata analisi del contesto esterno e interno in cui l'ente pubblico, in questo caso l'Università di Udine, opera e svolge concretamente la sua missione istituzionale.

L'analisi del contesto esterno ha l'obiettivo di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente possa favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi all'interno dell'Università di Udine. Ciò in relazione sia al territorio di riferimento, sia a possibili relazioni con portatori di interessi esterni che possono influenzarne l'attività. Circoscrivere il contesto esterno in cui opera l'Università di Udine al solo territorio del Friuli sarebbe fuorviante, poiché esso non può prescindere dalle molteplici relazioni che l'Università intrattiene oltre il proprio territorio di riferimento, che comprendono non solo l'insieme degli studenti e delle rispettive famiglie che provengono dall'Italia e dall'estero ma anche una moltitudine di enti, organismi, imprese e istituzioni nazionali ed internazionali. E' noto che l'Università di Udine interagisce, infatti, con almeno i seguenti *stakeholder*, distinti per area di missione:

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

Le indagini dell'ISTAT⁷ sembrano confermare l'ipotesi che l'Università di Udine operi 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 settembre 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, l'ultima ad essere sin qui pubblicata, 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 una dinamica dei fenomeni legati al peculato di gran lunga superiore a tutte le altre (anche se nella provincia di Udine è stata registrata un'inversione di tendenza) e che 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 quella più ricorrente nelle aule giudiziarie del FVG. La medesima autorità giudiziaria, nella Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017, appunta sinteticamente che, nel territorio di riferimento, sotto il profilo penale sono in aumento i reati relativi agli stupefacenti ed immigrazione, mentre gli altri sono in calo.

Tuttavia, da notizie di stampa pubblicate nel corso del 2018, si è appreso che:

- tra i 411 professori universitari finiti sotto indagine per aver svolto illecitamente il doppio lavoro (dichiarando solo una parte di quanto guadagnato), ci sono anche cinque nominativi dell'Università di Udine e Trieste⁸;
- misure cautelari a carico di dirigenti medici, universitari e rappresentanti del settore farmaceutico in esito ad un'indagine partita da Parma con 36 persone indagate e 7 aziende coinvolte nelle attività illecite (reati contestati agli indagati: corruzione, induzione indebita a dare o promettere utilità, comparaggio farmaceutico, abuso d'ufficio, falso ideologico e truffa aggravata) in diverse regioni italiane compreso il FVG⁹.

Se ne deduce che, se è vero che il territorio friulano è scevro da forti minacce di tipo corruttivo, l'Università di Udine è tuttavia intrinsecamente inserita in un contesto che può dar luogo a fatti rilevanti e comportamenti tipici di istituzioni accademiche di maggiori dimensioni.

IL CONTESTO INTERNO

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 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,

⁷ Cfr. ISTAT, *La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie*, in Statistiche Report, 12 ottobre 2017 <http://www.istat.it>

⁸ Messaggero Veneto, 7 maggio 2018

⁹ Il Gazzettino, 3 ottobre 2018

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.

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 ospita una Scuola Superiore. Essa gode di un buon posizionamento nella ricerca e di una discreta attrattività della didattica con oltre 15.000 studenti iscritti e con oltre 3.000 laureati nell'anno 2017. Opera in quattro sedi istituzionali (Udine, Pordenone, Gorizia, Gemona del Friuli), in un contesto di alleanza con le università regionali (Trieste e SISSA) e di collaborazione con quelle di Veneto, Trentino Alto Adige, Austria, Slovenia e Croazia. Gode di forti *partnership* con il sistema della ricerca regionale (Sincrotrone, ICGB, CISM). Il personale di ruolo al 31 dicembre 2017 è costituito da 645 (652) docenti, 166 (111) assegnisti di ricerca, 533 (524) tra dirigenti e tecnici amministrativi (di cui 30 a tempo determinato), 30 (33) collaboratori ed esperti linguistici¹⁰.

La **vision** dell'Università di Udine 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".

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.

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

¹⁰ Fra parentesi i dati dell'anno precedente; fonte NUVA, *Relazione sulla performance anno 2017*

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

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

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.

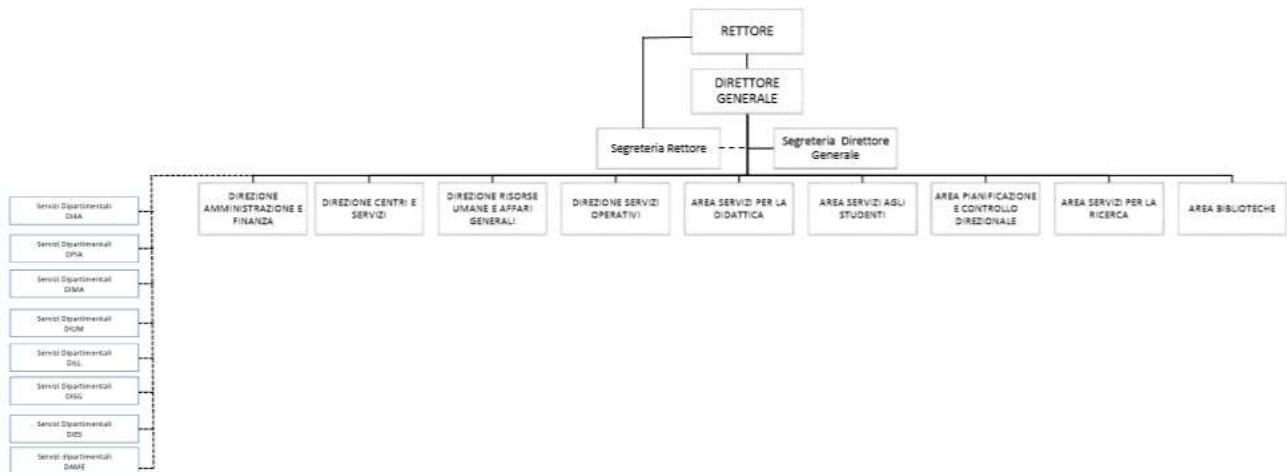
Il **Direttore Generale** è nominato dal Consiglio di Amministrazione, su proposta del Rettore, sentito il parere del Senato Accademico. Il Direttore Generale, nell'ambito delle attribuzioni conferite dalla normativa vigente in materia di dirigenza della pubblica amministrazione e sulla base degli indirizzi 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.

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

- Rettorato (SERE)
- Direzione generale (SEDI)
- Direzione Amministrazione e Finanza (DIAF)
- Direzione Centri e Servizi (DICS)
- Direzione Servizi Operativi (DISO)
- Area Biblioteche (ABIB)
- Area Pianificazione e Controllo Direzionale (APIC)
- Area Servizi agli studenti (ASTU)
- Area Servizi per la didattica (ADID)
- Area Servizi per la ricerca (ARIC)
- 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 (DMIF)
- Dipartimento di Area medica (DAME)
- Dipartimento di Studi Umanistici e del Patrimonio Culturale (DIUM)
- Dipartimento Politecnico di Ingegneria e Architettura (DPIA)

- Azienda agraria universitaria 'Antonio Servadei'
- Centri interdipartimentali di ricerca
- Centro internazionale sul plurilinguismo.

La struttura organizzativa è qui di seguito schematizzata (**organigramma**):



Fonte <https://www.uniud.it/it/ateneo-uniud/ateneo-uniud-organizzazione/amministrazione/organigramma-amministrazione>

L'**organizzazione della prevenzione della corruzione** nell'Università di Udine è incentrata sulla figura del RPCT ricoperta dal 2013 dal **dr. Francesco Savonitto**, dirigente di seconda fascia. La posizione non dispone di uno staff proprio ed il ruolo viene svolto tramite l'ausilio di soggetti interni competenti per settore (es.: dirigenti, capi area, responsabili dipartimentali). Tale assetto organizzativo potrebbe essere meglio strutturato prevedendo un migliore collegamento tra il RPCT e i titolari delle funzioni chiave nei processi più esposti ai rischi di corruzione, in particolare quelle del personale, degli acquisti e degli appalti, attraverso un tavolo permanente di coordinamento e supporto.

Sulla figura del RPCT, sul suo ruolo e poteri l'ANAC è intervenuto in più occasioni negli ultimi tempi, in particolare per disciplinare quanto segue.

1. i poteri di verifica, controllo e istruttori del RPCT nel caso rilevi o siano segnalati casi di corruzione/malagestione, specificati nella delibera ANAC n. 840 del 2/10/2018;
2. quelli relativi all'accertamento delle inconferibilità ed incompatibilità di incarichi, trattati nella delibera ANAC n. 833/2016.
3. il dovere del RPCT di comunicare tempestivamente all'amministrazione o ente presso cui presta servizio di aver subito condanne di primo grado; in tal caso compete all'amministrazione, ove venga a conoscenza di tali condanne da parte del RPCT o anche da terzi, l'obbligo di procedere alla revoca dell'incarico di RPCT;
4. le modalità di interlocuzione tra ANAC e RPCT in modo conforme al Regolamento dell'ANAC approvato con delibera n.330 del 29 marzo 2017;
5. la procedura di revoca del RPCT da seguire così come previsto dal Regolamento ANAC approvato il 18 luglio 2018 con delibera 657;
6. le modalità di interlocuzione tra il RPCT ed il Responsabile dei dati personali, prevedendo che i due ruoli non debbano essere in carico alla stessa persona.

L'ANAC ritiene altamente consigliabile che l'**incarico di RPCT** ricada possibilmente sui dirigenti di prima fascia ed il MIUR contestualizza nell'ambito universitario tale orientamento facendo riferimento alla figura del direttore generale, a cui è garantita dalla posizione centrale rispetto a tutti i processi dell'Ateneo (ivi compresi quelli di controllo e di verifica interna) e dal quadro normativo l'indipendenza dalla sfera politica-gestionale.

Per quanto riguarda i **soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione e nella trasparenza** si rimanda a quanto già descritto nella PTPCT 2018/20 al medesimo riguardo, segnalando che nulla è cambiato in proposito.

L'Università di Udine ha adottato:

- il **Codice etico** (luglio del 2011) secondo quanto previsto dalla legge 240/2010 di riforma dell'università, con approccio valoriale e contenuti di buona condotta da applicare nell'ambito della comunità stessa;
- il **Codice di comportamento** (28 marzo 2014) ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, con contenuti che specificano le norme del D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013.

Il primo si applica indistintamente a tutti i membri della comunità universitaria, compresi gli studenti; il secondo si applica al personale tecnico-amministrativo (latamente inteso) mentre i docenti/ricercatori (personale con rapporto di diritto pubblico) ne sono coinvolti solo in via di principio¹¹.

Il personale docente e il personale tecnico amministrativo sono passibili 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 contestato¹².

Il monitoraggio dei **procedimenti disciplinari** avviati nei confronti dei dipendenti porta a verificare eventuali ricorrenze nelle tipologie di comportamenti rilevanti sotto il profilo disciplinare, e a individuare la fase del procedimento dove si annida maggiormente il rischio. Il ricorso a procedimenti disciplinari nei confronti del personale è stato invero piuttosto basso nell'ultimo quadriennio. Nel 2018 sono stati avviati:

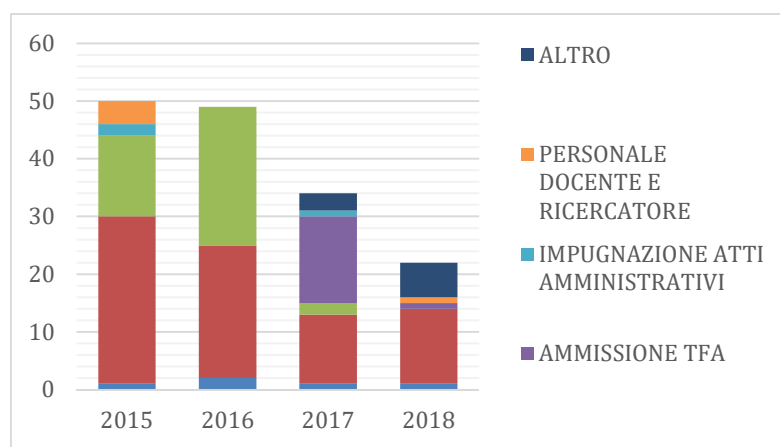
- un procedimento disciplinare per fatti penalmente rilevanti a carico di un docente (poi sospeso in attesa della definizione procedimento penale)

¹¹ Per il personale in regime di diritto pubblico, di cui all'art. 3, comma 2 del decreto legislativo 30 settembre 2001, n.165 (professori e ricercatori), le norme contenute nel Codice costituiscono principi generali di comportamento, per quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti.

¹² Alle predette fonti si è aggiunto, recentemente, il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto istruzione e ricerca valido per il triennio 2016/18 (siglato dalle parti il 19 aprile 2018) che ha introdotto nuove norme comportamentali e disciplinari.

- tre procedimenti disciplinari per violazione del codice comportamentale, di cui uno a carico di personale docente e due a carico del personale t.a., tutti conclusi con l'irrogazione di altrettante sanzioni. Nessuno dei procedimenti sopra indicati ha riguardato fatti o comportamenti ascrivibili alle attività a maggior rischio di corruzione.

L'**analisi del contenzioso** instauratosi nell'Ateneo per effetto di ricorsi giurisdizionali evidenzia che l'ambito dei concorsi per l'accesso ai corsi disciplinati da procedure ministeriali (accesso ai corsi di medicina e di T.F.A.) risulta essere, nel quadriennio 2015-18, quello più importante. Complessivamente e sotto il profilo quantitativo il contenzioso è in calo e non risultano ricorsi per questioni attinenti all'ambito della corruzione e/o della trasparenza.



Analisi del contenzioso (fonte: DARU)

LA MAPPATURA DEI PROCESSI E L'ANALISI DEI RISCHI

L'Università degli Studi di Udine è consapevole che la **cultura della qualità** rappresenta uno strumento essenziale per garantire l'efficacia e l'efficienza dei processi operativi e nel perseguire obiettivi di eccellenza nel progresso scientifico e tecnologico. A tal fine ha inteso adottare delle scelte politico-organizzative e dei 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 marzo 2015 è stata avviata dall'Ateneo un'attività di **mappatura dei processi** nella prospettiva di una funzione stabile, organizzata e continua. L'azione è stata finalizzata a produrre una descrizione dettagliata della sequenza di attività che compongono le procedure operative e dei collegamenti tra i vari uffici coinvolti. La mappatura è un'operazione anche dinamica: 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* nonché le revisioni che tengono conto delle modifiche organizzative nel frattempo intervenute, anche con riferimento alle componenti di rischio di corruzione. L'elenco delle procedure mappate è consultabile nel sito web dell'Ateneo¹³ mentre le singole procedure sono a disposizione degli operatori interni in [\\srvscambio\procedure sistema qualita](#).

I processi dell'Ateneo che soggiacciono al rischio di fenomeni corruttivi e che rispecchiano le specificità funzionali e di contesto¹⁴ hanno già formato argomento di analisi nel PTPC 2013/16 approvato nell'aprile 2013. In quel tempo si è adottato il modello prefigurato dal PNA sottoponendo le attività classificate¹⁵ a misurazioni specifiche (in parte soggettive ad opera di tavoli tecnici o gruppi di lavoro, in parte oggettive cioè sulla base di dati raccolti). In fase di predisposizione del presente PTPC si è provveduto all'**aggiornamento della tabella contenente le attività a rischio** in funzione delle revisioni organizzative che si sono succedute nel tempo (**All. 1**).

Tuttavia, va tenuto conto che nel 2017 l'ANAC¹⁶ e poi il MIUR¹⁷ hanno analizzato la situazione del sistema universitario con approfondimenti che contengono raccomandazioni ed esempi di rischi e misure specifiche. Premesso che rischi e misure a livello locale devono comunque essere individuati in seguito all'analisi dei processi che tenga conto del contesto organizzativo e territoriale del singolo ente, le criticità sotto il profilo dell'anticorruzione con riferimento alle singole Università sono state indicate principalmente negli ambiti:

1. dell'**organizzazione interna per la prevenzione della corruzione**, con riferimento alle modalità di affidamento dell'incarico di RPCT,
2. delle **attività di ricerca** con riferimento ai rischi che attengono principalmente
 - alle asimmetrie informative circa le opportunità di finanziamento
 - alla disomogeneità delle procedure di adesione, delle modalità di predisposizione e presentazione dei progetti, dei criteri di selezione, dei parametri e delle modalità di valutazione ex ante
 - alla garanzia dei diritti di libertà dei componenti dei gruppi di ricerca
 - all'effettivo svolgimento della ricerca e risultati conseguiti;
3. dell'**organizzazione della didattica**, con riferimento soprattutto nelle condotte distorsive dei docenti, idonee a incidere negativamente sulla qualità dell'offerta formativa e sull'apprendimento degli studenti;
4. del **reclutamento dei docenti**, con riferimento
 - alla preferenza data alle procedure ex art. 24 della legge 240/2010, cioè all'avanzamento di carriera del personale in servizio

¹³ www.uniud.it/it/ateneo-uniud/ateneo-uniud-organizzazione/sistema-qualita

¹⁴ 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 nella ampia accezione di *maladministration*, senza alcun riferimento alle singole persone preposte alle suddette mansioni nelle unità organizzative deputate allo svolgimento quotidiano delle attività.

¹⁵ Per espressa previsione del PNA tali processi sono raggruppabili 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;
- 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.

¹⁶ Con Aggiornamento al PNA approvato con delibera n. 1208 del 22 novembre 2017

¹⁷ Con Atto di indirizzo del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, pubblicato in data 14 maggio 2018

- alla possibile esistenza di situazioni di conflitto d'interesse fra chi partecipa alle procedure selettive e il personale presente, a diverso titolo, nell'Ateneo, potenzialmente alla base di situazioni di nepotismo, familismo e di assenza di imparzialità delle decisioni di assunzione
 - alle modalità di formazione delle commissioni ed al bisogno di scongiurare il pregiudizio dell'imparzialità della selezione ad opera di valutatori in conflitto di interessi con i candidati
 - al bisogno di introdurre nei singoli ordinamenti modalità trasparenti di individuazione dei criteri e delle procedure di valutazione;
5. dell'**integrazione tra Codice etico, Codice di comportamento** e procedimento disciplinare;
6. del proliferare di **società partecipate, società in house e spin-off**, ove possono annidarsi rischi di diverso tipo (esternalizzazioni immotivate, conflitti di interesse, *pantouflage*, elusione di norme sul reclutamento per concorso pubblico).

Inoltre l'atto di indirizzo del Ministero, pur ricalcando sostanzialmente quanto indicato nel PNA, ha riservato grande attenzione e notevole approfondimento della **disciplina della compatibilità/incompatibilità dello svolgimento di attività esterne** con l'adempimento dei compiti didattici e di ricerca dei docenti delle università. Il tema è quello del **rischio di conflitto di interesse** ma, nelle Università, diversamente da altre amministrazioni, lo svolgimento di attività collaterali di carattere applicativo (consulenza, esercizio professionale, attività redazionali e, in ogni caso, le attività extra-istituzionali) può conciliarsi con l'autonomia di ricerca e questo genera da un lato incertezza interpretativa e dall'altro un alto livello di difformità applicativa. Il MIUR ha colto l'occasione per sviluppare un'approfondita ricognizione della materia fornendo utili spunti per governare il fenomeno nelle sue mille sfaccettature con l'obiettivo di *realizzare un intervento che consenta, a contesto normativo e giurisprudenziale vigente, l'interpretazione unitaria e conforme di dette clausole generali, al fine di uniformare l'applicazione della disciplina vigente in ciascun Ateneo, con particolare riferimento a quelle fattispecie rispetto alle quali, ad oggi, si registrano maggiori dubbi e difficoltà interpretative.*¹⁸ Le Università sono tenute ad adeguare i propri regolamenti, recependo le indicazioni del MIUR e disciplinando in particolare:

- gli incarichi incompatibili, per i quali scatta il collocamento in aspettativa d'ufficio;
- le attività soggette ad autorizzazione rettorale;
- le attività soggette a comunicazione e a monitoraggio;
- le attività libere.

I regolamenti dovranno altresì recare la disciplina procedurale prevista per le varie tipologie di attività¹⁹ e potranno inoltre prevedere servizi di controllo e di supporto tecnico dedicati alla verifica della disciplina in esame, anche sotto il profilo della prevenzione dell'insorgere di situazioni di conflitto di interessi, richiamando la responsabilità disciplinare dei docenti.

¹⁸ La disciplina vigente delle attività esterne dei professori e ricercatori è articolata in rapporto a diverse tipologie di attività:

1. le **attività totalmente incompatibili**, in particolare l'esercizio del commercio e dell'industria (principio generale);
2. le **attività che possono essere svolte**, ma con il collocamento d'ufficio in aspettativa (ai sensi dell'art. 13 del dPR 382 del 1980, tuttora in vigore);
3. le **attività di norma incompatibili con il regime di tempo pieno**, che possono essere svolte previa espressa autorizzazione del rettore (art. 6, collima 10, secondo periodo, della legge n. 240 del 2010);
4. le **attività "liberamente svolte" dai professori a tempo pieno** senza autorizzazione del rettore (art.6, comma 10, primo periodo, della legge n. 240 del 2010);
5. le **attività compatibili con il regime di tempo definito** (art. 12 del dPR n. 382 del 1980).

¹⁹ In particolare, i regolamenti devono disciplinare:

- le modalità per il collocamento in aspettativa d'ufficio;
- il procedimento per la richiesta di autorizzazione e le attività istruttorie volte al rilascio/diniego dell'autorizzazione (nonché le attività di verifica periodica che possono anche portare alla revoca della stessa);
- le modalità di comunicazione e di monitoraggio delle attività di consulenza, volte alla verifica del rispetto del limite dell'occasionalità (anche sotto il profilo della titolarità della partita IVA).

L'Università degli Studi di Udine, nel prendere atto delle raccomandazioni formulate dall'ANAC e dal MIUR, ha inteso darvi applicazione, per quanto di competenza, subordinando l'individuazione delle proprie azioni specifiche all'esito delle analisi condotte da alcuni **gruppi di lavoro**, articolati come segue²⁰:

Attività di ricerca	
Composizione	Finalità e compiti
Prof.ssa Nicolli, Prof. Fedrizzi, Prof. Filì, Dr.ssa Salvador,	Proporre misure e criteri per ridurre i rischi di asimmetrie informative nelle opportunità di finanziamento e le disomogeneità delle procedure, delle modalità di presentazione e dei criteri di selezione; individuare azioni per il miglioramento della ridotta garanzia dei diritti di libertà dei ricercatori e per il controllo dell'effettivo svolgimento della ricerca e dei risultati conseguiti.
Codice etico/di comportamento	
Composizione	Finalità e compiti
Prof. Pinton, Prof. Girotto, Prof.ssa Battigelli, Dr. Romanelli	Valutare la possibile integrazione dei due Codici vigenti con riferimento particolare ai doveri comportamentali ed alle fattispecie disciplinari, etiche e deontologiche dei docenti e dei ricercatori; valutare una diversa modalità di individuazione dei componenti del Collegio di disciplina ed eventuale individuazione del procedimento disciplinare nei confronti del Rettore.
Incompatibilità dei docenti/ricercatori a tempo pieno	
Composizione	Finalità e compiti
Prof. Coen, Prof. Brusaferrò, Prof. Miani Stefano (DIES), Dr.ssa De Liddo	Proporre una revisione del testo del Regolamento sugli incarichi conferiti ai professori e ai ricercatori (D.R. n. 134 del 04.04.2013) con particolare riferimento alla casistica, alla procedura di autorizzazione e ad eventuali azioni di monitoraggio.
Reclutamento docenti/ricercatori	
Composizione	Finalità e compiti
Prof. Pinton, Prof. Tasso, Prof. Zannini, Dr.ssa De Liddo, prof.ssa Zilli	Proporre misure e criteri atti a minimizzare il rischio di procedure di reclutamento influenzate da possibili indebite pressioni o da situazioni di conflitto di interesse.
Enti partecipati e spin-off	
Composizione	Finalità e compiti
Prof. Gasparetto, Prof.ssa Chiarvesio, Prof. Giorgi, dott.ssa Colautti, dott.ssa Paronuzzi	Proporre misure e criteri per ridurre i rischi derivanti da conflitti di interesse, insufficienza nei controlli, e irregolarità nell'utilizzo di personale universitario.

²⁰ Cfr. delibera CdA del 26/6/2018 avente ad oggetto: "Atto di indirizzo MIUR in data 14 maggio 2018 in materia di prevenzione della corruzione - Adempimenti"

I gruppi di lavoro, istituiti con delibera CdA del 26/6/2018 avente ad oggetto: “Atto di indirizzo MIUR in data 14 maggio 2018 in materia di prevenzione della corruzione – Adempimenti”, hanno elaborato le rispettive analisi e proposte che gli organi accademici, nella seduta di gennaio 2019, hanno approvato ed assunto quali **misure specifiche** da tradurre nel redigendo Piano di prevenzione della corruzione 2019/21.

Nelle more della presentazione dei risultati e delle misure proposte agli Organi di governo a cura dei rappresentanti dei singoli gruppi, si possono anticipare gli esiti dei lavori di gruppo sintetizzandoli come segue.

- Il **gruppo di lavoro “Attività di ricerca”** ha effettuato un’approfondita analisi della situazione dell’Ateneo con riferimento ai rischi prospettati nell’Atto di indirizzo MIUR rilevando una sostanziale conformità delle attività ma allo stesso tempo individuando una serie di misure atte a mitigare ulteriormente le possibili asimmetrie informative, la disomogeneità delle procedure, il mancato controllo sull’effettivo svolgimento della ricerca e sui risultati conseguiti.
- Il **gruppo di lavoro “Codice etico/di comportamento”** ha svolto una riflessione sull’opportunità e sulle modalità di integrazione delle predette fonti proponendo in un documento unico che coniughi le finalità del codice etico (valori, comportamenti, principi etici e deontologia) con quelle del codice di comportamento (aspetti disciplinari) ed integri i doveri comportamentali e le fattispecie disciplinari, etiche e deontologiche applicabili ai docenti ed ai ricercatori. Nello stesso tempo ha elaborato osservazioni e proposte in merito alla composizione del Collegio di disciplina, organo deputato a valutare le più gravi mancanze disciplinari di professori e ricercatori, e alla procedura da attivare nel caso in cui il professore incolpato di aver commesso un illecito disciplinare fosse il Rettore.
- Il **gruppo di lavoro “Incompatibilità dei docenti/ricercatori a tempo pieno”** ha analizzato l’atto di indirizzo del MIUR e i punti oggetto di raccomandazione in relazione al regolamento attualmente in vigore nell’Ateneo²¹. E’ stato verificato che alcune delle raccomandazioni sono già contenute nelle procedure di rilascio delle autorizzazioni e formulato l’intento di produrre un documento che definisca alcune tipologie di attività soggette ad autorizzazione o oggetto di possibile incompatibilità con il regime d’impegno a tempo pieno e di ipotizzare delle “verifiche ex post” su quanto dichiarato dagli interessati.
- Il **gruppo di lavoro “Reclutamento docenti/ricercatori”** ha analizzato l’atto di indirizzo e i punti oggetto di raccomandazione in relazione ai regolamenti attualmente in vigore nell’ateneo²². In entrambi è stato verificato che alcune delle raccomandazioni sono già contenute nelle procedure di reclutamento, sia dei docenti di I e II fascia, sia dei ricercatori a tempo determinato. Altre raccomandazioni sono state esaminate per un eventuale modifica dei regolamenti vigenti e calate nel testo degli stessi. Assieme alla relazione di accompagnamento con le considerazioni su queste modifiche saranno presentate le nuove versioni degli atti regolamentari.
- Il **gruppo di lavoro “Enti partecipati e spin-off”** ha analizzato in particolare la situazione dell’Ateneo fornendo proposte sul miglioramento dei livelli di trasparenza con particolare riferimento al ruolo svolto dai docenti e dai ricercatori.

²¹ Regolamento sugli incarichi conferiti ai professori e ricercatori

²² Regolamento per la disciplina del procedimento di chiamata dei professori di prima e seconda fascia e Regolamento per i ricercatori a tempo determinato

MISURE GENERALI DI PREVENZIONE DEL RISCHIO

TRASPARENZA

La **trasparenza** rappresenta una delle misure strategiche nella prevenzione della corruzione. L'Università di Udine ha assunto il principio di trasparenza come uno dei propri valori fondanti²³ ed è consapevole che, 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, documenti e informazioni detenute 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.

Tutto ciò ha implicato 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. Nel 2018 è stato approvato a tal fine uno specifico regolamento²⁴, 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).

E' stato a questo fine istituito, presso l'Ufficio protocollo, il **Registro degli accessi online** che contiene nel dettaglio i settori di tutte le richieste (accesso civico, generalizzato, documentale). Viene aggiornato a luglio, per le istanze dal mese di gennaio a quello di giugno, e a gennaio dell'anno successivo, per le istanze dal mese di luglio a quello di ottobre²⁵.

Per quanto riguarda l'**accesso civico** si allega al presente PTPCT la tabella (**All. 2 – 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**, che tiene conto non solo delle indicazioni date dall'ANAC nella Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016²⁶ ma anche delle modifiche

²³ Cfr. Piano strategico di Ateneo 2014/19 in www.uniud.it/it/ateneo-uniud/ateneo-uniud/piani-strategici

²⁴ Regolamento su procedimento amministrativo, diritto di accesso e autocertificazione, emanato con D.R. n. 57 del 05.02.2018

²⁵ Nel corso del 2018 il Registro ha annotato solo una richiesta di accesso civico generalizzato

²⁶ Nella Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016 l'ANAC così si esprime: “*Nel novellato art. 10 del d.lgs. 33/2013, che prevede l'accorpamento tra programmazione della trasparenza e programmazione delle misure di prevenzione della corruzione, viene chiarito che la sezione del PTPCT sulla trasparenza debba essere impostata come atto organizzativo fondamentale dei flussi informativi necessari per garantire, all'interno di ogni ente, l'individuazione/l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati. Caratteristica essenziale della sezione della trasparenza è l'indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati, intesi quali uffici tenuti alla individuazione e/o alla elaborazione dei dati, e di quelli cui spetta la pubblicazione. In altre parole, in questa sezione del PTPCT non potrà mancare uno schema in cui, per ciascun obbligo, siano espressamente indicati i nominativi dei soggetti e gli uffici responsabili di ognuna delle citate attività. In ragione delle dimensioni dei singoli enti, alcune di tali attività possono essere presumibilmente svolte da un unico soggetto. In enti di piccole dimensioni, ad esempio, può verificarsi che chi detiene il dato sia anche quello che lo elabora e lo trasmette per la pubblicazione o addirittura che lo pubblica direttamente nella sezione “Amministrazione trasparente”. In amministrazioni complesse, quali, a titolo esemplificativo un Ministero con articolazioni periferiche, invece, di norma queste attività sono più facilmente svolte da soggetti diversi. L'individuazione dei responsabili delle varie fasi del flusso informativo è anche funzionale al sistema delle responsabilità previsto dal d.lgs. 33/2013. È in ogni caso consentita la possibilità di indicare,*

organizzative intervenute nell'Università di Udine per effetto della creazione di nuove direzioni in seno all'Amministrazione centrale.

La durata ordinaria della pubblicazione è 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 Rettore, al NUVA e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina.

Serve un **costante monitoraggio**, non solo da parte del RPCT, ma anche dei responsabili dell'inoltro dei dati e della loro pubblicazione della qualità delle informazioni pubblicate²⁷ anche avvalendosi del prezioso contributo offerto dalla **Bussola della trasparenza** (<http://bussola.magellanopa.it/home.html>), iniziativa del Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione che consente di analizzare e monitorare le informazioni inserite dalle varie amministrazioni e partecipare quindi al miglioramento continuo della qualità delle informazioni on-line e dei servizi digitali.



FORMAZIONE DEL PERSONALE

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.

in luogo del nominativo, il responsabile in termini di posizione ricoperta nell'organizzazione, purché il nominativo associato alla posizione sia chiaramente individuabile all'interno dell'organigramma dell'ente. Si tratta, peraltro, in questo caso di una soluzione analoga a quella già adottata in tema di responsabilità dei procedimenti amministrativi di cui all'art. 35 del d.lgs. 33/2013."

²⁷ Ai sensi dell'art. 6 del d.lgs.33/2013, la qualità delle informazioni riportate nel sito istituzionale risponde a criteri di:

- integrità;
- costante aggiornamento;
- completezza;
- tempestività;
- semplicità di consultazione;
- comprensibilità;
- omogeneità;
- facile accessibilità;
- conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione;
- indicazione della loro provenienza;
- 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.

La formazione del personale è anche uno degli adempimenti previsti dalla legge 190/2012 come strumento di aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e delle tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale). Inoltre l'ANAC nel PNA 2015 ne riafferma la centralità a patto che essa sia mirata relativamente alla individuazione delle categorie di destinatari ed ai contenuti.

In altre parole la formazione del personale sui temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza va assunta come impegno continuativo dall'Università al fine di:

- creare consapevolezza sulle responsabilità/obblighi definiti dalla normativa;
- aumentare l'attenzione sui temi dell'etica e della legalità, quali elementi determinanti per costruire e implementare il sistema di prevenzione e di trasparenza in essere.

La formazione, con riferimento al personale da inserire nei vari percorsi formativi, le attività di sensibilizzazione e quelle di informazione del personale nei settori di interesse sono gestite sulla base dei fabbisogni individuati dal RPCT in coordinamento con il NUVA per le correlate tematiche di competenza. L'attività di formazione riguarda tutto il personale, compreso quello docente e quello neo-inserito e deve essere realizzata in presenza di circostanze di fatto o di diritto che ne determinino la necessità.

Si prevede che, nel periodo di vigenza del presente PTPCT, sia opportuno prevedere attività ed iniziative di formazione che coprano almeno i seguenti temi:

Argomenti	Livello di approfondimento	Destinatari	Strumenti
Conflitto di interessi, inconferibilità, incompatibilità, attività precedente o successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (<i>pantouflage</i>)	Generale	<ul style="list-style-type: none"> • Direttori di dipartimento • RESD • Responsabili uffici amministrativi 	Formazione in presenza
Segnalazioni da parte di dipendenti (<i>whistleblowing</i>)	Specifico	Tutto il personale	Informazione mediante istruzioni a stampa
Codice etico/di comportamento integrato e sistema disciplinare	Specifico	Tutto il personale	Formazione in presenza
Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679).	Generale	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabili della trasmissione dei dati • Responsabili della pubblicazione dei dati 	Formazione in presenza

SEGNALAZIONI

La possibilità di raccogliere segnalazioni di condotte illecite da parte dei dipendenti dell'Università (posto che, operando all'interno dell'organizzazione, questi ha maggiori opportunità di venire a conoscenza di condotte illecite) o di soggetti esterni rappresenta uno strumento di assoluto rilievo per il contrasto della corruzione.

La recente legge n. 179 del 30 novembre 2017 ("Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato") si inserisce nel quadro della normativa in materia di contrasto alla corruzione, disciplinandone un aspetto di fondamentale importanza: la tutela del soggetto che effettua la segnalazione di un illecito (definito, con

terminologia anglosassone ormai entrata nell'uso comune, "whistleblower"). Viene così stabilito, a tutela del segnalante, il divieto di qualsiasi provvedimento dal quale possano derivare direttamente o indirettamente effetti negativi sul rapporto e sulle condizioni di lavoro (con espresso riferimento a licenziamento, trasferimento, demansionamento ed applicazione di sanzioni), comminandone la nullità, nonché la reintegrazione del lavoratore eventualmente licenziato a motivo della segnalazione.

Quale ulteriore elemento rafforzativo della tutela accordata, la legge aggiunge che spetta all'amministrazione dimostrare che la misura discriminatoria o ritorsiva eventualmente adottata nei confronti del segnalante è stata motivata da ragioni estranee alla segnalazione. Tali tutele non potranno naturalmente attuarsi nel caso sia accertata (anche con sentenza di primo grado) una responsabilità penale del segnalante per calunnia o diffamazione o civile per dolo o colpa grave.

Infine, in relazione all'ambito applicativo, sempre sulla scorta delle indicazioni delle citate linee guida dell'ANAC, vengono espressamente ricompresi nell'ambito della tutela anche i dipendenti degli enti sottoposti a controllo pubblico, nonché i lavoratori ed i collaboratori delle imprese fornitrici della pubblica amministrazione. Oltre alla tutela, la legge 179 del 2017 disciplina anche gli aspetti relativi alla segnalazione stessa. Ferma restando la fondamentale premessa secondo cui l'identità del segnalante non può essere rivelata, la citata legge indica

- i soggetti ai quali la segnalazione può essere effettuata (Responsabile prevenzione della corruzione, ANAC, Autorità Giudiziaria ordinaria e contabile);
- le modalità con la quale la segnalazione deve essere effettuata: informatica e con il ricorso a strumenti di crittografia, demandandone il dettaglio ad apposite istruzioni operative dell'ANAC.

Si segnala che l'ANAC ha reso nota l'attivazione, a partire dal 15 gennaio 2019, per il riutilizzo dell'applicazione informatica "Whistleblower" per l'acquisizione e la gestione - nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente - delle segnalazioni di illeciti da parte dei pubblici dipendenti, così come raccomandato dal disposto dell'art. 54 bis, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001 e previsto dalle Linee Guida di cui alla Determinazione n. 6 del 2015.

ROTAZIONE DEL PERSONALE

La **rotazione del personale** è una misura di prevenzione della corruzione esplicitamente prevista dalla l. 190/2012 (art. 1, co. 4, lett. e), co. 5, lett. b), co. 10, lett. b)), che si rimette *alla autonoma programmazione delle amministrazioni e degli altri enti tenuti all'applicazione della l. 190/2012 in modo che queste possano adattarla alla concreta situazione dell'organizzazione degli uffici, indicando ove non sia possibile applicare la misura (per carenza di personale, o per professionalità con elevato contenuto tecnico) di operare scelte organizzative o adottare altre misure di natura preventiva con effetti analoghi (PNA 2016 § 7.2.2.)*²⁸.

²⁸ Cfr. Autorità Nazionale Anticorruzione, *Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018*, Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione

La rotazione è altresì un obbligo (c.d. rotazione straordinaria) disciplinato nel d.lgs. 165/2001, art. 16, co. 1, lett. l-quater, nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari che colpiscano il personale per condotte di natura corruttiva²⁹. Sul tema l'ANAC è intervenuto recentemente con

L'alternanza tra più Responsabili nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure (c.d. rotazione ordinaria), 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. 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'adozione di criteri e di misure utili ad applicare efficacemente lo strumento deve tuttavia tener conto:

- di limitazioni oggettive dettate dall'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità delle attività svolte dall'amministrazione;
- del fatto che lo svolgimento di alcune attività richiedono competenze molto specifiche, sovente con elevato contenuto tecnico;
- di limitazioni soggettive dettate da diritti individuali dei dipendenti
- del fatto che l'assunzione di incarichi ha talvolta natura elettiva (direttori di dipartimento) e limiti temporali dettati da regolamenti;
- di obblighi di comunicazione alle organizzazioni sindacali quanto ai criteri di rotazione, se previsti.

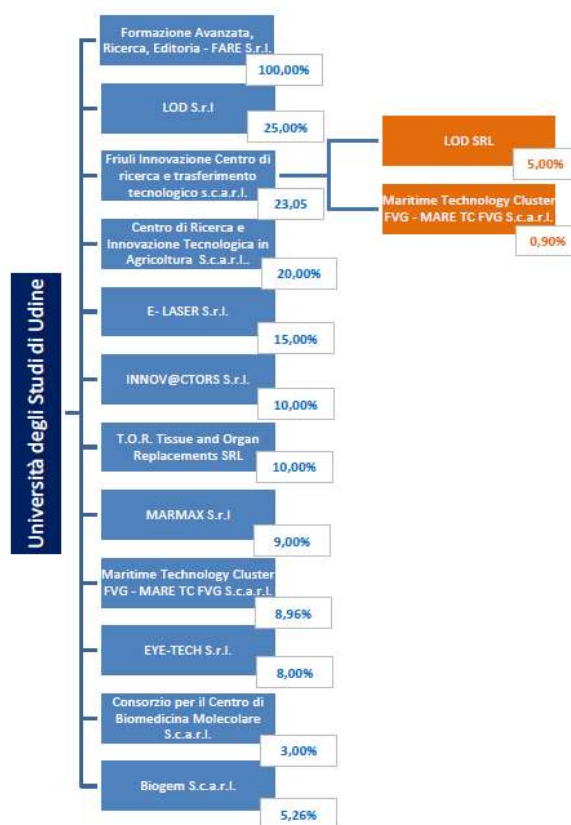
Come si è avuto modo di specificare nel precedente PTPCT l'Ateneo di Udine ha effettuato ed ha in corso importanti sviluppi organizzativi, dettati dal riordino di cui alla legge 240/2010 e previsti dal Piano strategico, con lo scopo di riformare l'assetto dipartimentale e le direzioni dell'Amministrazione centrale. Il nuovo assetto, in parte già consolidato, ha ridotto in numero i dipartimenti, ha arricchito le funzioni ad essi attribuire ed ha previsto l'istituzione a livello dell'Amministrazione centrale di sei direzioni da coprire mediante altrettanti concorsi pubblici. Tali sforzi riorganizzativi adempiono anche ad un criterio sostanziale di rotazione favorendo la circolarità del personale in posizione di responsabilità e di maggiore esposizione ai rischi.

LA PARTECIPAZIONE IN ENTI, SOCIETÀ E FONDAZIONI

L'Ateneo di Udine pone grande attenzione sullo stato dei rapporti con le **società partecipate**. Sin dal 2015 ha avviato un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 175/2016³⁰.

²⁹ Sul tema l'ANAC è intervenuto recentemente (delibera n. 555 del 13/6/2018) con un provvedimento ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190 nei confronti del comune di Castellanza (VA) ordinando al medesimo Comune di *adottare misure di prevenzione della corruzione finalizzate ad evitare il consolidarsi di posizioni di privilegi nell'ambito degli uffici. L'Amministrazione, pertanto, deve adottare misure alternative, come di seguito indicate a titolo esemplificativo: - per le istruttorie più delicate nelle aree a rischio, promuovere meccanismi di condivisione delle fasi procedurali prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria; - utilizzare il criterio della c.d. "segregazione delle funzioni", che consiste nell'affidamento delle varie fasi di procedimento appartenente a un'area a rischio a più persone, avendo cura di assegnare la responsabilità del procedimento ad un soggetto diverso dal Dirigente cui compete l'adozione del provvedimento finale. A tal fine, dovrebbero attribuirsi a soggetti diversi compiti relativi a: a) svolgimento d'istruttorie e accertamenti; b) adozione di decisioni; c) attuazione delle decisioni prese; d) effettuazione delle verifiche.*

³⁰ L'art. 20 cit. prevede che "Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro realizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione."



Fonte: delibera CdA 14 dicembre 2018

Il CdA ha approvato nella seduta dello scorso 14 dicembre 2018 diverse “razionalizzazioni” di partecipazioni possedute dall’Ateneo dando mandato al Direttore Generale di porre in essere tutte le azioni necessarie. Completare il processo di razionalizzazione avviato anche nell’ottica di favorire un’alleanza strategica con le università³¹ ed una partnership con il sistema della ricerca regionale è prioritario e strategico per l’Ateneo.

Ma è altresì necessario esercitare i compiti di monitoraggio che competono alle amministrazioni che controllano società o enti di diritto privato o che si limitano ad una partecipazione non di controllo o che vigilano sulle attività di pubblico interesse affidate, anche tramite forme di collaborazione tra il RPCT dell’Università e i RPCT degli enti, ai fini della prevenzione del rischio di corruzione e della trasparenza dell’azione amministrativa. Il monitoraggio deve esercitarsi essenzialmente attraverso:

1. la pubblicità relativamente al complesso di enti controllati o partecipati (art. 22 del d.lgs. 33/2013)
2. la vigilanza sull’adozione di misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza e la promozione dell’adozione di misure integrative del “modello 231”³².

L’APPROVVIGIONAMENTO DI BENI E SERVIZI

L’Università di Udine ha effettuato nel biennio 2017/18 una profonda **revisione del sistema degli acquisti di beni e servizi**, precedentemente frammentata in una serie di fornitori e di unità organizzative coinvolte nel processo, al fine di

- ridurre i costi di approvvigionamento
- incrementare l’efficienza

³¹ Il progetto di Fondazione con le altre Università della Regione FVG (Università di Trieste e SISSA) ha subito un rallentamento, in previsione delle elezioni dei nuovi Rettori che avverranno nel corso del 2019.

³² Cfr. decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 che disciplina la “responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato”

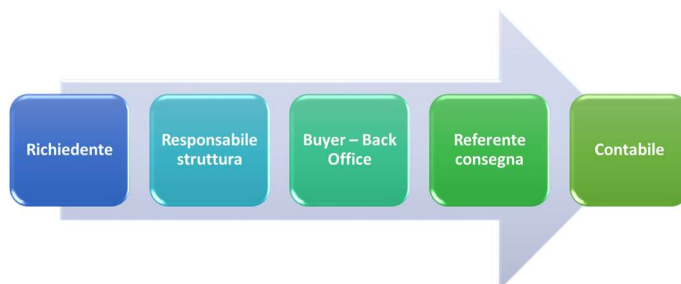
- misurare la qualità del servizio
- integrazione i processi (acquisti; registrazioni contabili; negoziazioni telematiche; adempimenti trasparenza).

Tale innovazione di processo ha comportato ricadute efficaci su due ordini di fattori: da una parte l'esigenza/opportunità di negoziare una serie di contratti quadro per soddisfare il fabbisogno annuale/pluriennale dell'Ateneo e individuare fornitori attestati, continuativi e affidabili; dall'altra la necessità di riconfigurare l'organizzazione interna con l'accentramento di tutte le operazioni di acquisto sotto i 40.000 euro e con la previsione di nuovi ruoli dedicati al processo (Buyer). L'introduzione progressiva di uno specifico applicativo (denominato U-Buy) ha automatizzato il processo nelle fasi di:

- verifica di budget pre-acquisto
- autorizzazione alla spesa
- negoziazione con il fornitore
- acquisizione anagrafiche fornitori
- ordine di fornitura
- contabilizzazione ordini
- contabilizzazione entrata merce/servizio
- trasmissione dati per inventariazione beni.

Il miglioramento organizzativo ha forte rilievo sotto il profilo della trasparenza e della corruzione e può essere visto come una misura prevenzionistica sostanziale poiché esso comporta:

- un maggior potere negoziale dell'Amministrazione
- una riduzione del numero di negoziazioni/transazioni
- l'informatizzazione/automazione del processo
- la riduzione dei tempi di attraversamento
- l'integrazione con altri processi (contabilità, patrimonio, trasparenza)
- chiara definizione dei ruoli interni coinvolti nel processo.



Fonte: DIAF

Dal punto di vista della prevenzione della corruzione e della trasparenza può essere implementato, anche in funzione dei controlli interni, un set di indicatori per fornire *un quadro dinamico sull'andamento dell'attività dell'area e sulla coerenza con il dettato normativo, consentendo di studiare e implementare misure specifiche di intervento o prevenzione dei rischi di corruzione*³³.

³³ Cfr. PNA 2015 pag. 26

MISURE SPECIFICHE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO

Con l'aggiornamento 2015 del PNA si è preferito abbandonare la distinzione adottata in precedenza tra misure "obbligatorie" e "misure "ulteriori"³⁴. L'attenzione si è quindi spostata sull'adozione di misure specifiche definite nell'ambito della realtà organizzativa e mirate esplicitamente a mitigare i particolari rischi individuati.

L'individuazione e la pianificazione delle misure specifiche per il triennio 2019/21 non può prescindere, in questa fase, dagli esiti dei gruppi di lavoro istituiti dal Consiglio di Amministrazione il 26/6/2018 che, come precedentemente detto, riferiranno in seno agli Organi di governo nelle sedute di gennaio 2019. L'approvazione in tale sede delle misure specifiche messe a punto dai gruppi di lavoro formerà oggetto, eventualmente, di un'integrazione del presente PTPCT in corso d'anno.

Con tali premesse le **misure specifiche** che vengono recepite dal presente PTPCT e calendarizzate nel triennio 2019/21 sono il frutto di un'elaborazione che tiene 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.

Le predette misure specifiche, unitamente alle tempistiche della loro attuazione, sono elencate nell'**Al. 3** che costituisce parte integrante del presente PTPCT.

CONSIDERAZIONI FINALI

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.

³⁴ Cfr. Aggiornamento 2015 al PNA - Determinazione ANAC n. 12 del 28/10/2015

