



PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2020 - 22

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

Parere del Senato Accademico del 28 gennaio 2020

Approvato dal Consiglio di Amministrazione del 31 gennaio 2020



INDICE

Introduzione	4
Definizione di “corruzione” e di “misure di prevenzione”	4
Le principali disposizioni	5
Alcuni dati sulla corruzione nel settore pubblico	9
Il contesto delle università italiane	11
Il contesto esterno e interno all’Università di Udine	13
Le Linee-guida del MIUR e le azioni specifiche conseguenti adottate	13
L’organizzazione della prevenzione della corruzione nell’Università di Udine	18
La mappatura dei processi e l’analisi dei rischi	19
Le misure di prevenzione generali	21
Trasparenza	21
Formazione del personale	22
Le segnalazioni di condotte illecite	23
La rotazione “ordinaria”	23
Le misure di prevenzione specifiche	25
Le linee di indirizzo del Consiglio di Amministrazione	25
Le misure da adottare	27
Considerazioni finali	29
Allegato n. 1	Classificazione delle attività a rischio
Allegato n. 2	Sezione “Amministrazione trasparente” – Elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti
Allegato n. 3	Elenco delle misure specifiche



Legenda

ANAC	Autorità nazionale anticorruzione
PNA	Piano nazionale anticorruzione
PTPCT	Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza
RPCT	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza



Introduzione

Definizione di “corruzione” e di “misure di prevenzione

La legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. "anticorruzione") si inquadra nel solco della normativa internazionale in tema di lotta alla corruzione che ha visto il progressivo imporsi della scelta di prevenzione accanto allo strumento della repressione della corruzione. A fronte della pervasività del fenomeno si è, infatti, ritenuto di **incoraggiare strategie di contrasto che anticipino la commissione delle condotte corruttive.**

Con la citata legge è stata delineata una nozione ampia di “*prevenzione della corruzione*”, che comprende una vasta serie di misure con cui si creano le condizioni per rendere sempre più difficile l’adozione di comportamenti di corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nei soggetti, anche privati, considerati dalla legge 190/2012.

L’A.N.A.C. ha ritenuto opportuno precisare, pertanto, che con questa legge per la prima volta in modo organico si introducono e, laddove già esistenti, si mettono a sistema misure che incidono allorché si configurino condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio.

Già nelle convenzioni internazionali è presente peraltro una definizione di “corruzione” più ampia della semplice accezione penalistica, e, in modo sintetico, può dirsi consistere in

“comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all’adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d’ufficio, cioè dalla cura imparziale dell’interesse pubblico affidatogli.”

In tale contesto, la via della prevenzione si aggiunge a quella punitiva, che opera necessariamente *ex post* ed ha un effetto dissuasivo più o meno ampio.

Per essere efficace, la prevenzione della corruzione deve consistere in misure di ampio spettro, che riducano, all’interno delle amministrazioni, il rischio che i pubblici funzionari adottino atti di natura corruttiva (in senso proprio). Esse, pertanto, si sostanziano tanto in misure di carattere organizzativo, oggettivo, quanto in misure di carattere comportamentale, soggettivo.

Le **misure di tipo oggettivo** sono volte a prevenire il rischio incidendo sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Tali misure preventive (tra cui, rotazione del personale, controlli, trasparenza, formazione) si preoccupano di preconstituire condizioni organizzative e di lavoro che rendano difficili i comportamenti corruttivi.

Le **misure di tipo soggettivo** concorrono alla prevenzione della corruzione, proponendosi di evitare una più vasta serie di comportamenti devianti, non solamente di carattere penale o disciplinare, ma anche l’assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all’interesse pubblico perseguito dall’amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell’imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità).



Le principali disposizioni

In attuazione della citata legge c.d. "anticorruzione", il panorama normativo riguardante la prevenzione della corruzione e la trasparenza si è progressivamente stratificato ed è venuto a costituire nel tempo un sistema che principalmente comprende 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 inconferibilità 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**, 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» e s.m.
- 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";
- la **Legge 9 gennaio 2019, n. 3**, "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici".

Vanno segnalate, in quanto di rilievo per la loro connessione con le tematiche dell'anticorruzione e trasparenza, due importanti pronunce della Corte Costituzionale, intervenute nel corso del 2019.

La prima è la **sentenza n. 20 del 21 febbraio 2019**, che, in tema di obblighi di trasparenza, chiarisce e differenzia, graduandoli, tali obblighi in relazione al ruolo, alle responsabilità e alla carica ricoperta dai dirigenti. Anche tale decisione pone fine ad una incertezza che perdurava da alcuni anni in merito ai dati dei dirigenti che sono oggetto di pubblicazione obbligatoria.

La seconda è la **sentenza n. 78 del 9 aprile 2019**, che, per quanto concerne l'art. 18, comma 1, lettera b) e, in particolare, il c.d. divieto "parentopoli", ha chiarito che il divieto di assunzione per coloro che si trovino in una situazione di parentele o affinità fino al quarto grado con un professore



appartenente al Dipartimento che effettua la chiamata ovvero con il Rettore, il Direttore Generale o un componente del Consiglio di Amministrazione non si estende anche al coniuge. Tale decisione pone fine ad un lungo dibattito, iniziato pressoché in concomitanza con l'entrata in vigore della legge 240/2010, che si era peraltro orientato, seguendo la giurisprudenza amministrativa, nella direzione opposta a quella alla fine assunta dalla Corte Costituzionale.

Molto intensa è stata l'attività attuativa e chiarificatrice svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.). Non potendo riportarle tutte, ecco le recenti delibere maggiormente significative per le istituzioni universitarie:

- **Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019** - Approvazione in via definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2019, contenente il nuovo Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), che funge da riferimento per tutte le Amministrazioni ed i soggetti tenuti alla adozione del proprio Piano triennale (PTPCT);
- **Delibera n. 586 del 26 giugno 2019** - Integrazioni e modifiche della delibera 8 marzo 2017, n. 241 per l'applicazione dell'art. 14, co. 1-bis e 1-ter del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019;
- **Delibera n. 215 del 26 marzo 2019** - Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del D.lgs. n. 165 del 2001;
- **Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017** - Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), contenente una specifica Sezione sulle Università italiane.

A tale Sezione dedicata alle possibili criticità del sistema universitario italiano hanno fatto seguito le Linee-guida del M.I.U.R., adottate mediante

- **Atto di indirizzo della Ministra dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 14/05/2018**, avente ad oggetto l'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione – Sezione Università.

Il contenuto di questi due ultimi atti, per la loro specificità, verrà ripreso in altra parte del presente Piano.

&&&

Per quanto concerne il nuovo **Piano Nazionale Anticorruzione**, approvato lo scorso mese di novembre dall'A.N.A.C., si ritiene opportuno porre in evidenza alcuni punti di particolare interesse per il presente Piano.

Innanzitutto giova ricordare che il legislatore, con l'art. 1, co. 2-bis, della legge 190/2012, ha stabilito che



“Il Piano nazionale anticorruzione [...], anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione”.

Obiettivo espresso del nuovo Piano è quindi quello di superare un'impostazione uniforme valutando fattori e cause di corruzione in contesti differenti, al fine di fungere da supporto alle amministrazioni, impegnate in questo nuovo compito, attraverso l'individuazione in via esemplificativa di alcune misure di contrasto specifiche per settore.

Il PNA pone anche in evidenza come *“(...) le indicazioni del PNA non devono comportare l'introduzione di adempimenti e controlli formali con conseguente aggravio burocratico. Al contrario, sono da intendersi in un'ottica di ottimizzazione e maggiore razionalizzazione dell'organizzazione e dell'attività delle amministrazioni per il perseguimento dei propri fini istituzionali secondo i principi di imparzialità efficace, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.”*

Come ricordato anche dal Piano 2019, il sistema di prevenzione della corruzione introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012 si realizza attraverso un'azione coordinata tra un livello nazionale ed uno “decentrato”.

La strategia, a livello nazionale, si realizza innanzitutto mediante il PNA adottato da ANAC, che costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei propri PTPCT.

A livello decentrato, invece, ogni amministrazione o ente definisce un PTPCT predisposto ogni anno entro il 31 gennaio, il quale individua il grado di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, co. 5, L. 190/2012).

Finalità principale del PTPCT è perciò quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali. A tal riguardo spetta alle amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

Poiché ogni amministrazione presenta differenti livelli e fattori abilitanti al rischio corruttivo per via delle specificità ordinamentali e dimensionali nonché per via del contesto territoriale, sociale, economico, culturale e organizzativo in cui si colloca, per l'elaborazione del PTPCT si deve tenere conto di tali fattori di contesto. Il PTPCT, pertanto, non può essere oggetto di standardizzazione.

Pare opportuno porre in evidenza che il nuovo PNA non manca di porre l'attenzione su alcuni **principi generali nell'ambito della prevenzione della corruzione e della trasparenza**, che devono sempre fungere da principi-guida per l'adozione di ogni decisione e per la corretta individuazione delle misure preventive.

Fra essi sembrano di particolare significato, anche in relazione al contesto in cui operano le istituzioni universitarie:

la cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio



La gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT ma l'intera struttura. A tal fine, occorre sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate. L'efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione della dirigenza, del personale non dirigente e degli organi di valutazione e di controllo.

la prevalenza della sostanza sulla forma

Il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del rischio di corruzione. A tal fine, il processo di gestione del rischio non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'amministrazione. Tutto questo al fine di tutelare l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione.

la gradualità

Le diverse fasi di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni o con limitata esperienza, possono essere sviluppate con gradualità, ossia seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità e/o la profondità dell'analisi.

la selettività

Al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l'efficienza e l'efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, è opportuno individuare priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo. Occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi,

l'effettività

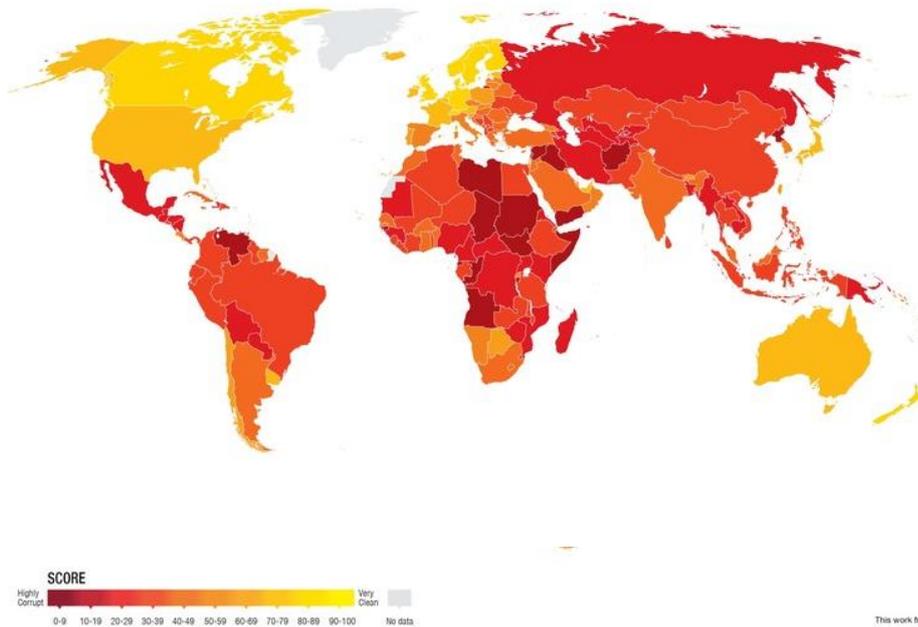
La gestione del rischio deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di esposizione dell'organizzazione ai rischi corruttivi e coniugarsi con criteri di efficienza e efficacia complessiva dell'amministrazione, evitando di generare oneri organizzativi inutili o ingiustificati e privilegiando misure specifiche che agiscano sulla semplificazione delle procedure e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità.



Alcuni dati sulla corruzione nel settore pubblico

Avviando una analisi del contesto esterno, inteso nel senso più ampio, di notevole rilevanza è l'indice di Percezione della Corruzione (CPI) di *Transparency International* che misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo.

Il CPI 2018 si basa su 13 sondaggi e valutazioni di esperti sulla corruzione nel settore pubblico, ognuno dei quali assegna un punteggio che va da 0, per i Paesi ritenuti “molto corrotti”, a 100, per quelli “per niente corrotti”.



L'indice evidenzia che oltre due terzi dei paesi osservati si colloca al di sotto del valore di 50.

L'Italia in questo contesto si posiziona al 53° posto nel mondo su 180 Paesi con un punteggio di 52 punti su 100, migliorando così di due punti la propria posizione rispetto all'anno precedente.

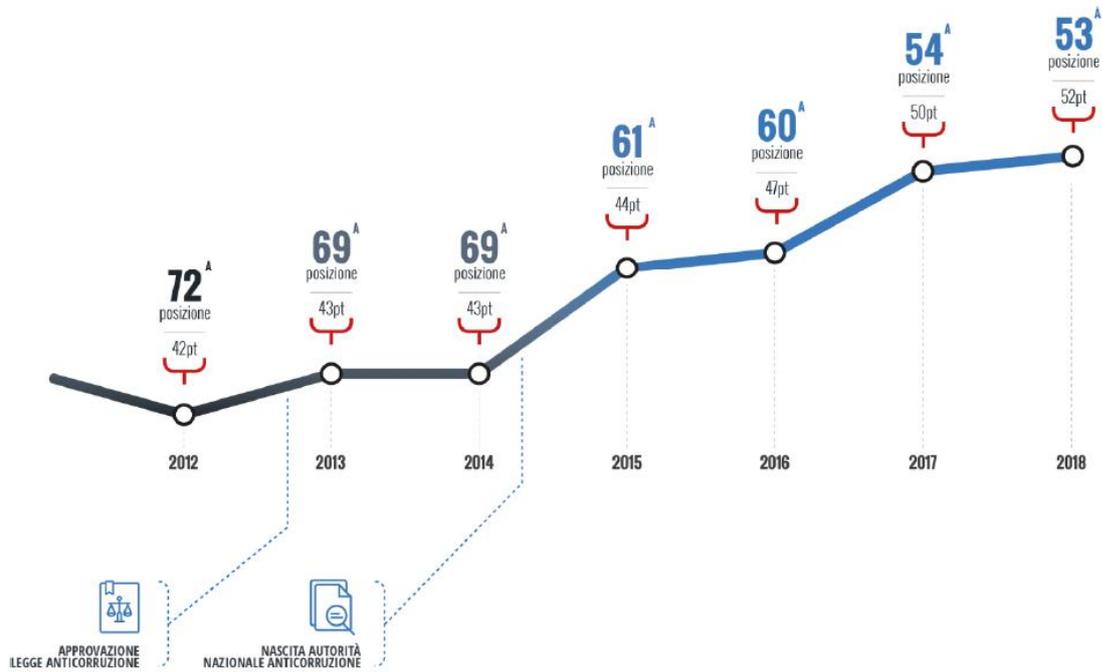
Si conferma quindi, il trend in lenta crescita del nostro Paese, che ci fa gradualmente allontanare dagli ultimi posti nelle classifiche globale ed europea.

Dall'anno 2012 infatti, con l'approvazione della legge anticorruzione e la successiva istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, l'Italia ha guadagnato 10 punti e 19 posizioni.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE

hic sunt futura



Fonte: www.transparency.it



Il contesto delle università italiane

Nell'ambito delle amministrazioni pubbliche l'università rappresenta un comparto di rilevante importanza, che trova diretta tutela costituzionale. L'art. 33, comma 6 della Costituzione riconosce infatti alle università il diritto a darsi ordinamenti autonomi, nei limiti fissati dalla legge statale.

Successivamente, la legge 9 maggio 1989 n. 168, all'art. 6, comma 1, ha precisato che le università *“hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile; esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti”*.

L'autonomia, più volte rimarcata dal legislatore, anche se in modo non sempre lineare e coerente, è stata di recente confermata anche dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. “riforma Gelmini”), secondo cui ciascuna università opera ispirandosi a principi di autonomia e responsabilità.

La legge di riforma, che tocca tutti gli aspetti della vita accademica, contiene, fra l'altro, importanti disposizioni sulla incompatibilità fra cariche accademiche (L. 240/2010, art. 2, comma 1, lettera s)), volte a prevenire eventuali conflitti di interesse o il venir meno della necessaria terzietà nello svolgimento di una funzione accademica o nelle principali cariche.

&&&

Come già accennato, con la delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 l'ANAC ha approvato **l'aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione**, contenente **una specifica sezione dedicata alle istituzioni universitarie**, nella quale viene posta grande attenzione a tutte le tematiche che investono più direttamente le attività istituzionali delle università, oltre a quelle di carattere amministrativo-gestionale.

Tale Sezione, pur non contenendo disposizioni vincolanti per i singoli Atenei, come precisato nello stesso atto di indirizzo, *“si propone di evidenziare talune criticità che possono essere affrontate mediante atti idonei non legislativi”*, proponendo molte misure che, pur costituendo *“raccomandazioni volte alla organizzazione o riorganizzazione di singoli settori o di singoli process”*, costituiscono il necessario punto di avvio per una approfondita valutazione delle misure da adottare in ciascuna istituzione universitaria, individuando diverse aree di rischio, sia per quanto concerne le attività concernenti la ricerca e la didattica, sia nel reclutamento del personale docente, sia nello svolgimento di attività esterne.

A tale atto ha fatto seguito **l'Atto di indirizzo della Ministra dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, pubblicato in data 14 maggio 2018, col quale sono state definite, in ottemperanza a quanto previsto dal PNA 2017, linee – guida per le università e gli enti del sistema universitario, articolate in tre parti:

- ricognizione degli interventi richiesti da ANAC che esigono provvedimenti di rango legislativo/normativo o amministrativo
- ricognizione degli interventi richiesti da ANAC direttamente alle Università
- istituti di particolare interesse per il sistema universitario, fra cui il regime delle attività esterne dei docenti universitari



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, comma 6, della legge 240/2010, cioè ai concorsi riservati a ricercatori universitari e professori di II fascia già in servizio presso l'Ateneo che bandisce il posto
 - alle modalità di scelta dei componenti delle commissioni di concorso dei docenti al fine di ridurre i rischi di parzialità della selezione
 - al bisogno di introdurre nei singoli ordinamenti modalità trasparenti di individuazione dei criteri e delle procedure di valutazione;
5. dell'**integrazione tra Codice etico, e Codice di comportamento**, anche tenendo conto della attuale carenza di disposizioni circa l'eventuale procedimento disciplinare o per violazione del Codice etico da avviarsi nei confronti del Rettore;
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, ecc.).

Inoltre l'atto di indirizzo del Ministero, pur ricalcando sostanzialmente quanto indicato nel PNA, ha riservato grande attenzione e **notevole approfondimento della normativa sullo svolgimento di attività esterne**, in relazione al possibile conflitto di interessi con l'Ateneo e al possibile affievolimento degli obblighi concernenti i compiti didattici e di ricerca dei docenti.

Il MIUR ha colto quindi l'occasione per sviluppare un'approfondita ricognizione della materia, fornendo utili spunti per governare il fenomeno nelle sue molte sfaccettature, con l'obiettivo di realizzare un intervento che consenta, a contesto normativo e giurisprudenziale corrente, 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.



Il contesto esterno e interno all'Università di Udine

Le Linee-guida del MIUR e le azioni specifiche conseguenti adottate

A tali atti ha fatto seguito da parte dell'Università di Udine una intensa attività di approfondimento delle indicazioni fornite sia dall'ANAC che dal MIUR, in modo coordinato con altri atenei, ad esempio mediante la partecipazione al Gruppo di lavoro permanente, attivato sin dal 2013 dal CODAU per affrontare le tematiche della anticorruzione e **trasparenza** via via emergenti. L'Università di Udine ha inoltre ha attivato, con delibera del Consiglio di Amministrazione del 26/06/2018 avente ad oggetto: "Atto di indirizzo MIUR in data 14 maggio 2018 in materia di prevenzione della corruzione – Adempimenti", cinque gruppi di lavoro sulle specifiche tematiche trattate, al fine di valutare in concreto, tenendo conto delle dimensioni e delle concrete situazioni ed esperienze, se e come tradurre le indicazioni ed i suggerimenti forniti.

I gruppi di lavoro hanno elaborato le rispettive analisi e proposte che gli organi accademici, nelle sedute di gennaio 2019, hanno approvato ed assunto quali misure specifiche da tradurre nel redigendo Piano di prevenzione della corruzione 2019/21.

In sintesi, come già evidenziato nel Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza 2019-21:

- 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.

Le misure, calendarizzate lungo il triennio a decorrere dal 2019, sono state adottate nei tempi richiesti.

In particolare, sono stati raccolti in un unico documento il Codice Etico dell’Ateneo ed il Codice di comportamento dei dipendenti dell’Università di Udine, sono stati aggiornati il Regolamento per le chiamate dei professori di prima e di seconda fascia ed il Regolamento per i ricercatori a tempo determinato.

Per quanto concerne gli incarichi esterni dei docenti, sono state attuate le proposte avanzate del Gruppo di lavoro sul tema e sono state introdotte nell’applicativo appropriate indicazioni volte ad una maggior chiarezza sulla normativa vigente e sugli obblighi di completezza e precisione in capo a coloro che intendono svolgere una attività esterna soggetta alla preventiva autorizzazione da parte del Rettore.

Anche per quanto concerne la ricerca, sono state recepite le indicazioni del Gruppo di lavoro sul tema, inserendo nel sito di Ateneo una apposita pagina di informazioni sugli spin-off e sul ruolo dei professori e ricercatori. Relativamente alla disseminazione dei risultati della ricerca, è stato predisposto un documento, da sottoporre agli organi di governo di ateneo.

Verso la fine dell’anno 2019 il Rettore ha dato mandato alla Commissione Affari Istituzionali di approfondire ulteriormente due aspetti fra quelli evidenziati dalle Linee guida ministeriali: le modalità di individuazione dei componenti delle commissioni di concorso, per valutare la possibilità di introdurre una forma di sorteggio degli stessi; le modalità di individuazione del candidato da sottoporre a procedura valutativa ex art. 24, comma 6, della L. 240/2010.

Tale nuovo approfondimento costituirà una delle misure specifiche, di cui si dirà nel prosieguo del presente Piano.

&&&

L’analisi del contesto esterno all’Ateneo di Udine ha l’obiettivo di evidenziare come le caratteristiche dell’ambiente possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi all’interno dell’Università. 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'ISTAT sembrano confermare il dato 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"*.

Anche dall'ultima Relazione del Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Trieste, in occasione della Inaugurazione dell'Anno giudiziario del 2019, non sembrano emergere elementi particolarmente allarmanti sotto tale profilo:

"certamente la nostra regione non è priva, come il resto d'Italia, di difficoltà di ogni tipo sia sul piano economico che sociale, ma ha innegabilmente un livello medio di criminalità, specie se si considerano i reati più gravi quali omicidi, rapine ed estorsioni, ampiamente al di sotto della media nazionale.

(...) ciò che costituisce presupposto indefettibile per una efficace lotta contro la criminalità organizzata è la coesione sinergica istituzionale che si esplica oltre che attraverso i principi costituzionali di buona e corretta amministrazione anche attraverso la trasparenza delle procedure e il costante e completo scambio informativo."

Ugualmente, dalla Relazione del Presidente della Corte d'Appello di Trieste si apprende che:



“stabili sono altresì i procedimenti in materia di reati fallimentari, contro la Pubblica Amministrazione e contro la fede pubblica.”

Tale tendenza viene confermata anche nella relazione *“La corruzione in Italia (2016-2019) – Numeri, luoghi e contropartite del malaffare”* che l’ANAC ha pubblicato nell’ottobre scorso, nell’ambito del progetto *“Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza”*.

Dai dati pubblicati, si evince che nel periodo tra agosto 2016 e agosto 2019 i casi di corruzione emersi analizzando i provvedimenti della magistratura, si sono verificati con cadenza di uno a settimana.

“A essere interessate sono state pressoché tutte le regioni d’Italia, a eccezione del Friuli Venezia Giulia e del Molise”. Ovviamente il dato non indica che la nostra Regione possa considerarsi immune da tali problematiche, ma che nel periodo preso in considerazione non sono state adottate misure cautelari.

In generale, da una analisi de *“Il Sole 24 ore”* diffusa ad ottobre 2019, le province del Friuli Venezia Giulia sono risultate fra le più sicure a livello nazionale, con una percentuale di denunce presentate fra le più basse ed un numero di reati in calo.

E’ evidente, tuttavia, che ciò non può far sottovalutare il rischio potenziale che anche nelle Amministrazioni Pubbliche regionali, fra le quali si colloca l’Università di Udine, si possano utilizzare in modo scorretto le funzioni pubbliche attribuite. Più in particolare, se è vero che il territorio friulano è scevro da forti minacce di tipo corruttivo, l’Università è tuttavia intrinsecamente inserita in un contesto che può dar luogo a fattispecie penali non così rare in istituzioni accademiche di grandi dimensioni, come appreso, purtroppo, in diverse situazioni da fonti di stampa nazionale.

L’**analisi del contenzioso** instauratosi nell’Ateneo per effetto di ricorsi giurisdizionali evidenzia che l’ambito dei concorsi per l’accesso ai corsi di studio ad ingresso limitato, disciplinati da procedure ministeriali (accesso ai corsi di medicina e di T.F.A.), risulta essere, anche per l’anno 2019, quello numericamente più rilevante.

Per quanto concerne le procedure concorsuali per il reclutamento del personale, nel 2019 esse sono state complessivamente 13 per il personale tecnico amministrativo e per il personale docente 97 (tenendo conto anche di quelle non ancora concluse).

Precisamente:

Personale docente	13	I Fascia
	39	II Fascia
	14	RTD a)
	31	RTD b)
Personale tecnico - amministrativo	6	Tempo indeterminato
	7	Tempo determinato



Gli **atti di impugnazione** avviati nell'anno relativamente alle procedure di reclutamento sopra elencate sono stati tre, tutti aventi ad oggetto concorsi relativi al personale docente.

Nel corso del 2019, inoltre, si è concluso con la condanna in 1° grado dell'imputato da parte del Tribunale di Udine il processo penale avviato nei confronti di un ex professore universitario dell'Ateneo friulano (da alcuni anni in pensione) che, pur essendo a tempo pieno, aveva svolto per molto tempo, mentre era in servizio, attività libero-professionale, pertanto non compatibile con il suo regime di rapporto. La sentenza di condanna è stata impugnata.

Tale episodio, che rimane pur sempre al momento isolato, impone all'Ateneo, a prescindere dall'esito giudiziario definitivo, di porre maggiore attenzione sul tema delle attività esterne dei dipendenti e della loro incompatibilità, totale o parziale, con le attività istituzionali, specie quelle relative alla didattica e alla ricerca.

Si ritiene pertanto opportuno avviare azioni di informazione su questi temi rivolte in modo particolare al personale docente, specie se di recente ingresso nei ruoli, con l'intento di rappresentare la situazione normativa e giurisprudenziale attualmente vigente, in relazione ai doveri istituzionali richiesti e alle procedure amministrative adottate in Ateneo.

Per quanto concerne il monitoraggio dei **procedimenti disciplinari** avviati nei confronti dei dipendenti, volto a verificare eventuali ricorrenze nelle tipologie di comportamenti e a individuare le fasi procedurali dove si annida maggiormente il rischio, si rileva che il ricorso a procedimenti disciplinari nei confronti del personale è stato comunque piuttosto basso nell'ultimo quadriennio.

Nel 2019 sono stati avviati tre procedimenti, conclusi tutti con sanzioni; di essi, uno ha coinvolto il personale docente e due il personale tecnico-amministrativo:

CATEGORIA DEL PERSONALE	N. CASI	MOTIVAZIONI
Personale docente	1	Comportamento non conforme ai doveri di ufficio
Personale tecnico-amministrativo	2	<ul style="list-style-type: none">• Comportamento non conforme ai doveri di ufficio• Assenza dal servizio non giustificata

Non si ravvisano pertanto criticità particolari che rendano opportuno assumere misure preventive in tal senso, fatta eccezione per una generale attività formativa, avente ad oggetto, ad esempio, i contenuti del Codice etico e di comportamento del personale.

&&&



L'organizzazione della prevenzione della corruzione nell'Università di Udine

L'organizzazione della prevenzione della corruzione nell'Università di Udine è incentrata sulla figura del RPCT, incarico svolto dal 2013 al 30.11.2019 dal dott. Francesco Savonitto, dirigente di seconda fascia, collocato in quiescenza a fine 2019. Attualmente il Consiglio di Amministrazione ha conferito l'incarico, per la durata di un anno, al dott. Fabio Romanelli, dirigente di seconda fascia, responsabile della Direzione risorse umane e affari generali.

La posizione di RPCT non dispone di personale specificamente assegnato ed il ruolo viene svolto tramite l'ausilio di soggetti interni competenti, oltre che mediante la collaborazione dei responsabili dei diversi uffici dell'Amministrazione centrale e dei Dipartimenti.

Peraltro, l'Amministrazione è ben consapevole che, come ricordato anche nel PNA,

*"Il RPCT può esercitare con effettività le sue funzioni solo in presenza di un elevato grado di autonomia e indipendenza. A tal fine il legislatore, con le modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 alla l. 190 del 2012, ha attribuito, come sopra ricordato, all'organo di indirizzo il compito di disporre le **modifiche organizzative necessarie** e, inoltre, ha **rafforzato la tutela** per tale soggetto in caso di revoca dell'incarico o di adozione di misure discriminatorie (...).*

Si ribadisce quindi l'invito a tutte le amministrazioni a regolare adeguatamente la materia e ad adottare tutte le soluzioni organizzative dirette ad assicurare che il RPCT svolga il suo delicato compito in modo imparziale, con effettività, al riparo da possibili ritorsioni, fissando regole in tal senso in appositi atti organizzativi generali (...)"

Si ritiene, stante anche la situazione organizzativa interna, che sia opportuno da un lato sollecitare una piena e consapevole collaborazione dei responsabili degli uffici e delle strutture sui contenuti del PTPCT e sulle misure in esso contenute, dall'altro incrementare negli stessi e, di conseguenza, in tutto il personale una consapevolezza sulla rilevanza delle questioni concernenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza, aumentando, di conseguenza, la tensione ad operare sempre in un ambito di legalità e di rispetto dell'etica.

In tal senso pare opportuno coinvolgere, nella misura del possibile, anche i Direttori di Dipartimento, tenendo conto che diversi aspetti dei temi trattati coinvolgono necessariamente il personale accademico, nelle sue molteplici e delicate funzioni.

Come ricordato anche dal P.N.A., infatti, *"particolare attenzione deve essere posta ad assicurare un pieno coinvolgimento e la partecipazione dei titolari degli uffici di diretta collaborazione e dei titolari di incarichi amministrativi di vertice, qualora a questi ultimi, in particolare, non sia stato affidato il ruolo di RPCT."*

Inoltre, *"la collaborazione è, infatti, fondamentale per consentire al RPCT e all'organo di indirizzo che adotta il PTPCT di definire misure concrete e sostenibili da un punto di vista organizzativo entro tempi chiaramente definiti."*

Infine, *"il coinvolgimento di tutto il personale in servizio (ivi inclusi gli eventuali collaboratori a tempo determinato o i collaboratori esterni) è decisivo per la qualità del PTPCT e delle relative misure, così come un'ampia condivisione dell'obiettivo di fondo della prevenzione della corruzione e dei valori che sono alla base del Codice di comportamento dell'amministrazione."*



Sui predetti aspetti si tornerà comunque trattando delle misure specifiche da adottare.

La mappatura dei processi e l'analisi dei rischi

L'Università degli Studi di Udine con l'adozione del piano strategico 2015-2019 ha individuato la diffusione della cultura della qualità come strumento essenziale per il miglioramento dei processi operativi e nel perseguimento degli obiettivi definiti per la didattica e l'attività di ricerca. In questo quadro è stato avviato e accompagnato da iniziative formative e informative un piano di analisi delle attività caratteristiche delle varie unità organizzative finalizzato alla mappatura dei processi.

L'attività di mappatura dei processi organizzativi avviata nel 2015 ha consentito all'Ateneo di essere certificato come organizzazione, ai sensi della norma ISO 9001:2008 a giugno 2016 e successivamente di ottenere il passaggio alla certificazione ISO 9001:2015 che include un approccio potenziato relativamente al requisito di valutazione dei rischi impliciti in ciascun processo e alla valutazione di contesto e degli stakeholder.

Il sistema richiede un continuo adeguamento determinato dai cambiamenti organizzativi e procedurali che coinvolgono l'organizzazione tempo per tempo, consentendo un coinvolgimento permanente del personale nello sviluppo di azioni ricognitive di analisi e miglioramento.

L'identificazione dei flussi di attività che compongono i processi organizzativi attraverso le diverse aree funzionali, agevola l'identificazione delle aree maggiormente esposte al rischio corruttivo e gli attori, sia interni che esterni, da coinvolgere nelle azioni preventive.

In questo contesto, nel presente Piano viene proposto un ulteriore aggiornamento dell'analisi del rischio corruttivo rispetto a quanto già implementato con il PRCP 2013/2016, in cui si è adottato il modello prefigurato dal PNA.

Va infatti posto in evidenza come una corretta ed aggiornata valutazione dei rischi sia indispensabile per una conseguente proficua individuazione di misure preventive efficaci. In tal senso, risulta particolarmente utile il documento allegato al PNA avente ad oggetto le *"Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi"*, che fornisce indicazioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del "Sistema di gestione del rischio corruttivo", diventando pertanto *"l'unico documento metodologico da seguire nella predisposizione dei Piani triennali della prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo"*.

Il documento sviluppa ed aggiorna alcune indicazioni metodologiche allo scopo di indirizzare ed accompagnare le pubbliche amministrazioni "verso un approccio alla prevenzione della corruzione finalizzato alla riduzione del rischio corruttivo che consenta di considerare la predisposizione del PTPCT come un processo sostanziale e non meramente formale."

Viene altresì precisato che *"Il carattere non omogeneo delle amministrazioni richiede adattamenti e flessibilità, sia con riferimento alle fasi di analisi e valutazione dei rischi corruttivi, sia rispetto alle misure di trattamento volte a prevenire i rischi stessi. Un approccio flessibile e contestualizzato, che tenga conto delle specificità di ogni singola amministrazione e del contesto"*



interno ed esterno nel quale essa opera, consente di evitare la “burocratizzazione” degli strumenti e delle tecniche per la gestione del rischio.”

Appare perciò ancora più opportuno effettuare, nell'ambito delle azioni da attuare con il nuovo Piano, una aggiornata valutazione dei rischi quantomeno per le attività considerate dal legislatore come maggiormente rischiose e, quindi, da tenere in maggior considerazione per una attività preventiva. La tabella andrà comunque aggiornata in funzione delle revisioni organizzative che si sono succedute.

Come già accennato, le attività sono ricomprese in processi organizzativi mappati e proceduralizzati. Si propone di avviare la revisione, nel corso del 2020, delle procedure relative al reclutamento di personale docente e tecnico amministrativo e quelle relative all'acquisto di beni e servizi, in quanto maggiormente esposte a rischio, con la finalità di:

- individuare nel contesto del processo, le attività maggiormente esposte
- analizzare le singole attività individuate in termini quantitativi
- attribuire un valore all'esposizione al rischio
- individuare le possibili azioni di attenuazione
- implementare o avviare, per quanto possibile, tali azioni.



Le misure di prevenzione generali

Il presente Piano costituisce l'aggiornamento annuale del Piano triennale approvato dal Consiglio di Amministrazione e relativo al triennio 2019 – 2021

Si rinvia pertanto a quanto già esposto in tale documento, limitandoci qui alla sottolineatura di alcuni aspetti, che paiono particolarmente rilevanti.

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 fondanti 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 regolamento, 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 ottobre.

Per quanto riguarda l'**accesso civico** più in generale, si allega anche al presente aggiornamento del PTPCT, opportunamente aggiornata, 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”) completa dei nominativi dei responsabili dell'inoltro dei dati e della loro pubblicazione, che tiene conto delle modifiche organizzative intervenute nell'Università di Udine nel corso del 2019.

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 pubblicate 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 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.

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.

Rinviando a quando si dirà nel prosieguo, tenuto conto degli obiettivi strategici fissati dal Consiglio di amministrazione il 17 dicembre 2019 anche in materia di formazione, si conferma quanto già evidenziato nel precedente Piano triennale 2019-2021, laddove si ravvisava l'opportunità di prevedere attività ed iniziative di formazione che coprano almeno i seguenti temi:

Argomenti	Livello di approfondimento	Destinatari	Strumenti
Conflitto di interessi, inconfiribilità, incompatibilità, attività precedente o successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (<i>pantouflage</i>)	Generale	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	Responsabili della trasmissione dei dati Responsabili della pubblicazione dei dati	Formazione in presenza

Le segnalazioni di condotte illecite

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.

Nel nostro Ateneo è attivo un indirizzo PEC (anticorruzione@postacert.uniud.it), al quale è possibile inoltrare eventuali segnalazioni di illecito, che verranno ricevute direttamente dal RPCT.

La rotazione ("ordinaria") del personale

Dal nuovo P.N.A.:

"La rotazione "ordinaria" del personale è una misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate e l'assunzione di decisioni non imparziali."

In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.



Il PNA definisce comunque 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.

Presso un Ateneo di dimensioni ridotte come quello udinese, tuttavia, l'adozione di criteri e di misure utili ad applicare efficacemente lo strumento deve tener conto:

- del numero limitato di responsabili di uffici, specie con qualifica dirigenziale;
- 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;
- del fatto che l'assunzione di alcuni incarichi gestionali (es. la direzione delle strutture dipartimentali) ha natura elettiva e vincoli temporali già definiti nello statuto.

Come si è avuto modo di specificare nel precedente PTPCT, negli scorsi anni l'Ateneo di Udine ha effettuato ed ha in corso una importante revisione organizzativa, dettata dal riordino di cui alla legge 240/2010 e prevista dal Piano strategico, con lo scopo di riformare l'assetto dipartimentale e degli uffici dell'Amministrazione centrale. Il nuovo assetto, in parte già consolidato, ha ridotto in numero i dipartimenti, ha arricchito le funzioni ad essi attribuite ed ha previsto l'istituzione a livello dell'Amministrazione centrale di sei direzioni, che ricomprendono uffici di grande rilievo, in precedenza organizzati per lo più in Aree amministrative, che, nella nuova veste, non ci sono più. Le nuove Direzioni normalmente raggruppano uffici in precedenza appartenenti a diverse Aree. La responsabilità delle nuove Direzioni, man mano che vengono attivate, in relazione alle risorse messe a disposizione dagli organi di governo, è affidata ad un dirigente, selezionato mediante pubblico concorso.

Nel 2018, con decorrenza 1° giugno, sono state avviate le nuove Direzioni relative rispettivamente alle Risorse umane e affari generali (che ha ricondotto sotto la responsabilità di un unico dirigente le precedenti Aree del personale e Legale) e ai Servizi operativi (che ha ricondotto sotto la responsabilità di un unico dirigente le precedenti Aree Logistica e Servizi informativi).

Nel corso del 2019, a seguito del collocamento in quiescenza del Dirigente responsabile della Direzione servizi operativi e di quello responsabile della Direzione Centri e servizi, si è avuto la sostituzione al vertice di tali strutture, mediante assunzione ad interim della responsabilità in capo al Direttore Generale e mediante delega di funzioni ex art. 17 del D.lgs. 165/2001 in capo ai due Vice Direttori.

Deve peraltro essere tenuta in debita considerazione la raccomandazione fornita dall'ANAC concernente l'ipotesi di difficoltà di effettuare la rotazione ordinaria.

Dal nuovo PNA:

“Ove, pertanto, non sia possibile utilizzare la rotazione “ordinaria” come misura di prevenzione della corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi. A titolo esemplificativo si ricordano: la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza “interna” delle attività; l'articolazione delle competenze, c.d. “segregazione delle funzioni”.”



Sotto tale profilo appare opportuno un approfondimento, che coinvolga la Direzione Generale e i dirigenti, circa la possibilità di incentivare la rotazione dei responsabili degli uffici di secondo livello e di attivare modalità operative che favoriscano, negli uffici a maggior rischio, una maggior condivisione delle attività fra gli operatori.

Le misure di prevenzione specifiche

Le linee di indirizzo del Consiglio di Amministrazione

L'individuazione degli obiettivi strategici, ricorda l'ANAC, è sempre rimessa alla valutazione dell'organo di indirizzo che deve elaborarli tenendo conto della peculiarità di ogni amministrazione e degli esiti dell'attività di monitoraggio del PTPCT.

Sulla scorta delle raccomandazioni espresse anche di recente nel nuovo PNA, il **Consiglio di Amministrazione dell'Università di Udine, con delibera del 17 dicembre 2019**, ha individuato gli obiettivi strategici dell'Ateneo, sulla base dei quali predisporre l'aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020-2022

In tal modo l'organo di indirizzo ha confermato di prestare la dovuta attenzione alla individuazione dei richiamati obiettivi *“nella logica di una reale e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione, volta anche a responsabilizzare maggiormente i dirigenti e i dipendenti, aumentando così il livello di effettività del sistema stesso.”*

Nella citata delibera, dopo aver premesso di aver preso atto che nel Piano Nazionale Anticorruzione l'ANAC, *“pone in evidenza alcuni principi strategici, da tenere in considerazione nella programmazione delle azioni volte a diminuire il rischio corruttivo e a rendere più efficaci le misure adottate, fra le quali si prevede*

- *il coinvolgimento proattivo degli organi di indirizzo*
- *la formazione di una cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio*
- *la necessità di interventi nei quali vi sia prevalenza della sostanza sulla forma, gradualità, selettività delle azioni, in un contesto di miglioramento e apprendimento continuo”,*

l'organo di indirizzo approva i **seguenti obiettivi strategici**:

- incremento della **formazione e sensibilizzazione del personale**, sia tecnico amministrativo che docente, sia su tematiche generali che su tematiche specifiche (es. i contenuti del Codice di comportamento/Etico, la disciplina sugli incarichi esterni e il conflitto di interesse nelle commissioni di concorso)
- incremento della **condivisione di contenuti** e finalità con i Responsabili della strutture (sia degli uffici dell'Amministrazione Centrale che dei Dipartimenti) onde individuare azioni efficaci e specifiche



- aggiornamento della **valutazione dei rischi** delle più rilevanti attività svolte (seguendo le indicazioni ANAC)

Il Consiglio ha ritenuto pertanto di porre in risalto, innanzitutto, la necessità che tutto il personale dell'Ateneo, compreso il personale accademico, ciascuno in relazione ai compiti ed alle funzioni da svolgere, debba essere reso sempre più consapevole della rilevanza di una cultura della legalità e del rispetto non solo delle regole giuridico-amministrative e procedurali ma anche di quelle che concernono, più in generale, la buona amministrazione.

L'attenzione deve quindi essere incentrata anche sul fatto che la nozione stessa di "corruzione" ha assunto una accezione diversa, più vicina al concetto di "cattiva amministrazione" (o "*maladministration*") che alla definizione penale; pertanto, le misure di prevenzione di riduzione dei fenomeni di cattiva amministrazione (fra i quali rientra a pieno titolo la formazione e la informazione del personale) devono essere viste anche come azioni che favoriscono il mantenimento del prestigio, dell'imparzialità e del buon andamento delle Pubbliche Amministrazioni.

Fondamentale appare in questo senso il coinvolgimento sia dei responsabili degli uffici nella predisposizione del nuovo Piano, onde garantire una maggior effettività delle misure individuate, sia del personale in quanto tale, tenendo conto che una maggior cultura del rispetto delle regole e delle legalità non potrà che accrescere la qualità delle attività istituzionali ma anche il benessere delle persone che lavorano in Università.

Il coinvolgimento dei responsabili non potrà che giovare alla sostenibilità delle misure assunte e alla loro realizzazione nei tempi prestabiliti.

Pare necessario porre qui in evidenza un elemento che caratterizza tutte le istituzioni universitarie e che, per certi versi, potrebbe costituire un ostacolo alla realizzazione di alcuni obiettivi specifici di trasparenza e di prevenzione di eventi corruttivi.

Il personale accademico, come noto, all'opposto di quanto accade per il personale tecnico amministrativo (inserito in strutture organizzative maggiormente dirette e gerarchicamente orientate), svolge istituzionalmente compiti volti alla didattica, alla ricerca scientifica e alle diverse attività che costituiscono la terza missione e, in tal modo, potrebbe percepire come non pertinenti o, comunque, lontani dalle proprie quotidiane occupazioni obiettivi che potrebbero sembrare legati esclusivamente all'ambito delle attività amministrative e burocratiche.

Sarà indispensabile pertanto coinvolgere innanzitutto, anche nella fase programmatica, i Direttori di Dipartimento, i quali, per il ruolo ricoperto e per l'autorevolezza della loro figura, potranno fare da tramite verso i docenti afferenti alla rispettiva struttura, affinché le iniziative di carattere formativo/informativo di volta in volta individuate trovino riscontro partecipativo nel massimo grado possibile.

Una particolare attenzione potrà infine essere dedicata al personale di nuova assunzione, sia docente che non docente, individuando delle idonee modalità formative che consentano di conoscere le disposizioni, anche regolamentari, che vengono applicate in Ateneo sulle principali tematiche di rispettiva pertinenza e di specifico interesse.

Per quanto concerne la necessità di una revisione della valutazione dei rischi delle principali attività svolte, si rinvia a quanto sopra esposto, tenuto conto delle utili indicazioni fornite da ANAC



nell'apposito Allegato al PNA, avente a tema, come detto, specificamente "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi".

L'individuazione delle attività maggiormente a rischio è già sostanzialmente stata svolta dal legislatore e, comunque, il documento da cui avviare la revisione non può che essere quello sin qui adottato nei precedenti Piani triennali e nei loro aggiornamenti annuali.

Le misure da adottare

In applicazione degli obiettivi strategici fissati dal Consiglio di Amministrazione e tenuto conto delle misure già adottate nel 2019 relative agli anni 2020 e 2021, le misure specifiche da adottare sono riepilogate nel documento di sintesi di cui all'**Allegato 3**.

Incremento della **formazione e sensibilizzazione del personale**, sia tecnico amministrativo che docente, sia su tematiche generali che su tematiche specifiche (es. i contenuti del Codice di comportamento/Etico, la disciplina sugli incarichi esterni e il conflitto di interesse nelle commissioni di concorso).

In particolare si tratta di dare corso ad una serie di interventi formativi, su più livelli, di cui uno di carattere ampio, su uno o più temi di particolare spicco, da destinare a tutto il personale.

Ci saranno poi alcuni interventi mirati, di cui almeno uno rivolto al personale accademico, su temi di interesse, fra i quali gli incarichi esterni o il conflitto di interessi, in uno o più degli ambiti di pertinenza.

Uno o più interventi formativi verranno realizzati per il personale tecnico amministrativo, in particolare per i responsabili degli uffici.

Come orizzonte temporale si ritiene adeguato fissarlo entro l'intero 2020.

Incremento della **condivisione di contenuti** e finalità con i Responsabili della strutture (sia degli uffici dell'Amministrazione Centrale che dei Dipartimenti) onde individuare azioni efficaci e specifiche.

La condivisione delle problematiche concernenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza coinvolge necessariamente anche la fase preparatoria del Piano di Ateneo e consisterà nel mettere in comune con i responsabili degli uffici dell'Amministrazione centrale e dei Dipartimenti le riflessioni da inserire nello stesso e le misure che si ritiene di poter realizzare, in modo tale da renderle efficaci ed effettive.

Nello stesso tempo, verrà svolta almeno una riunione con i Direttori di Dipartimento, al fine di mettere a punto gli interventi formativi/informativi da realizzare nei confronti del personale docente, raccogliendo eventuali proposte e suggerimenti volti a renderli maggiormente efficaci.



La condivisione proseguirà quindi, nel corso dell'intero anno, con momenti di confronto sullo stato di attuazione del Piano e sulla applicazione degli oneri di pubblicazione, sui quali dovrà esserci una duplice vigilanza: dei responsabili degli uffici e del RPTC.

Aggiornamento della **valutazione dei rischi** delle più rilevanti attività svolte (seguendo le indicazioni ANAC)

Nel corso del 2020 verrà rivista, in parte, la valutazione dei rischi delle attività svolte, dando applicazione alle modalità descritte nell'apposito allegato ANAC.

Tenuto conto del documento attuale, che fungerà come base di partenza, verranno vagliate, in primo luogo, le attività relative ai lavori, alla acquisizione di beni e servizi e ai concorsi del personale.

Nel corso del 2021 verrà completato il documento, con la valutazione delle restanti attività.

Si ritiene utile porre in evidenza l'opportunità di svolgere tali aggiornamenti assieme ai colleghi di altri Atenei, partecipanti al Gruppo di lavoro del CODAU, che hanno manifestato una comune esigenza.

In tal modo si potranno condividere molte delle riflessioni e delle metodologie da utilizzare allo scopo.

Nel corso del 2020 verrà portato a compimento, inoltre, l'ulteriore approfondimento di due degli aspetti posti in evidenza, nell'ambito delle procedure concorsuali, dalle Linee guida ministeriali: le modalità di individuazione dei componenti delle commissioni di concorso, per valutare la possibilità di introdurre una forma di sorteggio degli stessi; le modalità di individuazione del candidato da sottoporre a procedura valutativa ex art. 24, comma 6, della L. 240/2010.

Le proposte che la Commissione affari Istituzionali sottoporrà agli organi di governo porteranno, se accolte, ad ulteriori modifiche dei Regolamenti sulle chiamate dei professori e sulle assunzioni dei ricercatori a tempo determinato, che dovranno conseguentemente essere aggiornati.

Considerazioni finali

Il presente Piano, successivamente all'approvazione del Consiglio di Amministrazione, verrà pubblicato nella sezione "*Amministrazione Trasparente*" del sito web istituzionale di Ateneo – sottosezione "Altri contenuti – corruzione".

Il RPCT monitorerà costantemente il rispetto delle procedure previste, adeguando il Piano in caso di nuove disposizioni normative o di ulteriori evidenze.