

**ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA**

DELIBERA N. **115** , ESTRATTO DAL VERBALE DEL  
CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE DEL **26/01/2016**  
OMISSIS

<b>OGGETTO: PIANO DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2016 - 2018 - APPROVAZIONE SEDUTA STANTE - URGENTE</b>			
N. o.d.g.: <b>14/06</b>	Rep. n. <b>115/2016</b>	Prot. n. <b>15394/2016</b>	UOR: <b>UNITÀ ANTICORRUZIONE</b>

**RELAZIONE ISTRUTTORIA PREDISPOSTA DALL'UFFICIO PROPONENTE:**

Anticorruzione - Dirigente responsabile della prevenzione della corruzione e unità professionale.

***FINALITA'/SCOPO***

Approvazione dell'aggiornamento annuale del piano di prevenzione della corruzione triennale (L. 190/2012) che definisce la strategia dell'ente in materia secondo un Piano Nazionale. Il Piano triennale in sintesi individua i miglioramenti organizzativi che contribuiscono a prevenire i rischi, a creare condizioni di buona amministrazione e un contesto sfavorevole a comportamenti che pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità dell'amministrazione. Secondo i recenti aggiornamenti del Piano Nazionale (PNA) le misure di prevenzione riguardano l'ente nel suo complesso in rapporto anche ai progetti e programmi elaborati per il raggiungimento di altre finalità, quali ad es: la maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, semplificazioni amministrative.

***PRESIDIO POLITICO***

Magnifico Rettore.

***PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO***

La L. 190/2012 " Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" impone a tutte le Pubbliche Amministrazioni (P.A), comprese le Università, la nomina di un dirigente responsabile della prevenzione della corruzione; l'adozione e pubblicazione sul portale di un piano triennale e aggiornato annualmente che definisca la strategia dell'ente in materia, secondo un Piano Nazionale in continuo aggiornamento e mutamento (PNA) predisposto la prima volta dal Dipartimento Funzione Pubblica e approvato dalla Autorità Nazionale Anticorruzione a settembre 2013 e aggiornato a novembre 2015 esclusivamente dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

Secondo le normative nazionali:

- il concetto di corruzione è più ampio di quello penalistico e tende a prevenire i fenomeni corruttivi, compresi l'abuso di poteri per ottenere vantaggi privati, l'inquinamento dell'azione amministrativa dall'esterno, la violazione della imparzialità e della correttezza, il mal governo e tutte le pratiche che contribuiscono a rafforzare la percezione del cittadino che la realizzazione dei suoi diritti sia legata alla "conoscenza" degli amministratori;
- l'ANAC nell'aggiornamento del Piano Nazionale (PNA) ha sottolineato che le misure di prevenzione hanno un carattere organizzativo e riguardano l'ente nel suo complesso in rapporto non solo alle condizioni che consentano scelte imparziali o che garantiscano l'imparzialità soggettiva dei funzionari, ma anche ai progetti e programmi elaborati per raggiungere altre finalità, quali ad es: la maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, semplificazione amministrativa, buone pratiche, qualificazione del personale (vedi pag. 8, 22 e 23 del PNA);
- il responsabile della prevenzione della corruzione propone il piano, ne verifica l'attuazione, è il punto di riferimento della strategia che in ogni caso coinvolge l'intera organizzazione e molti soggetti.

L'Ateneo si è dotato di un primo piano triennale di prevenzione della corruzione nel mese di marzo 2013, in assenza delle direttive del Piano Nazionale giunte successivamente nel mese di settembre 2013. Il primo aggiornamento del Piano approvato con delibera n. 207 dal Consiglio di Amministrazione in data 29 gennaio 2014, pur comprendendo alcune iniziative e misure intraprese nel 2013, è stato un piano strutturalmente nuovo comprensivo dei contenuti indicati e dettagliati nel Piano Nazionale del 2013; in particolare ha tenuto conto della centralità e delle metodologie del sistema di gestione del rischio, della funzione prevalente di prevenzione, restringendo il ruolo del controllo e monitoraggio al servizio della pianificazione.

### **Organo di indirizzo politico che approva il piano di prevenzione della corruzione.**

L'art. 1, comma 8 della L. 190/2012 dispone che "l'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile della prevenzione della corruzione, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale...".

Il Piano Nazionale già nel 2013 segnalava la natura programmatica del piano triennale che conseguentemente doveva essere coordinato con tutti gli altri strumenti di programmazione e doveva indicare obiettivi, misure, responsabili, tempistica, risorse.

Pertanto secondo una interpretazione sistematica delle norme, ai fini della prevenzione della corruzione e della individuazione dell'organo di indirizzo politico che approva occorre riferirsi alla funzione e non ai caratteri soggettivi: ai sensi dello Statuto di Ateneo l'organo che definisce le strategie dell'ente è il Consiglio di Amministrazione. Quest'ultimo difatti è responsabile dell'indirizzo strategico, della programmazione finanziaria, del personale di ateneo, operando secondo criteri di efficienza, sostenibilità, efficacia, qualità (art. 7 Statuto di Ateneo).

### **Formazione di processo del Piano Triennale**

Nell'ultimo aggiornamento del Piano Nazionale (PNA) l'autorità "ANAC" ha individuato fra le cause della scarsa qualità dei piani triennali, il ridotto coinvolgimento dei componenti degli organi di indirizzo della "politica" in senso ampio; ha suggerito soluzioni che portino ad una maggiore consapevolezza e condivisione degli obiettivi.

Durante l'anno 2015 il responsabile della prevenzione della corruzione e l'unità professionale relativa hanno incontrato i rappresentanti degli studenti interessati alla tutela del dipendente che segnala l'illecito. Nelle riunioni sono state illustrate le strategie di prevenzione contenute nel piano e in particolare lo stato di attuazione del sistema informativo in corso sulla segnalazione dell'illecito.

Nel mese di dicembre del 2015 in una apposita riunione il Responsabile della prevenzione della corruzione ha informato e sensibilizzato il Prorettore vicario di nuova nomina sulle strategie della prevenzione della corruzione dell'Ateneo. Il 18 gennaio 2016 sono stati coinvolti il Rettore e i Prorettori che hanno ricevuto le proposte del responsabile della prevenzione della corruzione.

### **Sintesi delle più importanti novità dell'aggiornamento del Piano Nazionale (PNA)**

#### Punti di vigilanza

Nel mese di novembre 2015 l'Autorità Nazionale Anticorruzione, attualmente unico soggetto competente in materia di anticorruzione (con poteri sanzionatori e regolatori), con il nuovo Piano Nazionale ha integrato e fornito numerosi chiarimenti rispetto ai contenuti del Piano approvato nel 2013. L'Autorità ha preso spunto dalle criticità rilevate dall'analisi dei piani triennali sino ad oggi adottati dalle pubbliche amministrazioni e, oltre a fornire una guida generale e approfondita, ha ad esempio sintetizzato alcuni punti di vigilanza: a) maggiore coinvolgimento degli organi di indirizzo nel processo di formazione del Piano Triennale e nelle direttive verso i dipendenti e i dirigenti per assicurarne la piena attuazione; b) maggiore

connessione fra le analisi sui processi, procedimenti e misure di prevenzione; c) maggiore connessione fra le misure di prevenzione e gli obiettivi e conseguenti responsabilità dirigenziali; d) integrazione con altri piani programmatori; e) monitoraggio sulle misure; f) maggiore qualità dei codici di comportamento (vedi pag. 51 e 52 del PNA).

#### Approccio generale richiesto

L'Autorità nel Piano Nazionale Anticorruzione del 2015 invita le amministrazioni a utilizzare un approccio non burocratico ma sostanziale, in linea con tutti i principi della buona amministrazione, qualità dei servizi, trasparenza dei ruoli e delle attività, consapevole che in un ambiente più chiaro in cui le risorse umane lavorano in team e fanno comunità, i fenomeni corruttivi e l'uso deviato della funzione pubblica hanno meno spazio.

L'aggiornamento ha chiarito meglio la figura del Responsabile della prevenzione della Corruzione, il ruolo, la posizione di indipendenza, le condizioni di nomina, le condizioni di garanzia in caso di revoca, tutelate dall'ANAC e previste dall'art. 15 del Dlgs. 39/2013, il supporto conoscitivo e operativo (vedi pag. 10 e 11 e 12 del PNA).

#### Ulteriori Aree di rischio (vedi pag. 17 e 18 del PNA)

Il PNA ha aggiunto alcune aree di rischio rispetto a quelle obbligatorie indicate nel 2013 (scelta del contraente; selezioni del personale; autorizzazioni e concessioni; concessioni di benefici economici). Altre aree di rischio generale sono: gestione delle entrate e delle spese e del patrimonio; controlli, verifiche e sanzioni; incarichi e nomine; affari legali e contenzioso. Ha poi raccomandato di far emergere le aree di rischio specifiche relative alla tipologia dell'ente, salva l'autonomia dell'ente che deve sempre tener conto del proprio contesto. Per l'Università ha fatto alcuni esempi: didattica (test e valutazioni), ricerca (concorsi e gestione dei fondi).

#### Mappatura dei processi e miglioramento della gestione del rischio.

Il primo fine è quello di rendere trasparente e comprensibile chi fa cosa nell'amministrazione. Il PNA ha chiarito anche il concetto di processo. La mappatura dei processi deve riguardare sostanzialmente tutte le attività che la PA svolge per produrre i suoi servizi e non solo i procedimenti amministrativi (che sono quelle attività di natura pubblicistica che si caratterizzano perché disciplinate nelle norme e che sfociano in provvedimenti puntuali amministrativi con determinati destinatari). La realizzazione della mappatura deve tener conto della dimensione dell'ente, delle conoscenze e delle risorse disponibili, dell'esistenza o meno di basi di partenza; ad es: prima ricognizione dei procedimenti amministrativi, sistemi

di controllo di gestione e tutte le mappature di ruoli, responsabilità e attività esistenti anche ad altri fini (vedi pag. 18 PNA). La mappatura deve condurre ad un elenco di processi con una descrizione di rappresentazione e di dettaglio che tenga conto della complessità, delle caratteristiche peculiari dell'ente. Come minimo è necessaria l'individuazione delle responsabilità e delle strutture organizzative che intervengono. Altri elementi sono l'origine del processo (input); l'indicazione del risultato atteso (output); l'indicazione della sequenza di attività che consente di raggiungere il risultato; fasi, tempi, risorse, interrelazioni fra i processi. Per questo il PNA sottolinea l'importanza del coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative e di gruppi lavoro dedicati a interviste puntuali agli addetti ai processi per conoscere gli elementi peculiari e i principali flussi. (vedi pag. 18 e 19 del PNA). La gestione del rischio è un processo di miglioramento continuo e graduale; deve tener conto della cura dell'interesse pubblico, dell'integrazione con altri processi di programmazione e gestione (ciclo della performance e controlli interni); deve trovare riscontro negli obiettivi organizzativi e diventare elemento di valutazione del dirigente; implica l'assunzione di responsabilità da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione, degli organi di indirizzo, dei dirigenti; non ha finalità repressive ma di miglioramento organizzativo (vedi pag. 15 del PNA). Infine il PNA riporta una parte speciale di approfondimento che rappresenta un modello dettagliato di gestione del rischio nell'area dei contratti pubblici.

In breve sintesi l'università di Bologna negli anni scorsi ha strutturato il Piano Triennale inserendo tutti i contenuti richiesti dalle direttive nazionali vigenti. Ha illustrato il processo di gestione del rischio e la metodologia guidata da tabelle allegate al Piano Nazionale del 2013; ha concentrato l'attenzione sulle attività e sulle aree di rischio obbligatorie: appalti, selezione del personale, benefici agli studenti, ammissione ai corsi di dottorato, incarichi per il deposito di brevetti; ha sviluppato le misure generali di prevenzione obbligatorie ad es: su trasparenza, mappatura dei procedimenti e monitoraggio, formazione del personale, rotazione, norme interne, codice di comportamento, incarichi, formazione di commissioni e assegnazioni agli uffici; ha progettato e predisposto gli strumenti tecnici della misura obbligatoria di tutela del dipendente nella segnalazione dell'illecito; ha sviluppato altre misure non obbligatorie quali l'attività di soluzione di casi di conflitto di interessi, sensibilizzazione e consulenza nei confronti degli enti controllati; condivisione di prassi, comportamenti e procedure fra l'amministrazione generale e le strutture periferiche; miglioramenti dei processi di gestione documentale; ha verificato l'efficacia delle misure aggiungendo per ogni area di rischio altre

misure necessarie; ha gradualmente avviato la mappatura di alcune attività dei dipartimenti (formazione dei requisiti per la selezione del personale e benefici agli studenti).

La fine dell'anno 2015 è stata caratterizzata dal cambio della governance nell'Ateneo Bolognese. A novembre si sono insediati gli organi di indirizzo e strategici principali ( Rettore, Prorettori e Delegati). E' in corso il rinnovo del Direttore Generale la cui selezione si prevede che si concluda nella primavera dell'anno 2016. E' quindi in corso un mutamento radicale degli organi che potrebbero cambiare l'organizzazione interna. Per questa ragione in un'ottica di razionalizzazione e qualità delle attività e per un maggiore consapevolezza e coinvolgimento dei nuovi organi di indirizzo e di gestione, si ritiene utile programmare negli anni successivi, con avvio nel 2016 la complessa mappatura di tutti i processi in modo più dettagliato e approfondito, secondo la metodologia descritta nel Piano Nazionale e sintetizzata anche nell'aggiornamento del paragrafo 4 del Piano.

Gli uffici riportano in allegato il Piano di Prevenzione della Corruzione, parte integrante della relazione.

#### **IMPEGNO DI SPESA/ACCERTAMENTO DI ENTRATA PER L'ATENEO**

Nessuno

#### **FIRMA UNITA' PROFESSIONALE**

*(Dott.ssa Daniela Liuzzi)*

#### **FIRMA DIRIGENTE RESPONSABILE PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

*(Dott. Leonardo Piano)*

Il **Consiglio di Amministrazione** approva, *in forma unanime*, il piano di prevenzione della corruzione 2016 – 2018.

*La presente delibera è approvata seduta stante dai componenti dell'organo.*

#### **AREE/UFFICI INTERESSATI PER CONOSCENZA E/O COMPETENZA**

TUTTE

#### **ALLEGATI:**

N. 1 “Piano Di Prevenzione della Corruzione 2016 – 2018 ” Pagg. 52 (parte integrante del deliberato).

OMISSIS

La seduta ha termine alle ore 16,30.

IL DIRETTORE GENERALE

Segretario

F.to Marco Degli Esposti

Per copia conforme

IL RETTORE

Presidente

F.to Francesco Ubertini

Bologna, 27/01/2016

IL DIRETTORE GENERALE