

# *UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PERUGIA*

WWW.UNIPG.IT



## *PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2014 - 2016*

*(AI SENSI DELL'ART. 1, COMMA 5, LETT. A) DELLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190)*

*(ADOTTATO CON D. R. N. 88 DEL 30/01/2014)*

## INDICE

### SEZIONE I

1. Fonti normative e prassi	
1.1 Legge n. 190 del 6 novembre 2012 .....	4
1.2 D.Lgs. 39 del 8 aprile 2013 .....	5
1.3 La Delibera A.N.AC. ....	5
2. Il contesto operativo di riferimento ed il modello organizzativo .....	5
3. Descrizione del Piano .....	5
4. Struttura, contenuti, periodo di riferimento e modalità di aggiornamento .....	6
5. Iniziative e misure intraprese per la prevenzione durante l'anno 2013 .....	7
6. Soggetti coinvolti	
6.1 Responsabile della prevenzione della corruzione .....	8
6.2 Gli organi di indirizzo politico-di governo .....	9
6.3 Dirigenti .....	9
6.4 Il Nucleo di Valutazione di Ateneo .....	10
6.5. Ufficio contenzioso .....	
10	
6.6 Tutti i dipendenti dell'amministrazione .....	10
6.7 Collaboratori dell'amministrazione .....	10
7. Definizione di corruzione .....	10
8. Contesto di riferimento .....	11

### SEZIONE II

9. Gestione del rischio .....	11
10. Mappatura dei processi .....	12
11. Metodologia usata per la valutazione del rischio .....	13
12. Risultati della valutazione del rischio .....	13

### SEZIONE III

13. Programmazione della misure di prevenzione .....	15
13.1 Misure legali .....	15
13.2 Rispetto dei termini di cui alla L.240/199 .....	17

13.3 Rotazione del personale .....	17
13.4 Ulteriori misure	
13.4.1 Segnalazioni di illecito (c.d. <i>whistleblower</i> ) .....	18
13.4.2 Formazione .....	18
13.4.3 Iniziative di prevenzione della corruzione .....	19
13.4.4 Modalità delle verifiche .....	21
14. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano.....	21
SEZIONE IV	
15. Il codice d comportamento .....	21
15.1 Premessa .....	21
15.2 Adozione del codice.....	22
SEZIONE V	
16. Il Programma triennale della trasparenza .....	22

## SEZIONE I

### 1. Fonti normative e prassi

#### 1.1) Legge n. 190 del 6 novembre 2012

La legge n. 190/2012, in attuazione di accordi internazionali (Convenzioni ONU contro la corruzione di Strasburgo del 2002 e di Merida del 2003), dispone in materia di prevenzione e repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione e in materia penale nell'ottica finale del miglioramento delle performance organizzative delle PPAA.

In ordine **alla prevenzione e repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione**, la legge 190:

- individua nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), istituita ai sensi dell'art. 13 della L. 150/2009, l'Autorità nazionale anticorruzione, cui attribuisce particolari funzioni (art.1);
- attribuisce al Dipartimento della Funzione Pubblica funzioni di coordinamento, di promozione di norme e metodologie comuni per la prevenzione, nonché di criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione;
- prevede la redazione del Piano nazionale anticorruzione da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica e di un piano di prevenzione della corruzione da parte delle amministrazioni pubbliche;
- modifica l'art. 54 del D.Lgs. 165/2001 relativo al Codice di comportamento.

In ordine **alle modifiche apportate al codice penale**, la legge 190:

- dispone un complessivo aumento delle pene per i reati contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II del c.p.;
- il reato di concussione (art. 317 c.p.) diventa riferibile al solo pubblico ufficiale (e non più anche all'incaricato di pubblico servizio) e non è più prevista la fattispecie per induzione, oggetto di un autonomo reato;
- introduce il nuovo reato di "*Induzione indebita a dare o promettere utilità*" (cd. concussione per induzione) (art. 317quater c.p.) che punisce sia il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio che induce il privato a pagare, sia il privato che dà o promette denaro o altra utilità (con la novità della punibilità quindi anche del concusso);
- modifica il reato di corruzione di cui all'art. 318 del c.p. in "*Corruzione per l'esercizio della funzione*" che si consuma quando il pubblico ufficiale, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa;
- introduce il reato di "*Traffico di influenze illecite*" di cui all'art. 346 bis del c.p. punendo chiunque, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale come prezzo della propria mediazione illecita in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio.

### **1.2 D.Lgs. 39 del 8 aprile 2013**

La legge n. 190/2012 interviene, poi, in materia di dirigenza pubblica, con il dichiarato fine di garantire l'esercizio imparziale delle funzioni amministrative e di rafforzare la separazione e la reciproca autonomia tra organi di indirizzo politico e organi amministrativi. In tal senso, il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 approvato in attuazione dell'art. 1, commi 49 e 50, della legge **anticorruzione, contiene limiti alla** possibilità di conferire incarichi a determinati soggetti e forme di trasparenza sugli incarichi stessi.

### **1.3 La delibera A.N.AC.**

L'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ex CIVIT) con la delibera n. 72 dell'11 settembre 2013 ha approvato Il Piano Nazionale Anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica.

Tale Piano ha la finalità di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, ed il suo contenuto è articolato in tre sezioni. Nella prima sono esposti gli obiettivi strategici e le azioni previste a livello nazionale.

La seconda contiene le direttive alle pubbliche amministrazioni per l'applicazione delle misure di prevenzione.

La terza indica i dati e le informazioni da trasmettere al Dipartimento della Funzione Pubblica per il monitoraggio e lo sviluppo di ulteriori strategie.

## **2. Il contesto operativo di riferimento ed il modello organizzativo**

La struttura organizzativa dell'Università è stata interessata dal riassetto in sito alle disposizioni normative di cui alla L. 240/2010. Tali interventi hanno determinato una rimodulazione delle strutture universitarie sulla base dello Statuto di Ateneo. Il nuovo assetto organizzativo è descritto nella sezione IV del presente piano relativa al programma triennale per la trasparenza.

## **3. Descrizione del Piano**

Il Piano Triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) è il documento previsto dall'articolo 1 della Legge 6 novembre 2012 n. 190, quale modalità attraverso la quale le Amministrazioni Pubbliche definiscono e comunicano all'ANAC – Autorità Nazionale Anticorruzione (ex CIVIT) – ed al Dipartimento della Funzione Pubblica *“la valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indicano gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio”* (art. 1 comma 5).

Il Piano è definito, sulla base delle indicazioni presenti nel Piano Nazionale Anticorruzione, approvato dall'allora CIVIT con delibera n. 72 del 11 settembre 2013, e delinea un quadro strategico complessivo per la prevenzione e il contrasto alla corruzione nel settore pubblico, rispondendo alle finalità indicate dall'art. 1, comma 9, della L. 190/2012.

Caratteristica principale **del Piano è quella di configurarsi come un processo ciclico in cui le strategie e gli strumenti finalizzati alla prevenzione della corruzione sono migliorati, modificati o sostituiti alla luce dei feedback che emergono in fase attuativa.**

Gli interventi contenuti nel piano, nella loro formazione graduale e progressiva potranno trovare successo solo se gli attori coinvolti saranno consenzienti sulle politiche di prevenzione e, per l'effetto, le accetteranno e le appoggeranno.

Il Piano ingloba tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinando gli interventi.

#### 4. Struttura contenuti, periodo di riferimento e modalità di aggiornamento

Per l'elaborazione del piano è seguita l'impostazione del P.N.A. e le indicazioni in questo contenute in una a quelle dell'allegato 1 al P.N.A. stesso

Nella prima stesura del P.T.P.C., a seguito dell'emanazione del P.N.A., tenuto conto del breve arco temporale che separava dall'emanazione del piano all'approvazione del presente, non sono state attivate la consultazione con gli stakeholders, si è solo ritenuto di consultare gli attori interni nella figura dei dirigenti, i quali hanno, di fatto, confermato l'impostazione del primo piano triennale approvato nel mese di maggio 2013, anche in assenza del P.N.A.

I contenuti del P.T.P.C. sono strutturati in quattro sezioni, ulteriori alla presente che è di carattere introduttivo e illustrativo.

Nella seconda sezione sono esposta la gestione del rischio; la terza sezione è dedicata alle misure di prevenzione legali derivante da disposizioni normative e facoltative; la quarta sezione al codice di comportamento; la quinta alla trasparenza.

Il piano poi è corredato dal testo del codice di comportamento che è stato approvato dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 28 gennaio 2014 e dal programma triennale della trasparenza. Il presente piano quindi deve essere considerato nel suo complesso.

L'arco temporale di riferimento del P.T.P.C., giusta l'indicazione contenuta nel P.N.A. è il triennio 2013-2016.

Eventuali aggiornamenti successivi, ivi compresi quelli con scadenza annuale al 31 gennaio, saranno sottoposti all'approvazione dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, sulla base degli esiti dei monitoraggi o della sopravvenienza di nuove normative o prassi.

Al fine di migliorare la strategia preventiva, il responsabile della prevenzione della corruzione promuoverà un'azione di controllo, da svolgersi durante l'anno 2014, sullo stato di attuazione dell'esecuzione del presente piano. Gli esiti del controllo saranno utilizzati al fine di elaborare nell'autunno 2014 la prima proposta di aggiornamento, da sottoporre all'approvazione dell'organo amministrativo-politico, che terrà anche conto dei monitoraggi e delle indicazioni che emergeranno dal confronto con i portatori di interesse. Le consultazioni potranno avvenire nel corso di incontri dedicati, oppure *on line*.

Per un'adeguata articolazione del Piano sono presenti i seguenti ambiti/macro settori, in aderenza a quanto suggerito nel P.N.A.<sup>1</sup>:

**SOGGETTI:** sono indicati i soggetti coinvolti nella prevenzione con i relativi compiti e le responsabilità (responsabile della prevenzione, dirigenti, dipendenti che operano nelle aree di rischio);

**AREE DI RISCHIO:** in prima applicazione del P.T.P.C. stante le indicazioni di cui al P.N.A. si sono considerate solo le aree di rischio obbligatorie declinate all'art. 1, comma 16, l. n. 190 del 2012;

**MISURE OBBLIGATORIE ED ULTERIORI:** sono indicate le misure previste obbligatoriamente dalla l. n. 190 del 2012, dalle altre prescrizioni di legge e dal P.N.A., e quelle ulteriori ossia facoltative.

**TEMPI E MODALITÀ DEL RIASSETTO:** sono indicati i tempi e le modalità di valutazione e controllo dell'efficacia del P.T.P.C. adottato e gli interventi di implementazione e miglioramento del suo contenuto;

**PROGRAMMA TRIENNALE TRASPARENZA E INTEGRITÀ:** sarà delineato coordinando gli adempimenti relativi agli obblighi di trasparenza previsti nel d.lgs. n.33/2013, con le aree di rischio, in modo da capitalizzare gli adempimenti posti in essere dall'Ateneo;

---

<sup>1</sup> pag. 25

**CODICE DI COMPORTAMENTO:** è creata una sezione per il codice di comportamento dell'Ateneo;

## **5. Iniziative e misure intraprese per la prevenzione durante l'anno 2013**

E' da premettere che il presente paragrafo è redatto giusta l'indicazione di cui al P.N.A.<sup>2</sup>. L'Ateneo anche in assenza del P.N.A. ha inteso, comunque, approvare il proprio P.T.P.C. per il triennio 2013/2015, fondando la sua struttura sullo schema suggerito dal CODAU quale organismo di raccordo dei Direttori delle Università. In questo Piano sono stati previsti meccanismi tesi a prevenire deviazioni dell'iter procedimentale fondati sulla legge e cioè:

1. astensione in caso di conflitto di interesse ex art. 6 bis Legge 240/1990;
2. inconfiribilità degli incarichi ex art.3 d.lgs.39/2013 di cui alla lett. a) incarichi di vertice e c) incarichi dirigenziali interni ed esterni;
3. inconfiribilità degli incarichi ex art. 35 bis d.lgs. 165/2001 previsti per:
  - a. componenti commissioni, anche con compiti di segreteria, per l'accesso o selezione a pubblici impieghi;
  - b. assegnazioni, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, ad acquisizione di beni servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti;
  - c. componenti commissioni per la scelta del contraente per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.
4. incompatibilità per i casi di cui all'art. 9 del d. lgs n. 39/2013;
5. incompatibilità per i casi previsti dell'art. 12 del d. lgs n. 39/2013;
6. divieto di partecipazione di coloro che hanno un grado di parentela o affinità fino al 4° con un professore del dipartimento o struttura che effettua la chiamata, ovvero con il rettore, il direttore generale o componente C.d.A. o S.A. (quest'ultimo nel regolamento di questo Ateneo) :
  - d. alla chiamate professori art 18 c.1 lett.b) della L.240/2010
  - e. alla selezione per gli assegni di ricerca (art 18 c.1 lett.c – art.22) della L. 240/2010;
  - f. alla selezione per ricercatori a tempo determinato (art 18 c.1 lett.c – art.24 L.240/2010);
  - g. alla selezione per i contratti a qualsiasi titolo erogati dall'Ateneo (art 18 c.1 lett.c))
7. il rispetto dei termini per la conclusione del procedimento;
8. protocolli di legalità o patti di integrità ai sensi dell'art. 1 c.17 della L.190/2012, la cui inosservanza costituisce esclusione dalla gara.

Oltre a questi sono stati previsti anche meccanismi facoltativi:

1. verifica e richiesta di delucidazioni per iscritto e verbalmente ai dipendenti dei comportamenti che possono integrare anche solo potenzialmente corruzione e illegalità;
2. ispezioni e verifiche presso ciascun ufficio al fine di controllare se sono state rispettate le condizioni di correttezza e legittimità dei procedimenti in corso o già conclusi;

---

<sup>2</sup> pag. 32

3. monitoraggio dei rapporti tra amministrazione e soggetti che con la stessa stipulano contratti ai sensi art. 1 c. 9 lett.a) della L. 190/2012.

Per i risultati si rinvia alla relazione del Responsabile della prevenzione della corruzione pubblicata nel sito istituzionale dell'Ateneo.

Nel complesso la rilevazione ha posto in evidenza che i responsabili delle strutture hanno adottato le misure di prevenzione alla corruzione indicate nel piano e ciò ha consentito loro un diretto monitoraggio preventivo per escludere la sussistenza di fatti, circostanze e *status* soggettivi che avrebbero potuto incidere negativamente sul procedimento. Tuttavia, nella rilevazione è dato da riscontrare che per parte delle richieste dichiarazioni sostitutive di certificazione o notorietà necessarie ad acquisire una prima conoscenza dello *status* soggettivo del dichiarante, non è seguita la verifica delle stesse.

E' emerso, altresì, che il 48% delle strutture non ha inserito nei bandi e nei contratti la clausola di osservanza del codice di comportamento previsto dall'art. 2, comma 3, e che, per quanto riguarda il criterio di rotazione, il 16% dei rispondenti ha detto di non averlo osservato, mentre il 42% ha riferito che non è applicabile.

E' anche risultato, nel corso dell'assistenza frontale o telefonica prestata dal Responsabile della prevenzione della corruzione, da chi l'ha richiesta, l'esigenza di ricevere uno *specimen* di dichiarazioni per accertare la sussistenza o insussistenza dei requisiti soggettivi rientranti nei meccanismi di prevenzione della corruzione.

Qui preme evidenziare che l'Ufficio Contenzioso, su espressa richiesta del Responsabile della prevenzione della corruzione ha comunicato che dagli atti dell'Ufficio Contenzioso non risulta, nei primi sei mesi di vigenza del piano, nessun fatto oggetto di denuncia all'Autorità Giudiziaria Penale o segnalazioni alla Procura della Corte dei Conti, né risultano adottati provvedimenti disciplinari.

## **6. Soggetti coinvolti**

### **6.1 Responsabile della prevenzione della corruzione**

La L. 190/2012 prevede in ciascuna amministrazione la nomina di un Responsabile della prevenzione della corruzione (art. 1 , comma 7) e per l'Ateneo di Perugia, con D.R. n.462 del 27 marzo 2013, è stato nominato il Dr. Vito Quintaliani (Cat. EP2), Responsabile dell'Area Servizi Normativi e Recupero Crediti della Direzione Generale, che si avvale del Servizio di supporto al Responsabile della prevenzione della corruzione, dell'Area supporto Organi collegiali, performance, qualità, valutazione.

Il D.lgs. n.39 del 2013 ha attribuito poi nuovi compiti al Responsabile della prevenzione della corruzione, relativi alla vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità.

Inoltre, secondo quanto previsto nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici all'art. 15 del D.P.R. n. 62 del 2013, *"il responsabile cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, ai sensi dell'art.54, comma 7, del D.lgs. n. 165 del 2001, la pubblicazione sul sito istituzionale e della comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui all'articolo 1, comma 2 della legge 6 novembre 2012, n. 190, dei risultati del monitoraggio."*

Il Responsabile della prevenzione della corruzione

- propone al Consiglio di Amministrazione il Piano triennale di prevenzione della corruzione (art.1 c.8);
- definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, c. 8);

- verifica l'efficace attuazione del Piano e della sua idoneità (art.1 c.10 lett.a); propone modifiche dello stesso Piano quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione (art.1 c.10 lett.a);
- verifica, d'intesa con il Direttore Generale e il Dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione (art.1 c.10 lett.b);
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione (art.1 c.10 lett.c);
- pubblica, entro il 15 dicembre di ogni anno, sulla nuova sezione "Amministrazione trasparente" del Portale di Ateneo la relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette al CDA (art.1 c.14);
- riferisce sulla propria attività nel caso in cui il CDA o il dirigente responsabile lo richiedano (art.1 c.14);
- cura la pubblicazione del presente piano nella citata sezione "Amministrazione trasparente".

Il Responsabile, come precisato dalla circolare n.1 del 25/1/2013 del Dip. F.P, inoltre:

- ove, nello svolgimento della sua attività, riscontri dei fatti che possono presentare una rilevanza disciplinare, ne informa tempestivamente il dirigente preposto all'Ufficio cui il dipendente è addetto e all'Ufficio legale affinché possa essere avviata con tempestività l'azione disciplinare;
- nel caso in cui riscontri fatti suscettibili di dar luogo a responsabilità amministrativa, presenta tempestiva denuncia alla competente Procura della Corte dei Conti affinché sia accertato il danno erariale;
- ove, invece, riscontri fatti che rappresentano notizia di reato, presenta denuncia alla Procura della Repubblica o a un ufficiale di polizia giudiziaria con le modalità previste dalla legge (art. 331 c.p.p.) e ne dà tempestiva notizia all'Autorità nazionale anticorruzione.

## **6.2 Gli organi di indirizzo politico-di governo**

Gli organi di indirizzo politico-di governo:

- designano il Responsabile della prevenzione della corruzione ai sensi dell'art. 7, della l. 190/2012;
- adottano il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e i suoi aggiornamenti e li comunicano al Dipartimento della funzione pubblica ai sensi dell'art. 1 commi 8 e 60 della l.190/2012;
- adottano tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

## **6.3. Dirigenti**

I Dirigenti, per l'area di rispettiva competenza:

- svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile, dei referenti e dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono le misure di prevenzione(art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001);
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottano misure gestionali finalizzate alla prevenzione della corruzione(art. 16 e 55 bis

d.lgs. n. 165 del 2001);

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n.190 del 2012).

#### **6.4 Il Nucleo di Valutazione di Ateneo, O.I.V. per l'Università**

Il Nucleo di Valutazione di Ateneo, O.I.V. per l'Università:

- partecipa al processo di gestione del rischio; considera i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti;
- svolge compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (artt. 43 e 44 d.lgs. n. 33 del 2013);
- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato dall'Ateneo (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001).

#### **6.5. L'Ufficio contenzioso**

L'Ufficio contenzioso che ha la competenza dei Procedimenti disciplinari:

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);
- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 D.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art.331 c.p.p.).

#### **6.6 Dipendenti dell'Ateneo**

Tutti i dipendenti dell'amministrazione:

- partecipano al processo di gestione del rischio ;
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n.190 del 2012);
- segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente o al Servizio che ha la competenza dei Procedimenti disciplinari(art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001);
- segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6 *bis* l. n. 241 del 1990).

#### **6.7 Collaboratori dell'amministrazione**

I collaboratori, a qualsiasi titolo, dell'amministrazione:

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.;
- segnalano le situazioni di illecito.

### **7. Definizione di corruzione**

La corruzione costituisce la negazione assoluta del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (audizione del ministro per la P.A. con le Commissioni parlamentari).

In definitiva la corruzione, la cui etimologia deriva dal latino (*cum rumpere* rompere con qualche cosa) si traduce nella rottura, ossia, in una violazione di regole scritte.

Questa accezione lata si addice anche alla corruzione di cui al presente documento. Essa, in definitiva, è comprensiva delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite

ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

## 8. Contesto di riferimento

La Corte di conti, nel discorso di apertura dell'anno giudiziario 2013, ha posto in evidenza come la corruzione sia divenuta da "*fenomeno burocratico/pulviscolare, fenomeno politico-amministrativo-sistemico*". "*La corruzione sistemica, oltre al prestigio, all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione, pregiudica, da un lato, la legittimazione stessa delle pubbliche amministrazioni, e, dall'altro (...) l'economia della Nazione*".

Il P.T.P.C. alla stregua del P.N.A., persegue i tre seguenti obiettivi principali nell'ambito delle strategie di prevenzione:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

## SEZIONE II

### 9. Gestione del rischio

Quando si parla di prevenzione e contrasto alla corruzione si parla, in realtà, di analisi e gestione del rischio, ossia del processo di *risk management*, mediante il quale si misurano o si stimano i rischi che possono influenzare le attività e gli obiettivi di un'organizzazione, sviluppando poi strategie per governarli.

La definizione di rischio fa riferimento all'effetto dell'incertezza sulle attività o sugli obiettivi di un'organizzazione. Si ricomprendono, pertanto, fra i rischi, tutti gli eventi che, al loro manifestarsi, hanno un impatto sul raggiungimento degli obiettivi strategici ed operativi dell'organizzazione. La tradizionale definizione, legata ad effetti negativi, tende da qualche tempo ad ampliarsi in rischio/opportunità, dove, oltre ai tradizionali impatti negativi (minacce) sono associati anche potenziali impatti positivi (opportunità) da perseguire. Questo tipo di rischio è generalmente correlato alle innovazioni di tipo organizzativo che comportano l'adattamento a nuove circostanze o aspettative.

L'adozione del Piano di prevenzione della corruzione risponde, attraverso un approccio del tutto innovativo per le amministrazioni pubbliche, a tale bisogno e l'utilizzo delle metodologie di *risk management* rappresenta la soluzione più efficace.

Il PNA, richiamando le norme UNI ISO 310001010, definisce "Gestione del rischio" l'insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione con riferimento al rischio, evidenziandole come strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che il rischio si verifichi.

Individua inoltre le attività nell'ambito delle quali il rischio di corruzione è più elevato, stabilendo delle aree di rischio comuni a tutte le Pubbliche amministrazioni, e precisamente:

#### **A) Area: acquisizione e progressione del personale**

1. Reclutamento
2. Progressioni di carriera
3. Conferimento di incarichi di collaborazione

#### **B) Area: affidamento di lavori, servizi e forniture**

1. Definizione dell'oggetto dell'affidamento
2. Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento

3. Requisiti di qualificazione
4. Criteri di aggiudicazione
5. Valutazione delle offerte
6. Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
7. Procedure negoziate
8. Affidamenti diretti
9. Revoca del bando
10. Redazione del cronoprogramma
11. Varianti in corso di esecuzione del contratto
12. Subappalto
13. Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto

**C) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto

**D) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto

La gestione del rischio di corruzione è quindi lo strumento che l'Ateneo intende utilizzare per la riduzione delle probabilità che il rischio si verifichi. La pianificazione, mediante l'adozione del P.T.P.C., è il mezzo per attuare la gestione del rischio.

L'intero processo di gestione del rischio è basato sul coinvolgimento dei dirigenti per le aree di rispettiva competenza sopraindicate.

In linea teorica, tenute in considerazione le indicazioni di cui al P.N.A. le fasi principali per la gestione del rischio sono:

- a) mappatura dei processi attuati;
- b) valutazione del rischio per ciascun processo;
- c) trattamento del rischio.

## **10. Mappatura dei processi**

La mappatura dei processi consiste nell'individuazione del processo, delle sue fasi e della responsabilità per ciascuna fase; ciò consente, successivamente, di sviluppare la valutazione del rischio e il suo trattamento.

Il processo non è altro che il procedimento inteso come prodotto della trasformazione delle risorse, quale valore, derivante dall'insieme di attività interrelate.

Sicché la mappatura dei processi relativi alla gestione del rischio potrebbe ben coincidere con quella dei procedimenti di cui al piano triennale della trasparenza, in considerazione che quest'ultimo costituisce una sezione del presente piano.

Tuttavia in prima attuazione del presente piano a seguito dell'emanazione del P.N.A., rilevando una complessità nella definizione della mappatura dei processi per il piano triennale della trasparenza, il responsabile della prevenzione della corruzione ha ritenuto fare riferimento alle aree di rischio e alle sotto-aree indicate nell'Allegato 2 del P.N.A. e ai processi indicati per l'area A, B, C e D.

Mentre per le prime due aree i processi indicati sono di facile individuazione poiché sono espressi nominativamente e rientrano nella realtà istituzionale dell'Ateneo (reclutamento, progressione di carriera, conferimenti di incarichi di collaborazione), per le restanti due aree i processi sono individuati nella loro accezione provvedimentale (autorizzazioni, concessioni etc..) ed è, pertanto, necessario calarli nella realtà istituzionale propria dell'Ateneo.

Per quanto sopra nelle aree individuate nelle lettere C e D) in prima attuazione dopo l'approvazione del P.N.A., i processi relativi all'attività universitaria sono individuati rispettivamente:

- nei congedi, nelle aspettative, nei permessi;
- in provvidenza al personale, borse di studio per dipendenti e loro figli iscritto all'Università di Perugia; assegni di ricerca, dottorati di ricerca.

Atteso che il sistema di prevenzione della corruzione ha un carattere progressivo, sulla base dell'attività informativa da parte dei dirigenti nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione e della partecipazione al processo di gestione del rischio da parte del Nucleo di Valutazione, quale organismo di controllo interno, il responsabile della prevenzione della corruzione potrà implementare il Piano triennale.

## **11. Metodologia usata per la valutazione del rischio**

Per la fase di valutazione è stato sviluppato un modello che, oltre ad aver preso in considerazione le aree a rischio contenute nel P.N.A. (tra l'altro le stesse di quelle declinate all'art. 1 c.16 lett. a) della L. 190/2012), ha pure tenuto conto dell'all. n. 5 al P.N.A.. In questo sono esplicitati gli indici di valutazione del rischio da una scala di valori da 1 a 5 dei processi relativi alla valutazione della sua probabilità e del **suo** impatto, determinanti il valore del rischio. Esso è, in definitiva, rappresentato da un valore numerico massimo di 25 che è determinato dal prodotto delle due medie risultanti dai valori relativi a ciascuno dei due indici di valutazione: 1) delle probabilità; 2) dell'impatto. Ciò significa che il rischio è maggiore all'aumentare del suo valore, raggiungendo con il valore massimo di 25 il maggiore rischio.

## **12. Risultati della valutazione del rischio**

Per la valutazione del rischio sono stati coinvolti i dirigenti per l'area di rispettiva competenza con il coordinamento generale svolto dal Responsabile della Prevenzione. Per cui la valutazione non è altro che la risultanza delle risposte che sono state ritenute pertinenti fra quelle previste nell'all. n. 5 al P.N.A.. Dette risposte consentono di rassegnare le seguenti conclusioni per ciascun processo contenuto nel presente piano:

Aree di rischio	PROCESSO	Ripartizione/Dipartimenti competenti del processo	VALUTAZIONE DEL RISCHIO
Acquisizione e progressione del personale	Reclutamento	Ripartizione Personale	2.91
	Progressioni di carriera	Ripartizione Personale	1.75
	Conferimento di incarichi di collaborazione	Ripartizione Personale/Dipartimenti	2.33
Affidamento di lavori, servizi e forniture	Definizione dell'oggetto dell'affidamento	Ripartizione Tecnica/Area Legale e Contratti	4
	Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento	Ripartizione Tecnica	2.75
	Requisiti di qualificazione	Ripartizione Tecnica/Area Legale e Contratti	3.75
	Requisiti di aggiudicazione	Ripartizione Tecnica/Area Legale e Contratti	3.75
	Valutazione delle offerte	Ripartizione Tecnica/Area Legale e Contratti	3.5
	Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte	Ripartizione Tecnica	3.75
	Procedure negoziate	Ripartizione Tecnica/Area Legale e Contratti	3.5
	Affidamenti diretti	Ripartizione Tecnica/Dipartimenti	3.75
	Revoca del bando	Direzione Generale/Ripartizione Tecnica	5.25
	Redazione del cronoprogramma	Ripartizione Tecnica	4.5
	Varianti in corso di esecuzione del contratto	Ripartizione Tecnica	3.75
	Subappalto	Ripartizione Tecnica	3.5
	Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto	Ripartizione Tecnica	3.5
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico	Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni (ad esempio in materia edilizia o commerciale)	Amministrazione Centrale/ Dipartimenti	2.33

diretto ed immediato per il destinatario	Permessi	Ripartizione personale	1.33
	Congedi /Aspettative	Ripartizione personale	1.33
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	Provvidenze al personale	Ripartizione personale	1.33
	Borse di studio per dipendenti	Ripartizione Didattica	1.66
	Borse di studio per figli dipendenti	Ripartizione Didattica	2.5
	Borse di studio <i>post lauream</i>	Dipartimenti	2.16
	Assegni di ricerca	Dipartimenti	2.16
	Dottorati di ricerca	Dipartimenti	2.16

### SEZIONE III

#### 13. Programmazione delle misure di prevenzione

Sebbene il valore del rischio, per ciascun processo valutato, non superi il valore numerico di "5" rendendo siffattamente il rischio, per la realtà di questo Ateneo, basso, tuttavia non può non essere predisposta una programmazione delle misure di prevenzione utile a ridurre ulteriormente il rischio o comunque non aumentarlo.

Queste misure si sostanziano in misure legali ossia quelle che traggono la fonte dalla legge la cui adozione prescinde dalla valutazione del rischio e applicabili a qualsiasi realtà fattuale delle pubbliche amministrazioni e quelle facoltative da conformare ai risultati valoriali dell'analisi del rischio.

Ciò premesso qui di seguito si declinano separatamente le due misure specificando, come richiesto dal P.N.A. i criteri di verifica e le relative sanzioni.

##### 13.1 Misure legali

Per le misure legali si fa espresso rinvio al paragrafo 5 " Iniziative e misure intraprese per la prevenzione durante l'anno 2013", ove in dettaglio sono specificate quelle che sono state adottate con il primo PTPC e che devono intendersi qui richiamate nella loro interezza.

**Quale nuova misura legale** è introdotta quella relativa all'art. 53 c. 16 ter del d.lgs. 165/2001 giusta la quale sancisce il divieto per i dipendenti di avere nel triennio successivo alla cessazione del rapporto a qualunque titolo, rapporti di lavoro autonomo o subordinato con soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti o contratti per i quali il dipendente stesso ha esercitato la potestà o il potere negoziale. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di detta disposizione sono nulli. I soggetti privati hanno inoltre l'obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti a seguito dell'attività svolta a favore della pubblica amministrazione. Sicché la sanzione qui sopra evidenziata opera come condizione di requisito soggettivo legale per la partecipazione alle procedure di affidamento, con la conseguente illegittimità dell'affidamento stesso in caso di violazione.

In aderenza a quanto disposto dal P.N.A.<sup>3</sup> l'accertamento sullo *status* che determina l'astensione, l'inconferibilità, l'incompatibilità avviene mediante acquisizione d'ufficio ovvero

<sup>3</sup> pag.41

mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del D.P.R. n. 445 del 2000 (art. 20 d.lgs.n. 39 del 2013).

Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione, l'amministrazione:

- si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione,
- applica le misure previste dall'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013,
- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

Inoltre l'amministrazione nei bandi o negli avvisi di selezione per l'attribuzione degli incarichi dovrà inserire espressamente le condizioni ostative al conferimento;

In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, secondo l'art. 17 del d.lgs.n. 39/2013, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

Anche nel caso delle incompatibilità di cui ai n. 4 e 5, anche in questo caso in aderenza al P.N.A.<sup>4</sup>, l'accertamento delle condizioni ostative avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione di insussistenza delle cause di incompatibilità all'atto del conferimento dell'incarico resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del D.P.R. n. 445 del 2000 e pubblicata sul sito istituzionale (art. 20 d.lgs. n. 39 del 2013). Se la situazione di incompatibilità dovesse emergere nel corso del rapporto, comporta la decadenza dell'incarico e la risoluzione del contratto decorso il termine di quindici giorni dalla contestazione all'interessato da parte del responsabile della prevenzione (artt. 15 e 19 del d.lgs. n. 39 del 2013).

Quale misura preventiva si dispone che:

- nella fase genetica del rapporto il bando o l'avviso di selezione per l'attribuzione degli incarichi dovranno contenere espressamente le condizioni ostative al conferimento;
- nella fase funzionale l'incaricato, al momento del verificarsi della condizione di incompatibilità, dovrà rendere tempestivamente nota la sua situazione al Dirigente di riferimento tramite dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.

Relativamente al divieto di cui al n.6, qui di seguito si esplicitano le misure sanzionatorie, in aderenza a quanto previsto nel P.N.A.<sup>5</sup>, nonché le misure preventive.

Quanto alla prima misura la violazione del divieto comporta, quale sanzione, la nullità del contratto e i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrarre con l'amministrazione universitaria per i successivi tre anni ed hanno l'obbligo di restituire eventuali compensi percepiti ed accertati in esecuzione dell'affidamento illegittimo. La sanzione, quindi, opera come condizione legale per la partecipazione agli affidamenti con la conseguente illegittimità dell'affidamento.

Quanto alla seconda misura preventiva:

- nei contratti di assunzione del personale sia inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, sia inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche

---

<sup>4</sup> pagg. 42-43

<sup>5</sup> pagg. 43-44

amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;

- sia disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
- si agisca in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, c. 16 ter, d.lgs. n. 165 del 2001

### **13.2 Rispetto dei termini di cui alla L. 240/1990**

L'accezione di "termine" evoca "il tempo" che è un concetto valoriale. La giurisprudenza lo identifica come "il bene della vita" – I Greci avevano due lemmi per definire il tempo: *Chronos* nella sua accezione, come da noi conosciuta, di tempo cronologico, dandogli quindi un significato logico quantitativo;

*Kairos* nella sua accezione del "tempo delle scelte". Si contrappone a *chronos* perché ha un significato logico qualitativo.

Il tempo si concilia con l'esigenza di efficacia dell'azione umana. Si ricollegava alle azioni che dovevano essere compiute, "tempestivamente", non tollerando né il ritardo, né l'esitazione.

Quindi "*kairos*" coincide con il "tempo" di cui al c. 28 dell'art. 1 della L. 190/2012 il quale nel richiederne il rispetto, implicitamente, evoca i termini del procedimento previsti dall'art. 2 della L.241/1990.

Il rispetto del termine si sostanzia in una garanzia per il cittadino; è la centralità dell'obbligo della pubblica amministrazione di concludere il procedimento entro il termine prefissato.

La sua inosservanza incide conseguentemente sui principi informatori dell'agire della pubblica amministrazione e potrebbe essere anche sintomo di un *modus agendi* non lecito per favorire un soggetto terzo, in danno del soggetto titolare dell'interesse legittimo a ricevere il provvedimento di cui all'istanza presentata all'amministrazione.

Sicché stante questo delineato concetto di "tempo nel procedimento" saranno adottate azioni di monitoraggio ogni sei mesi e tese a verificare il rispetto dei termini procedurali, tramite la produzione dell'istanza di parte ove esistente o la comunicazione di inizio d'ufficio del procedimento e l'atto provvedimento da parte delle strutture cui è rivolto il monitoraggio.

### **13.3. Rotazione del personale**

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione e l'esigenza del ricorso a questo sistema è stata sottolineata anche a livello internazionale. L'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, infatti, riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione.

Il criterio se sul piano meramente teorico si pone come efficace misura preventiva, tuttavia questo occorre calarlo nella realtà fattuale di ogni amministrazione per poi accertare se sia, concretamente, applicabile o meno, anche in relazione alla fungibilità delle attività, ivi comprese quelle altamente specializzate.

Per la realtà fattuale dell'Ateneo di Perugia la rotazione, se appare percorribile per il ruolo di responsabile del procedimento, non lo appare per i dirigenti atteso l'esiguo numero (quattro), al momento, effettivamente attivi (essendo n.1 in aspettativa) e per due di questi della loro specificità.

I dirigenti, ai sensi dell'art. 5 della L.241/1990, provvederanno ad adottare, ove possibile, il criterio di rotazione per i responsabili del procedimento di competenza dell'unità organizzativa dallo stesso diretta.

Prima di attivare la rotazione saranno modulati percorsi di formazione *ad hoc* e attività di affiancamento propedeutica.

### **13. 4 Ulteriori misure**

#### **13.4.1 Segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*)**

L'art. 1, comma 51, della legge ha introdotto un nuovo articolo nell'ambito del d.lgs. n. 165 del 2001, l'art. 54 *bis*, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*", il c.d. *whistleblower*. Si tratta di una disciplina che introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

L'art.54 bis consente al dipendente di denunciare all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti ovvero di riferire al proprio superiore gerarchico le condotte illecite, di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. La norma prevede la tutela del dipendente tramite l'obbligo di riservatezza da parte dell'amministrazione, mantenendo l'anonimato, nonché rendendolo esente da sanzioni, come il licenziamento, o misure discriminatorie, dirette o indirette, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

In prima applicazione di tale disposizione in attuazione del P.T.P.C., si prevede che la segnalazione sia fatta con un modulo predisposto scaricabile dal sito istituzionale dell'Ateneo, e inviato in busta sigillata al Dirigente della ripartizione ove presta servizio il denunciato o al Responsabile della prevenzione della corruzione, con apposta all'esterno la dicitura "Riservata". Nel plico contenente la denuncia, dovrà essere inserita un busta non trasparente sigillata, contenente un cartoncino con le generalità del denunciante, le quali saranno rivelate, ai sensi dell'art.54 bis c. 2 ultimo periodo del d.lgs. 165/2001, "*...solo qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte.... e la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato*".

Qualora la denuncia dovesse riguardare un Dirigente o il Responsabile della prevenzione della corruzione il modulo dovrà essere trasmesso al Direttore Generale. Nel caso, invece che dovesse riguardare gli organi di vertice, la denuncia dovrà essere direttamente inoltrata all'Autorità Giudiziaria o alla Corte dei Conti.

In conformità al dettato normativo, vigeranno obblighi di riservatezza a carico di tutti coloro che ricevono o vengono a conoscenza della segnalazione e di coloro che successivamente dovessero essere coinvolti nel processo di gestione della segnalazione.

Inoltre, tenuto conto che la violazione di quanto indicato nel presente Piano comporta responsabilità disciplinare, la violazione della riservatezza potrà comportare l'irrogazione di sanzioni disciplinari, salva l'eventuale responsabilità civile e penale dell'agente.

#### **13.4.2 Formazione**

E' necessario che, nell'ambito del contesto strategico preventivo, sia pianificata l'opera formativa "professionale" - intesa, quale dettato costituzionale (art. 35 c.2 Cost.) ovvero come strumento di crescita della personalità, al fine, peraltro, di far condividere una visione etica della pubblica amministrazione.

Parallelamente a questo processo di valorizzazione della cultura della legalità, della integrità e della trasparenza, la Legge n.190, impattando sulle principali fonti normative della pubblica amministrazione (L.241/1990, il D.Lgs. 165/2001 e il D.Lgs. 163/2006) e su alcuni dei loro

principi fondamentali (pubblicità e trasparenza) e offrendone una diversa chiave di lettura con implicazioni immediate e pratiche, declina una serie di misure di formazione volte ad analizzare le novità normative e a creare conoscenze e competenze tese a ridurre, dal punto di vista gestionale, il rischio di corruzione.

In particolare:

i cc. 8 e 11 dell'art. 1 prevedono la definizione di procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti al rischio di corruzione, eventualmente verificando l'esistenza di percorsi anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti sui temi dell'etica e della legalità;

il c. 44 dell'art. 1 innovando l'art. 54 "Codice di comportamento" del D.Lgs. 165/2001, introduce, al c.7, la previsione che le pubbliche amministrazioni verifichino **"annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzino attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi"**. Formazione va intesa quale dettato Costituzionale (di cui all'art. 35 c.2 La Repubblica cura la formazione e l'elevazione professionale), ovvero come strumento di crescita della personalità, al fine peraltro, di far condividere una visione etica della pubblica amministrazione al funzionario che deve essere in grado di poter comprendere, interiorizzare la formazione ricevuta (azione empatica).

Potranno essere avviati percorsi di formazione on-line, tramite l'uso della piattaforma Moodle, dedicati alla formazione a distanza per il personale di Ateneo.

Si ritiene di sviluppare interventi di formazione rivolti a tutto il proprio personale, docente e tecnico-amministrativo, con la duplice funzione di prevenire e contrastare il fenomeno e fornire la massima informazione sulle situazioni concrete di rischio, articolati su più livelli:

- 1) Una formazione generalizzata che abbia come caratteristica principale la diffusione dei principi normativi e la contestualizzazione dei profili di rischio legati alle attività svolte in Ateneo. Tale intervento dovrà necessariamente essere diretto alla generalità del personale universitario docenti e personale Tecnico Amministrativo ed avere un forte impatto comunicativo diretto a stimolare la condivisione di principi etici e il rifiuto dell'illegalità.
- 2) Una formazione specifica diretta ai Responsabili, Dirigenti e Direttori di Dipartimento e delle strutture periferiche, con l'obiettivo di illustrare le responsabilità e le procedure da attivare per evitare/segnalare il verificarsi di episodi di corruzione tra il personale.

Caratteristica dei percorsi formativi proposti sarà la modularità, il cui obiettivo principale è di assicurare una formazione specifica la cui articolazione sarà puntualizzata di volta in volta con l'applicazione del piano di Formazione e che di massima non potrà prescindere dai seguenti contenuti:

- a) una parte introduttiva che spieghi cos'è la corruzione, cosa rientra in tale fattispecie ai fini del presente Piano, e le innovazioni previste dalla Legge 190/2012, compreso il conflitto di interessi e il Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche amministrazioni;
- b) l'esplicitazione degli elementi per prevenire e arginare i fenomeni corruttivi, giungendo a dettagliare il ruolo che ciascuno ha all'interno della propria organizzazione al fine di riconoscere ogni eventuale situazione di rischio.

#### **13.4.3 Iniziative di prevenzione della corruzione**

Conclusivamente, in un'ottica strumentale della riduzione del rischio di corruzione, tenuto anche conto della relazione del Responsabile della prevenzione della corruzione redatta ai sensi dell'art.1 c.14 della L. 190/2012 e pubblicata nel sito istituzionale, l'attenzione che lo stesso Responsabile della prevenzione porrà in essere, avrà quattro direttrici:

- 1) **di risoluzione delle disfunzioni evidenziate dalla rilevazione.** In dettaglio:
  - gli uffici e le segreterie dei dipartimenti saranno dotati, alla luce di una evidenziata incompletezza procedurale nell'adozione delle verifiche relative alle dichiarazioni e al mancato inserimento nei contratti delle clausole comportamentali, di appositi *specimen* riguardanti le dichiarazioni da rendere per l'accertamento dello status soggettivo che potrebbe determinare, l'astensione dal procedimento, l'incompatibilità e l'inconferibilità, nonché *specimen* di contratti in cui inserire le clausole di osservanza degli obblighi comportamentali;
  - saranno richiesti chiarimenti sui motivi che hanno determinato le mancate verifiche relative alle dichiarazioni e se del caso riesaminare il vigente regolamento;
  - si affronterà anche la questione del meccanismo di rotazione che in alcune ambiti strutturali, ad es. i dipartimenti, potrebbe rimanere, per oggettive difficoltà, inattuabile;
- 2) **di trasparenza.** In dettaglio:
  - nel coinvolgere i responsabili delle strutture ai fine di predisporre un'analisi e una valutazione dei rischi delle attività inerenti le strutture di cui sono responsabili al fine del redigendo nuovo piano triennale e si illustrerà il codice di comportamento, di prossima adozione, che integrerà lo stesso piano;
  - nell'illustrare il nuovo piano triennale per il triennio 2014-2016 al fine di consentire ai responsabili delle strutture deputati all'attuazione del piano, una piena e precisa conoscenza dei loro adempimenti;
  - nell'individuare referenti, tempi e modalità informative per il monitoraggio relativo all'esecuzione del nuovo P.T.P.C.;
  - riferire al Consiglio di Amministrazione semestralmente sull'esecuzione del piano triennale di prevenzione della corruzione;
  - riferire semestralmente al Nucleo di Valutazione quale OIV sull'andamento esecutivo del Piano;
- 3) **di vigilanza.** In dettaglio:
  - intensificazione dei controlli, a campione, sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese di dipendenti e dagli utenti ai sensi degli articoli 46, 49, 71 e 72 del D.P.R. n.445 del 2000;
  - promozione di convenzioni tra amministrazioni per l'accesso alle banche dati istituzionali contenenti informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti di cui agli articoli 46 e 47 del D.P.R. 445/2000, disciplinando le modalità di accesso senza oneri a carico dell'Ateneo;
  - controllo del rispetto delle condizioni di correttezza e legittimità dei procedimenti in corso o già conclusi;
  - monitorare, ai sensi del c. 9 lett. a) dell'art.1 della L. 190 *"i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione"*.
- 4) **di raccordo.** In dettaglio:
  - prendere contatti con l'Azienda Ospedaliera di Perugia e Terni per l'individuazione di aree comuni di intervento relativamente alle attività assistenziali svolte dai dipendenti dell'Ateneo che operano in regime di convenzione.

#### **13.4.4 Modalità delle verifiche**

Sarà istituito un pull di Ateneo che procederà alla vigilanza delle misure di prevenzione di cui al punto 3 del precedente paragrafo. In caso di irregolarità riscontrate o individuazione di atti che presentano vizi di legittimità, questi dovrebbero essere segnalati ai vertici dell'Amministrazione, al fine di revocare o rettificare l'atto viziato riconducendolo a legittimità.

Non essendo presumibilmente possibile sottoporre a controllo tutti i provvedimenti adottati dalle strutture, occorre far ricorso alla individuazione di un campione significativo, selezionato secondo regole ispirate al generale principio della imparzialità, anche attraverso una standardizzazione degli strumenti di controllo, mediante precostituzione di "*griglie di riferimento*" dove per le varie tipologie degli atti da sottoporre a controllo siano riportati gli elementi indispensabili costitutivi del provvedimento nonché gli adempimenti procedurali.

#### **14. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano**

Il Presente Piano triennale sarà trasmesso al Dipartimento della Funzione Pubblica tramite modalità stabilite dal Dipartimento stesso, pubblicato nel sito web dell'Ateneo nel portale relativo ad "Amministrazione Trasparente", e diffusi i contenuti, tramite incontri, giornate di formazione, a tutto il personale dell'Ateneo.

### **SEZIONE IV**

#### **15. Il codice di comportamento**

##### **15.1 Premessa**

Tra gli strumenti annoverati dal Piano Nazionale Anticorruzione figura l'adozione del codice di comportamento, da considerarsi quale modalità preventiva e deterrente dei fenomeni di corruzione, ritenuto di fondamentale importanza ai fini di un corretto indirizzo dell'azione amministrativa e dei comportamenti degli operatori pubblici nell'osservanza dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. L'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'art. 1, comma 44, della L. n.190 assegna al Governo il compito di definire un Codice di comportamento dei pubblici dipendenti "*al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.*". In attuazione della delega, il Governo ha approvato il D.P.R. n. 62 del 2013, recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici. Tale regolamento, definito dalla CiVIT (ora A.N.AC) "codice generale", costituisce la base minima di ciascun codice di comportamento che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare. In esso sono definiti i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare

Dette norme devono regolare in senso legale ed eticamente corretto il comportamento dei dipendenti e, per tal via, indirizzano l'azione amministrativa.

Il riferimento all'intervento operato dal Legislatore con la legge n. 190 sulla disciplina del codice di comportamento, attraverso la riformulazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001, inquadra sistematicamente questa misura tra quelle più incisive finalizzate a contrastare e reprimere la corruzione e la illegalità nella pubblica amministrazione.

Il codice, infatti, insieme ai più ampi obblighi di trasparenza nell'organizzazione interna e nell'assegnazione degli incarichi dirigenziali e alla nuova disciplina sulle incompatibilità,

concorre a definire in modo più organico ed integrato un complesso di condotte non più solo finalizzate (come nella originaria versione dell'art. 54 del d.lgs. n. 165) ad assicurare la qualità dei servizi resi dalle Amministrazioni ai cittadini, ma destinate soprattutto a prevenire i fenomeni di corruzione e a garantire i principi e i doveri costituzionali di cui si è detto. La legge n. 190, nell'intendimento di rafforzare la cogenza delle norme dei codici di comportamento, ha espressamente sancito (nell'art. 1, comma 44) che *“la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniquale volta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi e regolamenti”*. Tutto ciò a conferma che, nel tempo, è stata sempre più avvertita l'esigenza di codificare regole di condotta che, al contrario, avrebbero dovuto considerarsi connaturate alla stessa essenza e struttura dell'agire del dipendente pubblico.

**Novità del nuovo Codice** è l'estensione soggettiva di applicabilità delle sue norme, riferite non solo a tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, ma anche a tutti i collaboratori o consulenti, ai titolari di organi o incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche e ai collaboratori di imprese fornitrici di beni e servizi che realizzino opere in favore dell'amministrazione e la quantificazione in € 150,00 del limite di valore relativo ai regali che possono essere ricevuti, oltre ad una sezione dedicata ai doveri dei dirigenti.

L'art. 54 c.5 nel testo riscritto dal c. 44 dell'art.1 della L. 190/2012, prevede poi che ciascuna amministrazione faccia adottare dal proprio organo di indirizzo politico il codice di comportamento che si inserisce nell'ambito delle misure di prevenzione fondamentali.

### **15.2 Adozione del codice da parte dell'Ateneo**

Su tale premessa fonda il codice di comportamento dell'Ateneo che, redatto da una Commissione nominata con Decreto del Direttore Generale n. 494 del 27/11/2013 e sottoposto a consultazione pubblica tramite pubblicazione nel sito istituzionale dell'Ateneo dal 13/1/2014 al 17/1/2014 è stato successivamente trasmesso al Nucleo di Valutazione per il parere obbligatorio reso in data 21 gennaio 2013 e da ultimo è stato adottato dall'organo di indirizzo politico dell'Ateneo nella seduta del 28 gennaio 2014.

Esso, recependo le indicazioni fornite dall'ANAC con delibera n.75/2013, contiene misure in parte conformi al codice di comportamento di cui al D.P.R. 62/2013 e in parte a quelle del codice etico dell'Ateneo. Altre norme, invece, sono state recepite a fronte dello schema suggerito dal CODAU e pervenuto all'Ateneo in data 31 dicembre 2013.

I Dirigenti, i Direttori di Dipartimento, e il Responsabile della prevenzione della corruzione vigilano sul rispetto dei Codici.

Il testo del codice è consultabile al seguente link:

[http://www.unipg.it/files/pagine/202/Codice\\_di\\_Comportamento\\_2014.pdf](http://www.unipg.it/files/pagine/202/Codice_di_Comportamento_2014.pdf)

## **SEZIONE V**

### **16. Il Programma triennale della trasparenza**

Ai sensi del c. 15 della L. 190, la trasparenza dell'attività amministrativa costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art.117 c. 2, lett. m) della Costituzione, ribadendo, così, il concetto già espresso dall'art.11 della L. 150/2009. Lo stesso concetto poi si evince dall'interpretazione dell'art. 1 del d.lgs. 33/2013 “ Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da

parte delle pubbliche amministrazioni”, secondo il quale la trasparenza è intesa “*come accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni*”, al fine di “*favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche*”. Tale norma nel rafforzare la qualificazione giuridica della “trasparenza”, pone in luce che essa non è da considerare come fine ma come strumento per avere un’amministrazione che opera in maniera eticamente corretta e che persegue obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità dell’azione

La trasparenza di fatto si sostanzia nell’obbligo di pubblicare gli atti o i relativi dati ed essendo, come detto, strumento di prevenzione della corruzione che costituisce “*la negazione assoluta del buon andamento e dell’imparzialità dell’amministrazione*”, rientra negli indici sintomatici del principio di cui all’art.97 C. del “Buon andamento e dell’imparzialità dell’amministrazione”. Con l’entrata in vigore del d.lgs 14 marzo 2013, n.33 le amministrazioni di cui all’art. 1 c. 2 del d.lgs.165/2001, incluse le Università, devono adottare il Programma triennale per la trasparenza e l’integrità.

Detto programma pur disegnato come strumento di programmazione integra, alla luce di quanto precisato nel P.N.A.,<sup>6</sup>di regola costituisce una sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione, poiché rientra tra le misure preventive della corruzione.

Il Programma triennale per la trasparenza e l’integrità 2014-2016, è inserito, pertanto, nella presente sezione, come parte integrante del Piano triennale anticorruzione, quale allegato tecnico, logicamente disgiunto dal presente Piano, al solo fine di rispondere a esigenze di semplificazione volte a non creare duplicazioni di adempimenti da parte dell’Amministrazione. Il testo del programma è consultabile al seguente link:

<http://www.unipg.it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/programma-per-la-trasparenza-e-l-integrita>

---

<sup>6</sup> Pag.35