



Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza

2021-23





**PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
E PER LA TRASPARENZA 2021 – 23**

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

Parere del Senato Accademico del 23.03.2021

Approvato dal Consiglio di Amministrazione del 26.03.2021



INDICE

Legenda	3
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	17
La mappatura dei processi e l’analisi dei rischi	18
Le misure di prevenzione generali	20
Trasparenza	20
Formazione del personale	21
Le segnalazioni di condotte illecite	22
La rotazione “ordinaria”	22
Le misure di prevenzione specifiche	24
Le linee di indirizzo del Consiglio di Amministrazione	24
Le misure da adottare	26
Conclusione	28

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

A.N.A.C.	Autorità nazionale anticorruzione
P.N.A.	Piano nazionale anticorruzione
P.T.P.C.T.	Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza
R.P.C.T.	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 il Legislatore ha 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’Autorità Nazionale Anticorruzione, A.N.A.C., ha ribadito che con questa legge si introducono in modo organico, o comunque si mettono a sistema, misure che incidono su condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche o costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio.

Già nelle convenzioni internazionali è presente una definizione di “corruzione” più ampia della semplice accezione penalistica, che 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.”¹

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 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.

¹ Convenzione europea penale sulla corruzione, conclusa a Strasburgo il 27 gennaio 1999
Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all’11 dicembre dello stesso anno
Legge 3 agosto 2009, n. 116 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale. "pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 188 del 14 agosto 2009



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 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 parentela 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 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 (P.N.A.), che funge da riferimento per tutte le Amministrazioni ed i soggetti tenuti alla adozione del proprio Piano triennale (P.T.P.C.T.);
- **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 (P.N.A.), 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 Ministro 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 nel novembre 2019 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 documento pone anche in evidenza come “*(...) le indicazioni del P.N.A. 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 perseguitamento dei propri fini istituzionali secondo i principi di imparzialità efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.*”

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 concretizza innanzitutto mediante il P.N.A. adottato da A.N.A.C., che costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei propri Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, P.T.P.C.T..

A livello decentrato, invece, ogni amministrazione o ente definisce un P.T.P.C.T. 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). Per l'anno 2021 la scadenza è stata posticipata al 31 marzo.

Finalità principale del P.T.P.C.T. 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 stante le specificità ordinamentali e dimensionali nonché il contesto territoriale, sociale, economico, culturale e organizzativo in cui si colloca, per l'elaborazione del P.T.P.C.T. si deve tenere conto di tali fattori di contesto. Il P.T.P.C.T., pertanto, non può essere oggetto di standardizzazione.

Pare opportuno evidenziare che il nuovo P.N.A. 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 per il contesto in cui operano le istituzioni universitarie:

a) la cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio

La gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il R.P.C.T. 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;



b) 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;

c) 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;

d) 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;

e) 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.

INDICE DI PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE 2020

UNIONE EUROPEA

64/100

PUNTEGGIO MEDIO



Associazione contro la corruzione

PUNTEGGIO PAESE	POSIZIONE		
88 Danimarca	1	60 Slovenia	35
85 Finlandia	3	57 Cipro	42
85 Svezia	3	57 Lettonia	42
82 Olanda	8	56 Polonia	45
80 Germania	9	54 Rep. Ceca	49
80 Lussemburgo	9	53 Italia	52
76 Austria	15	53 Malta	52
76 Belgio	15	50 Grecia	59
75 Estonia	17	49 Slovacchia	60
72 Irlanda	20	47 Croazia	63
69 Francia	23	44 Bulgaria	69
62 Spagna	32	44 Ungheria	69
61 Portogallo	33	44 Romania	69
60 Lituania	35		



Nessun dato

#cpi2020

www.transparency.it/indice-percezione-corruzione

This work from Transparency International (2020) is licensed under CC BY-ND 4.0.

L'Indice di Percezione della Corruzione (CPI) 2020 pubblicato a fine gennaio 2021 da Transparency International classifica l'Italia al 52esimo posto sui 180 Paesi oggetto dell'analisi. Il nostro Paese, dunque, pur mantenendo il punteggio (53) attribuitogli nell'edizione 2019, perde una posizione in graduatoria.

L'Indice di Percezione della Corruzione (CPI) 2020 segna un rallentamento del trend positivo che aveva visto l'Italia guadagnare 11 punti dal 2012 al 2019, pur confermandola al 20simo posto tra i 27 Paesi membri dell'Unione Europea. Danimarca e Nuova Zelanda continuano ad attestarsi tra i Paesi più virtuosi, con un punteggio di 88.

Con l'edizione 2020, *Transparency International* ha stilato una classifica di 180 Paesi e Territori sulla scorta del livello di corruzione percepita nel settore pubblico. La valutazione è fatta sulla base di 13 strumenti di analisi e di sondaggi ad esperti provenienti dal mondo del *business*. Il punteggio finale è determinato in base ad una scala da 0 (alto livello di corruzione percepita) a 100 (basso livello di corruzione percepita).

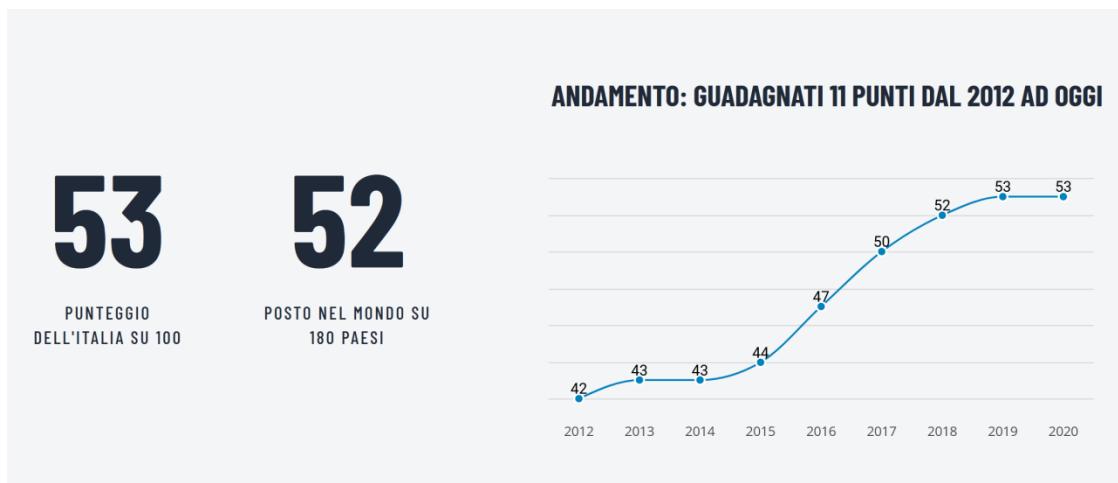
Negli ultimi anni l'Italia ha compiuto significativi progressi nella lotta alla corruzione: ha introdotto il diritto generalizzato di accesso agli atti rendendo più trasparente la Pubblica Amministrazione ai cittadini, ha approvato una disciplina a tutela dei *whistleblower*, ha reso più trasparenti i finanziamenti alla politica e, con la legge anticorruzione del 2019, ha inasprito le pene previste per taluni reati.



In questo contesto, chiarisce *Transparency International*, “le sfide poste dall'emergenza Covid-19 possono mettere a rischio gli importanti risultati conseguiti se si dovesse abbassare l'attenzione verso il fenomeno e non venissero previsti e attuati i giusti presidi di trasparenza e anticorruzione, in particolare per quanto riguarda la gestione dei fondi stanziati dall'Europa per la ripresa economica.

Con la pubblicazione del CPI 2020 si attesta l'impegno di *Transparency International* nella direzione della valorizzazione della cultura dell'anticorruzione e della trasparenza al fine di accrescere, operando anche al fianco delle Istituzioni, la sensibilità dei cittadini verso il valore della legalità, quale fattore fondamentale per la crescita e lo sviluppo del Paese.”

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 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'A.N.A.C. 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 processi"*, 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 P.N.A. 2017, linee – guida per le università e gli enti del sistema universitario, articolate in tre parti:

- riconoscenza degli interventi richiesti da A.N.A.C. che esigono provvedimenti di rango legislativo/normativo o amministrativo;
- riconoscenza degli interventi richiesti da A.N.A.C. 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 R.P.C.T.;
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, *pantoufage*, elusione di norme sul reclutamento per concorso pubblico, ecc.).

Inoltre l'Atto di indirizzo ministeriale, pur ricalcando sostanzialmente quanto indicato nel P.N.A., 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.

Tra tutte le attività prese in considerazione colpisce la limitata attenzione per gli aspetti legati alla didattica, l'Atto di indirizzo infatti si sofferma sulle procedure di accreditamento dell'offerta formativa indicando alcune possibili misure di cui è destinataria ANVUR e per attività didattica vera e propria l'A.N.A.C. ha avanzato l'ipotesi di ampliare il contenuto dei codici etici relativo ai doveri dei docenti con previsioni volte a evitare, da un lato, cattive condotte da parte dei professori (quali, ad esempio,



interferenze degli interessi personali del docente con lo svolgimento dei propri compiti istituzionali di didattica e ricerca, situazioni di conflitto di interesse nello svolgimento di esami di profitto o in altre funzioni didattiche anche in veste di componente di commissioni, la corretta tenuta del registro delle attività didattiche) e dall'altro, a responsabilizzare maggiormente i direttori di dipartimento a vigilare sui comportamenti dei professori, anche attraverso apposite previsioni regolamentari.

L'A.N.A.C. il 19 febbraio 2020 ha approvato con delibera n. 177 le **Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche**. In tale ambito ha annunciato l'adozione di linee guida di settore per le università che tuttavia non sono ancora state emanate. Ci si deve pertanto riferire a quelle di carattere generale.

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'A.N.A.C. 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 (Convegno dei Direttori generali delle Amministrazioni Universitarie) per affrontare le tematiche della anticorruzione e trasparenza via via emergenti. L'Università di Udine ha inoltre 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. È 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.



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 possano 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. È 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

- Rappresentanze diplomatiche del Governo italiano all'estero
- 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 2021, non sembrano emergere elementi particolarmente allarmanti sotto tale profilo:

"L'elevato senso civico della popolazione ha contribuito a mantenere costantemente sotto la media nazionale il livello di criminalità, specie se si considerano i reati più gravi quali omicidi, rapine ed estorsioni. Il trend negativo del complessivo numero dei reati si è rafforzato a causa delle forti limitazioni negli spostamenti, specie nelle ore notturne, a causa della crisi sanitaria in atto".

Tale tendenza viene confermata anche nella relazione *"La corruzione in Italia (2016-2019) – Numeri, luoghi e contropartite del malaffare"* che l'A.N.A.C. 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.

È 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 2020, quello numericamente più rilevante.

Nel corso del 2020 vi è stato inoltre un unico ricorso relativamente a procedure di reclutamento relativo al personale docente.

Nel corso del 2020, inoltre, nell’ambito del procedimento penale a suo carico, un professore dell’Ateneo (da alcuni anni in pensione) ha deciso di accedere al patteggiamento e per l’effetto ha provveduto a rimborsare all’Università la somma di euro 490.000,00 a titolo di risarcimento danni per non aver comunicato l’ottenimento di alcuni brevetti e, pertanto, non aver corrisposto la percentuale spettante al datore di lavoro.

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 non sono stati avviati procedimenti disciplinari nel corso del 2020.

Non si ravvisano pertanto criticità particolari che rendano opportuno assumere misure preventive in tal senso, fatta eccezione per una generale attività

Per quanto concerne le **procedure concorsuali** per il reclutamento del personale, nel 2020 esse sono state complessivamente 16 (13 nel 2019) per il personale tecnico amministrativo e per il personale docente 52 (tenendo conto anche di quelle non ancora concluse) (97 nel 2019).

Precisamente:

Personale docente	6	I Fascia
	11	II Fascia
	14	RTD a)
	21	RTD b)
Personale tecnico - amministrativo	6	Tempo indeterminato
	10	Tempo determinato



Nel corso del 2020 sono stati elaborati i nuovi testi dei Regolamenti interni concernenti, rispettivamente, il reclutamento dei ricercatori a tempo determinato e le procedure concorsuali per i professori. In entrambi sono state introdotte le modifiche richieste dalla Linee guida ministeriali, vale a dire il sorteggio dei componenti le commissioni di concorso e la possibilità di partecipare alla procedura valutativa (ex art. 24, comma 5 della l. 240/2010) a tutti i docenti appartenenti al macrosettore concorsuale.

I due regolamenti sono entrati in vigore il 27.6.2020.



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 R.P.C.T. Attualmente il Consiglio di Amministrazione ha conferito l'incarico alla dottoressa Manuela Croatto, dirigente di seconda fascia, responsabile della Direzione Didattica e Servizi agli Studenti (DIDS) che sostituisce il dottor Fabio Romanelli, dirigente della Direzione risorse umane (DARU) che ha ricoperto la funzione per un anno.

La posizione di R.P.C.T. 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 P.N.A.,

"Il R.P.C.T. 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 R.P.C.T. 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 P.T.P.C.T. 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 R.P.C.T.”*

Inoltre, *“la collaborazione è, infatti, fondamentale per consentire al R.P.C.T. e all’organo di indirizzo che adotta il P.T.P.C.T. 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 P.T.P.C.T. 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 perseguitamento 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 P.N.A..

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 P.N.A. 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 (P.T.P.C.T.) 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 P.T.P.C.T. 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 “buroratizzazione” 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 2021, delle procedure che impattano sulla didattica e sugli studenti, come da indicazioni del Consiglio di Amministrazioni già richiamate.

- 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

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 perseguitamento 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).

È 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 P.T.P.C.T., 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 R.P.C.T., ma anche dei responsabili dell'inoltro dei dati e della loro pubblicazione della qualità delle informazioni pubblicate 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 2015-19 la prevedeva 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).

In altre parole la formazione del personale sui temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza va assunta come impegno continuativo 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 condivisione delle informazioni nei settori di interesse sono gestite sulla base dei fabbisogni individuati dal R.P.C.T. in coordinamento con il N.U.V.A. 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.

Rinviano a quando si dirà nel prosieguo, tenuto conto degli obiettivi strategici fissati dal Consiglio di amministrazione il 28 gennaio 2020 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, inconfidabilità, incompatibilità, attività precedente o successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (<i>pantoufage</i>)	Generale	Direttori di dipartimento RESD Responsabili uffici amministrativi	Formazione in presenza o in modalità a distanza
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 o in modalità a distanza
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 o in modalità a distanza



Le segnalazioni di condotte illecite

La 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").

Per *whistleblower* si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001) che intende segnalare illeciti di interesse generale e non di interesse individuale, di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, in base a quanto previsto dall'art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001 così come modificato dalla legge 30 novembre 2017, n. 179.

La disciplina del *whistleblowing* si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica. A tutela del segnalante è sancito 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 R.P.C.T. ed è stato inoltre attivato un sistema di segnalazione online che coniuga il requisito della riservatezza e garanzia dell'anonimato con quello di accessibilità e integrità.

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 P.N.A. 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 P.T.P.C.T., 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.

Nel 2020 è diventata operativa la Direzione didattica e servizi agli studenti che ha ricondotto sotto la responsabilità di un unico dirigente l'Area servizi alla didattica e l'Area servizi agli studenti.

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

Dal nuovo P.N.A.:

“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 di dà atto agli Organi di governo di aver affrontato il problema che sarà oggetto di attenzione nel nuovo Piano Strategico di Ateneo che è in fase di elaborazione.

Nel frattempo si è provveduto a fare una ricognizione della situazione relativa ai responsabili degli uffici di primo livello dell'Amministrazione centrale.



Struttura	RUOLO	Data istituzione struttura	Decorrenza incarico
AMCE ABIB - AREA BIBLIOTECHE	Capo Area ABIB	01/02/2017	01/02/2017
AMCE APIC - AREA PIANIFICAZIONE E CONTROLLO DIREZIONALE	Capo Area APIC	01/03/2016	01/03/2016
AMCE ARIC - AREA SERVIZI PER LA RICERCA	Capo Area ARIC	13/06/2011	13/06/2011
AMCE DARU - DIREZIONE RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI	Dirigente DARU	01/06/2018	01/06/2018
AMCE DIAF - DIREZIONE AMMINISTRAZIONE E FINANZA	Dirigente DIAF	01/02/2017	01/02/2017
AMCE DICS - DIREZIONE CENTRI E SERVIZI	Responsabile DICS	01/01/2020	01/01/2020
AMCE DIDS - DIREZIONE CENTRI E SERVIZI	Dirigente DIDS	01/10/2020	01/10/2020
AMCE DISO - DIREZIONE SERVIZI OPERATIVI	Vice direttore DISO	01/06/2018	01/10/2019
AMCE RELE - RELAZIONI ESTERNE	Responsabile RELE	01/04/2019	01/04/2019
AMCE SEDI - SEGRETERIA DEL DIRETTORE GENERALE	Responsabile SEDI	13/06/2011	15/06/2015
AMCE SERE - SEGRETERIA RETTORATO	Responsabile SERE	13/06/2011	01/05/2014

Le misure di prevenzione specifiche

Le linee di indirizzo del Consiglio di Amministrazione

L'individuazione degli obiettivi strategici, ricorda l'A.N.A.C., 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 P.T.P.C.T..

Sulla scorta delle raccomandazioni espresse anche dal P.N.A. e in particolare dall'allegato 1 contenente le Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi, il Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo con deliberazione del 28 gennaio 2021 ha approvato le seguenti **Linee di indirizzo per la redazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) 2021/2023**:

- 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 etico e di comportamento, la configurazione dell'abuso della posizione e del conflitto di interesse);
- incremento della condivisione di contenuti e finalità con i Responsabili delle 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 (identificazione eventi rischiosi, analisi del rischio, ponderazione, individuazione misure, programmazione delle misure, monitoraggio attuazione) con particolare attenzione alle attività didattiche.

In tal modo l'organo di indirizzo ha confermato di prestare 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'A.N.A.C., *“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”*,

il Consiglio di Amministrazione ha ritenuto 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 A.N.A.C. nell'apposito Allegato 1 al P.N.A., 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 etico e di comportamento, 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 da destinare a tutto il personale.

Ci saranno anche alcuni interventi mirati, di cui almeno uno rivolto al personale accademico, si pensa in particolare ad un focus sull'abuso della posizione con particolare attenzione alle situazioni connesse all'attività didattica e al rapporto con gli studenti

Come orizzonte temporale si ritiene fissare le attività entro la fine del 2021.

Incremento della condivisione di contenuti e finalità con i Responsabili delle 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 i responsabili degli uffici dell'Amministrazione centrale e dei Dipartimenti. Sarà cura della RPCT sensibilizzare i responsabili delle strutture, anche fornendo un report puntuale, sulla necessità di garantire il costante aggiornamento della sezione denominata



Amministrazione Trasparente da intendersi non come somma di adempimenti ma come esercizio effettivo di buona amministrazione.

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 R.P.C.T..

Aggiornamento della **valutazione dei rischi** delle più rilevanti attività svolte (seguendo le indicazioni A.N.A.C.)

Nel corso del 2021 verrà rivista, in parte, la valutazione dei rischi delle attività svolte, dando applicazione alle modalità descritte nell'apposito allegato A.N.A.C..

Tenuto conto del documento attuale, dopo le valutazioni già svolte in relazione alle attività relative ai lavori, alla acquisizione di beni e servizi e ai concorsi del personale ci si soffermerà sugli aspetti legati all'attività didattica e al rapporto con gli studenti.

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 2021 sarà ripresa l'attività di audit del Consiglio di Amministrazione che sarà seguita anche dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza. Si tratta di un'attività che il Consiglio di Amministrazione attiva, con cadenza annuale, su proposta del Direttore Generale e che si traduce in un piano di audit interno procedimentale allo scopo di rispondere alla richiesta degli organi di governo dell'Ateneo di adeguata sorveglianza in merito all'accuratezza e la correttezza nello svolgimento delle procedure/attività ordinarie dell'organizzazione che abbiano impatto diretto sull'assetto economico-patrimoniale.

Per il 2021 sono stati proposti, per le attività di verifica, i seguenti ambiti:

- 1) contratti conto terzi di valore superiore ai 100.000 euro conclusisi nel 2020;
- 2) contratti di approvvigionamento di beni e servizi;
- 3) gestione finanziamento finalizzato MIUR per l'attivazione di attività di tutor informativi e didattici;
- 4) appalti lavori.

Nel corso del 2021 si procederà inoltre con una revisione del **Codice etico e di comportamento** andando a dettagliare gli aspetti legati alla didattica e ai servizi agli studenti.



Conclusione

Il presente Piano è stato presentato alla riunione dei capiufficio dell'Ateneo e al Consiglio degli studenti.

Dopo l'approvazione del Consiglio di Amministrazione, verrà pubblicato nella sezione “Amministrazione Trasparente” del sito web istituzionale di Ateneo – sottosezione “Altri contenuti – corruzione”.

La R.P.C.T. monitorerà costantemente il rispetto delle procedure previste, adeguando il Piano in caso di nuove disposizioni normative o di ulteriori evidenze.