



# UNIVERSITÀ DI PISA

Progressione economica con requisiti al 31 dicembre 2019

(D.D. prot. n. 84291 del 21 settembre 2020)

Materiale didattico - Categoria D

Aspetti organizzativi alla luce della vigente normativa sul pubblico impiego e sulle università e dello Statuto  
di Ateneo

***IL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PROMOZIONE DELLA  
TRASPARENZA: IL LIVELLO NAZIONALE E LOCALE E L'ESPERIENZA  
DELL'UNIVERSITA' DI PISA***

*Marina Mazzoni*

## Sommario

<b>1. Gli ambiti di intervento delle norme in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza. ....</b>	<b>3</b>
1.1. La Legge Anticorruzione (L. 190/2012).....	3
1.2. Il D.lgs. 33/2013 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni” .....	4
<b>2. Gli attori del sistema di prevenzione a livello nazionale e a livello di singola amministrazione .....</b>	<b>5</b>
2.1. IL LIVELLO NAZIONALE.....	5
2.2. LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI .....	7
<i>L’organo d’indirizzo amministrativo</i> .....	7
<i>Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)</i> .....	7
<i>L’Organismo Indipendente di Valutazione (Nucleo di valutazione di Ateneo).</i> .....	10
<b>3. IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE .....</b>	<b>11</b>
3.1. Il PNA 2017 e le Istituzioni Universitarie .....	14
3.2. Il processo di definizione o aggiornamento dei contenuti e il nuovo PNA (2019). .....	15
3.3. La pianificazione anticorruzione e trasparenza dell’Ateneo di Pisa .....	16

## 1. Gli ambiti di intervento delle norme in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

### 1.1. La Legge Anticorruzione (L. 190/2012)

Il sistema di prevenzione del rischio corruttivo nazionale prende avvio nel 2012 con la cosiddetta “Legge Anticorruzione”, cioè con la Legge 6 novembre 2012, n. 190 **“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione.”**

La nuova norma, costituita di due articoli (il secondo dedicato alla clausola d’invarianza) definisce in successione:

- (Art.1, commi dall’ 1 al 4) gli attori del sistema a livello nazionale ed i loro compiti;
- I contenuti dell’attività delle amministrazioni e le modalità e strumenti con cui queste devono operare in tema di prevenzione della corruzione (art.1, commi dal 5 al 14);
- I contenuti prioritari delle misure di prevenzione, con particolare riguardo alla trasparenza, al conflitto d’interesse, agli incarichi vietati ai pubblici dipendenti e all’impiego successivo alla cessazione di precedenti incarichi, ai codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni, ai patti d’integrità con le imprese, alle modalità di costituzione delle commissioni di concorso; al regime di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi, alla Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (il così detto Whistleblower) etc.

La legge dedica complessivamente alle misure di prevenzione i commi dal 15 al 74.

I successivi sono invece volti a modificare alcune norme di ambito penalistico (commi dal 75 all’83). Il testo della Legge 190/2012 definisce insomma una nuova strategia in tema di prevenzione della corruzione: è in gran parte dedicata a cosa si può e si deve fare prima dell’evento corruttivo, perché questo non si verifichi, ed in primo luogo individua una struttura organizzativa coerente con questa visione.

Pur non abbandonando gli interventi in materia penalistica, pone l’accento sulla **costruzione di un sistema articolato** e non solo sulla repressione.

Il quadro che nel 2012 si presenta alle amministrazioni pubbliche, destinatarie principali del provvedimento, è assai frammentario ed in evoluzione. Infatti la legge dettaglia al proprio interno numerosi rinvii a successive disposizioni su delega.

Nel 2013, nel giro di circa un mese, viene dato il via a tre importanti decreti, ciascuno finalizzato a regolare l’intervento su alcuni ambiti evidenziati dalla Legge 190/2012: la trasparenza ed il diritto di accesso (*Decreto Trasparenza*”: D. Lgs 14 Marzo 2013, n. 33); il tema delle inconfiribilità e delle

incompatibilità degli incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico (*D. Lgs 8 aprile 2013, n. 39*); il tema delle regole di comportamento per i dipendenti pubblici (*DPR 6 Aprile 2013, n. 62*).

Il 2016 è un altro anno cruciale: animano da tempo il dibattito sia la gestione degli appalti che il tema delle partecipazioni pubbliche. In quest'anno sono pubblicati in Gazzetta ufficiale il nuovo Codice dei Contratti Pubblici (*D.lgs. 50/2016*) ed il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (*D.lgs. 175/2016*). Attraverso queste due norme di sistema si intende infatti intervenire su due aree complessivamente ritenute a rischio sotto il profilo corruttivo.

## 1.2. Il D.lgs. 33/2013 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”

È importante focalizzare il contenuto del “Decreto trasparenza”. Esso definisce in modo organico quali documenti, in quali ambiti, le amministrazioni sono tenute a pubblicare in un'area specifica del proprio sito istituzionale, detta “Amministrazione Trasparente”.

Il Decreto fornisce anche, in un proprio allegato conclusivo, la struttura di pubblicazione che tale sezione deve avere.

Il cittadino che voglia verificare l'attività dell'amministrazione (per esempio nella gestione dei concorsi, o per gli affidamenti di lavori, servizi, forniture etc.), oppure voglia comprenderne l'organizzazione, individuare i procedimenti, i relativi responsabili e la tempistica etc. deve poter trovare le informazioni cercate nelle aree di pubblicazione definite dal decreto.

Le amministrazioni sono tenute a garantire che il cittadino possa esercitare tale nuovo diritto- detto **Accesso Civico**: la norma prevede sanzioni alle amministrazioni inadempienti ed a chi è responsabile della mancata pubblicazione delle informazioni.

Nel 2016 viene definito un ampliamento del diritto di accesso: con il D.lgs. 97/2016 (*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*) vengono apportate modifiche tanto alla Legge Anticorruzione (L.190/2012) che al Decreto Trasparenza (D.lgs. 33/2013) e viene introdotto l'istituto dell'**Accesso Generalizzato**, cioè il diritto, per chiunque, di accedere alle ulteriori informazioni detenute o prodotte dall'amministrazione (cioè a informazioni per cui non c'è obbligo di pubblicazione). Il cittadino che voglia esercitare tale diritto non è tenuto a fornire motivazioni e l'amministrazione -pur nel rispetto

delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali - è tenuta ad assolvere la sua richiesta.

I nuovi istituti **dell'accesso civico** (informazioni a pubblicazione obbligatoria) e **dell'accesso generalizzato** (che sancisce per chiunque, e senza obbligo di motivazione, il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione) si aggiungono al più tradizionale **diritto di accesso documentale** già normato dalla legge 7 agosto 1990, n.241.

## 2. Gli attori del sistema di prevenzione a livello nazionale e a livello di singola amministrazione

### 2.1. IL LIVELLO NAZIONALE

La legge 190/2012 prevede, come anticipato, una ripartizione di compiti fra soggetti e funzioni diverse, sia a livello nazionale che a livello di singola amministrazione.

In particolare individua per prima cosa gli organi incaricati di svolgere *-con modalità tali da assicurare azione coordinata,* - attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Il primo fra tutti è l'**Autorità nazionale anticorruzione**.

Questa ha fra i propri compiti principali quello di:

- Adottare il Piano Nazionale Anticorruzione;
- Analizzare le cause e i fattori della corruzione e individuare gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
- Esercitare la vigilanza e il controllo (grazie ai poteri di ispezione e di ordine che la stessa legge gli attribuisce) sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni oltre che sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa.

Il D. Lgs 33/2013 precisa, rispetto alla Legge 190/2012, i poteri dell'ANAC in tema di trasparenza.

Questi sono molto ampi:

1. Oltre ad avere il compito di vigilare sull'effettiva e corretta pubblicazione delle informazioni previste dalle leggi, l'ANAC è dotata di veri e propri poteri ispettivi ed ha direttamente una funzione di controllo sull'operato dei responsabili per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza; può anche chiedere all'organismo indipendente di valutazione (OIV) ulteriori informazioni sul controllo (dallo stesso operato) circa l'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente.

2. L'Autorità anticorruzione può prevedere nel Piano Nazionale Anticorruzione alcune semplificazioni degli obblighi di pubblicazione, in considerazione per esempio delle piccole dimensioni di talune amministrazioni.
3. Viceversa può ordinare alle amministrazioni di adempiere quegli obblighi rispetto a cui sono carenti, può sanzionarle, oltre a segnalare gli inadempimenti ai vertici politici delle stesse, ai loro OIV e, se del caso, alla Corte dei conti, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.
4. Conclusivamente la norma prevede che possa pubblicare i provvedimenti presi nei confronti delle amministrazioni inadempienti, dandone così evidenza pubblica. Ciò effettivamente avviene in una specifica sezione del sito istituzionale dell'Autorità.

L'attività dell'ANAC non si esplica solo nei confronti delle amministrazioni: ha infatti il compito di esprimere pareri obbligatori rispetto agli atti di direttiva e di indirizzo (nonché sulle circolari), **del Ministro della pubblica amministrazione** e di esprimere pareri facoltativi in tema di autorizzazioni a svolgere incarichi esterni. È tenuta a relazionare annualmente al parlamento sul complesso delle attività di contrasto alla corruzione.

Dato il quadro normativo appena descritto si capisce come il ruolo dell'Autorità risulti essere assolutamente centrale nella strategia di prevenzione nazionale. Tuttavia non è l'unico soggetto attivo nel sistema: i suoi poteri sono bilanciati e integrati sia dalla previsione di un **Comitato interministeriale** (istituito e disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri), che ha il compito di adottare delle linee d'indirizzo per il sistema di prevenzione nazionale, sia dal **Dipartimento della funzione pubblica**.

La Legge 190/2012 declina i compiti attribuiti al **Dipartimento della funzione pubblica**, che tuttavia appaiono di minore impatto diretto, verso le amministrazioni, rispetto a quelli attribuiti all'Autorità.

**Il Dipartimento** ha in sostanza prioritariamente il compito di mettere in relazione la strategia preventiva nazionale, delineata a livello di Comitato interministeriale, con quell'insieme di orientamenti normativi, sia a livello nazionale che internazionale, che insistono sugli stessi temi e riveste quindi il ruolo di interlocutore in tali sedi. In sede internazionale all'ANAC è invece attribuito il compito di interlocutore per gli organismi dotati di funzioni simili alle sue.

Il DFP ha inoltre il compito di definire in che modo le informazioni e i dati debbano essere resi pubblici per conseguire gli obiettivi di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza previsti dalla legge e di intervenire in tema di rotazione degli incarichi dirigenziali.

È infine esplicito il richiamo al ruolo della **Scuola superiore della pubblica amministrazione**, nel predisporre piani, anche specifici e settoriali, di **formazione** per i dipendenti delle pubbliche

amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità o nei settori in cui è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione.

## 2.2. LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

La legge 190/2012 dettaglia quali debbano essere i ruoli e compiti, nelle singole amministrazioni, rispetto alle attività necessarie a promuovere e verificare l'attuazione della pianificazione anticorruzione. Definisce anche in che modo le diverse funzioni debbano interagire fra loro.

Hanno un ruolo specifico:

- a) L'organo di indirizzo (nel caso dell'Università il CdA di Ateneo);
- b) Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT);
- c) L'Organismo Indipendente di Valutazione (nel caso degli Atenei: il Nucleo di Valutazione di Ateneo).

### *L'organo d'indirizzo amministrativo*

L'organo di indirizzo ha il compito di:

- Individuare, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT),
- E di disporre le eventuali modifiche organizzative necessarie ad assicurargli di operare in autonomia ed effettività.
- Oltre a ciò, il suo compito fondamentale è quello di assicurare, alle iniziative proposte dal RPCT dell'amministrazione, quel quadro strategico ed operativo di riferimento, integrato con gli altri strumenti di programmazione (performance, bilancio) che ne rende possibile l'attuazione.
- L'organo quindi adotta la proposta di Piano anticorruzione e trasparenza formulata dal RPCT, ma ne verifica anche l'efficacia.
- La legge prevede che sia destinatario di comunicazioni circa eventuali disfunzioni circa l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza programmate.

### *Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)*

Le funzioni attribuite al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza sono numerose e riguardano sia l'ambito della prevenzione della corruzione, sia quello della promozione della trasparenza.

Sono definite nella Legge 190/2012 (anche detta Legge Anticorruzione), nel D.lgs. 33/2013 così detto Decreto Trasparenza, nel D.lgs. 165/2001 modificato dalle due precedenti, nel DPR 62/2013 sui codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni, nel D.lgs. 39/2013 sulle inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi.

**L'RPCT è figura obbligatoriamente interna all'amministrazione**, solo eccezionalmente di livello non dirigenziale (come nel caso dei piccolissimi comuni). Il suo primo compito è quello di predisporre il Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) e di proporlo all'adozione dell'organo d'indirizzo della stessa. Deve anche verificare e vigilare affinché quanto definito nel Piano sia effettivamente attuato.

Predisporre il Piano comprende quindi **programmare l'attuazione delle Misure** previste dalla legge e di ulteriori misure di prevenzione di cui reputi necessaria l'attivazione ma, al tempo stesso, considerare ed illustrare le modalità di comunicazione e informazione dell'RPCT verso l'OIV e l'organo d'indirizzo, da una parte, verso il personale dall'altra.

Per tale motivo l'RPCT deve esplicitare nel Piano quelle **modalità di interazione** (con il personale in generale ed in particolare con i dirigenti), che gli permetteranno sia l'attività di verifica e monitoraggio su quanto condotto, sia la verifica dell'adeguatezza di quanto programmato con la situazione organizzativa dell'amministrazione e rispetto ai rischi di corruzione o mancanza di trasparenza rilevati.

Il Piano Anticorruzione e Trasparenza deve essere conosciuto da tutto il personale, così come devono esserlo le misure di prevenzione. A tal fine, oltre ad uno specifico obbligo di pubblicazione (sul sito Amministrazione Trasparente), le norme prevedono che il RPCT si attivi con azioni di **comunicazione e formazione**, sia generale che specifica, in particolare nei confronti del personale che opera in ambiti a più elevato rischio corruttivo. Le norme prevedono inoltre una specifica formazione in tema di codici e norme di comportamento.

Per conto proprio dirigenti e personale sono tenuti a collaborare con il RPCT e a rendere disponibili le informazioni richieste, così come ad adempiere agli obblighi di pubblicazione, previsti dalle norme, nelle modalità definite nello stesso Piano.

Al RPCT è attribuito uno specifico compito di **tutela del diritto di accesso**. Nel caso un richiedente faccia richiesta di accesso generalizzato a dati, documenti e informazioni ulteriori rispetto a quelli per cui la pubblicazione è obbligatoria, e non ottenga risposta entro i termini definiti dal Dlgs.33/2013 (oppure ottenga un diniego o un esito parziale), può presentare richiesta di riesame al RPCT che è tenuto a rispondere con provvedimento motivato entro il termine di 20 giorni.

È d'obbligo, per l'RPCT, **monitorare quanto condotto e relazionare** sui risultati raggiunti, sia attraverso la predisposizione di una relazione annuale, prevista dalla legge 190/2012 e redatta sulla

base di uno schema predisposto dall'ANAC, sia qualora interpellato dall'OIV o dall'organo d'indirizzo. Le norme prevedono anche una specifica azione di monitoraggio sull'attuazione del Codice di Comportamento dell'amministrazione e la comunicazione ad ANAC dei risultati del monitoraggio.

Le legge infine prevede un'attività di vigilanza e segnalazione, da parte dell'RPCT.

Esso è infatti chiamato a **vigilare** sul funzionamento e l'osservanza del Piano, con particolare riguardo:

- Alle attività e aree di rischio individuate nel PTPC
- Alle misure di contrasto del rischio di corruzione.
- All'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate,

È importante focalizzare cosa significa **vigilare sulle attività e aree di rischio**.

La Legge prevede alcune aree tipicamente a rischio, per le quali quindi tutte le amministrazioni devono prevedere misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Queste sono legate ai processi di:

A) autorizzazione o concessione;

B) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, (...)

C) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;

D) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera (...)

Tuttavia il RPCT, con l'aiuto degli altri dirigenti, deve individuare attività e processi a rischio anche in altre aree dell'attività dell'amministrazione e le deve inserire nella propria proposta di Piano anticorruzione e trasparenza prevedendo per esse misure di prevenzione del rischio corruttivo.

Nel fare tale operazione deve tenere conto di quanto esposto nel Piano Nazionale Anticorruzione - elaborato dall'ANAC- che ha, fra gli altri scopi, anche quello di favorire l'individuazione, da parte delle diverse tipologie di amministrazioni, delle proprie specifiche aree di rischio.

**L'attività di segnalazione** riguarda invece le "disfunzioni" inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

In tema di anticorruzione l'RPCT deve:

- Segnalare all'ANAC le violazioni delle disposizioni in tema di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi.
- Indicare agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza. In tema di trasparenza l'RPCT ha l'obbligo di segnalare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione:
  - All'organo di indirizzo politico,
  - All'Organismo indipendente di valutazione (OIV),
  - All' Autorità Nazionale Anticorruzione
  - E, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina.

*L'Organismo Indipendente di Valutazione (Nucleo di valutazione di Ateneo).*

La L. 190/2012 individua, come terzo soggetto forte dell'organizzazione del sistema di prevenzione nelle singole PA, l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV).

Negli atenei la funzione è di solito svolta dal Nucleo di Valutazione di Ateneo.

All'OIV è attribuito il compito di verificare, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che:

- I piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale
- E che nella misurazione e valutazione delle performance (SMVP) si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. Analogamente a quanto fatto nei confronti del ciclo della performance, l'OIV valuta l'adeguatezza dei relativi indicatori di risultato.
- I soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance, nonché l'OIV, utilizzano le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati (art.44 d.lgs. 33/2013).
- Recenti modifiche agli articoli 46 e 47 del Decreto Trasparenza (dedicati rispettivamente alle *responsabilità derivanti dalla violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso civico* ed alle *sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici*) evidenziano e rafforzano lo stretto legame fra obblighi di trasparenza e valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale.

- La norma prevede inoltre che l'OIV verifichi i risultati esposti dal RPCT nella sua relazione annuale sui risultati raggiunti in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza. A tal fine può chiedere al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti.
- In materia di trasparenza l'OIV è chiamato annualmente ad attestare il corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione dell'amministrazione (D.lgs. 150/2009, art.14, co. 4, lett. g).
- L'Organismo medesimo riferisce all'Autorità nazionale anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

### 3. IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE

La legge attribuisce al Piano Nazionale Anticorruzione obiettivi tanto rilevanti quanto ampi. Quello che l'ANAC deve aggiornare e adottare, sentito il Comitato interministeriale e la Conferenza unificata, prevedendone uno sviluppo triennale ed un aggiornamento annuale, è:

- Un atto d'indirizzo finalizzato all'adozione dei Piani Triennali (PTPCT) da parte delle Amministrazioni (e delle misure di prevenzione integrative rispetto a quanto definito dal Dlgs 231/2001 per una serie di altri soggetti identificati dal Decreto trasparenza).
- Un atto d'indirizzo che, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individui i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contenga l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione.
- Con il PNA, l'ANAC può, nel rispetto delle disposizioni del Decreto Trasparenza, precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per piccoli comuni, per ordini e collegi professionali.

La norma in sostanza prevede la possibilità per l'ANAC di rendere, nei limiti, più flessibile il proprio atto d'indirizzo per le amministrazioni, in funzione delle loro diverse tipologie, missioni, caratteristiche.

Ciò detto, **il primo PNA**, deliberato nel settembre del **2013**, è un atto che prevede le stesse indicazioni per tutte le amministrazioni.

In tale occasione l'Autorità identificava alcuni assetti fondamentali, di avvio del sistema preventivo nazionale, ricostruendo e spiegando vari passaggi non facili da comprendere con la sola lettura delle disposizioni. Vengono ripercorsi:

- La distribuzione delle funzioni e dei compiti, sia a livello nazionale che locale;
- Le fasi previste per l'attuazione del sistema di prevenzione sia a livello nazionale che locale e la relativa tempistica;
- Cosa si intende per corruzione;
- Quali sono le misure obbligatorie per legge;
- Quali sono i documenti da produrre ed il relativo scadenziario.

Soprattutto, nel **PNA 2013** veniva spiegato cosa deve effettivamente trattare il PTPCT di un'amministrazione:

*“Il P.T.P.C. rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione sistematizza e descrive un “processo” - articolato in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente - che è finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno. In esso si delinea un programma di attività derivante da una preliminare fase di analisi che, in sintesi, consiste nell'esaminare l'organizzazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di “possibile esposizione” al fenomeno corruttivo. Ciò deve avvenire ricostruendo il sistema dei processi organizzativi, con particolare attenzione alla struttura dei controlli ed alle aree sensibili nel cui ambito possono, anche solo in via teorica, verificarsi episodi di corruzione.*

*Attraverso la predisposizione del P.T.P.C., in sostanza, l'amministrazione è tenuta ad attivare azioni ponderate e coerenti tra loro capaci di ridurre significativamente il rischio di comportamenti corrotti. Ciò implica necessariamente una valutazione probabilistica di tale rischiosità e l'adozione di un sistema di gestione del rischio medesimo”* (PNA 2013. Allegato 1).

La portata assolutamente innovativa del primo PNA 2013 è che, partendo da un quadro normativo di fatto frammentario, spesso focalizzato su specifici interventi, viene fornita alle amministrazioni l'indicazione di comprendere il quadro complessivo in cui operano e di costruire, predisponendo il PTPCT, ciascuna per proprio conto e sulla base della propria realtà e delle proprie caratteristiche concrete, un “processo” di fondamentale natura organizzativa.

Per permettere alle amministrazioni di concretizzare l'obbligo di elaborare “a) un piano di prevenzione della corruzione che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio” (L.190/2012. Art. 1, c.5, lett.a), si rende necessario strutturare una metodologia che le stesse possano apprendere, ma che allo stato è spesso distante dalle prassi comuni dell'agire amministrativo.

Con il PNA 2013 si parla dunque, per la prima volta, di **Sistema di Gestione del Rischio Corruttivo (SGRC)**. Si tratta di un percorso, suddiviso in tappe fra loro concatenate operativamente e logicamente, che prevede:

1. Un'attenta analisi del contesto in cui opera l'amministrazione (fase dell'**analisi del contesto interno ed esterno**). Questa deve prendere in considerazione dati organizzativi (responsabilità, articolazione in più strutture etc) ma anche informazioni relative al contesto sociale, culturale, economico in cui opera e relative ai tassi di criminalità, a precedenti casi corruttivi etc.), sia di natura qualitativa che quantitativa.
2. La **mappatura dei processi gestiti**. Anac richiede che la mappatura riguardi tutti i processi gestiti dall'amministrazione e che preveda possibilmente la descrizione dei processi fino al dettaglio della singola attività. Il sistema di gestione è infatti fondato su una puntuale analisi dei processi.
3. L'individuazione, per ciascun processo gestito di tutti i potenziali rischi di corruzione o malamministrazione (fase di **individuazione dei rischi**).
4. La **valutazione e la ponderazione dei rischi** individuati (finalizzata ad individuare quelli su cui è prioritario intervenire).
5. La **programmazione delle misure di trattamento**.

L'ANAC precisa in più occasioni come le misure programmate debbano essere:

- Coerenti con i rischi individuati
- Concretamente realizzabili, misurabili e valutabili.
- Per ciascuna di esse debba essere individuato un responsabile e il termine di attuazione,
- Ed essere stabilito un collegamento con il ciclo della *performance*.

I risultati rispetto alla realizzazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza devono infatti essere oggetto di valutazione.

A partire dal primo aggiornamento al **PNA 2013**, deliberato nel **2015** (*Determinazione n. 12 del 28/10/2015*) l'Autorità evidenzia le criticità rilevate nel corso delle azioni di monitoraggio sui PTPCT delle amministrazioni. Dall'esposizione si comprendono i problemi più comuni nel dare attuazione al SGRC. Le amministrazioni trovano difficoltà:

- Nell'analizzare efficacemente il proprio contesto di riferimento, sia organizzativo che operativo e quindi a mettere in relazione le diverse informazioni;
- Spesso non dispongono di una mappatura completa dei processi gestiti;
- E non individuano facilmente le cause dei propri rischi di corruzione e malamministrazione, peraltro potenziali.
- Il sistema di valutazione dei rischi (proposto da ANAC con il PNA 2013) non sempre è adeguatamente tradotto nella realtà organizzativa ed in generale le amministrazioni tendono a sottostimare i pericoli, rischiando di non prevedere, di conseguenza, adeguate misure di trattamento.

Altro punto evidenziato dall’Autorità, a partire dall’aggiornamento 2015 al PNA, è che la realizzazione delle diverse fasi del Sistema di Gestione del Rischio Corruptivo (SGRC) deve vedere la partecipazione più ampia possibile di tutte le componenti e delle parti interessate all’attività dell’amministrazione:

(§ 6.1. PNA 2015) La realizzazione di un S.G.R.C.:

*“g) è un processo trasparente e inclusivo, che deve prevedere momenti di efficace coinvolgimento dei portatori di interesse interni ed esterni;*

*h) è ispirata al criterio della prudenza volto anche ad evitare una sottostima del rischio di corruzione;*

*i) non consiste in un’attività di tipo ispettivo o con finalità repressive. Implica valutazioni non sulle qualità degli individui ma sulle eventuali disfunzioni a livello organizzativo.”*

Con il **PNA del 2015** si inaugura anche la stagione dei così detti approfondimenti:

A) per aree di rischio trasversali alle amministrazioni

B) per tipologia di amministrazione

C) per tipologia di misura.

ANAC fornisce cioè analisi ed esempi adottando prospettive di volta in volta diverse:

- Pubblica per esempio approfondimenti sull’area di rischio dei contratti pubblici, della tutela e valorizzazione dei beni culturali ed in tema di governo del territorio etc;
- Si concentra su amministrazioni con caratteristiche e processi comuni come le amministrazioni sanitarie, ma analizza anche la situazione dei piccoli comuni, delle città metropolitane, degli ordini e collegi professionali, delle istituzioni scolastiche etc.
- Nei piani e nei loro aggiornamenti pubblica ogni volta nuovi approfondimenti sulle misure di prevenzione. Nel corso degli anni si parla di rotazione del personale (ordinaria e straordinaria), di conflitto d’interessi, di azioni di verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza di cause di inconferibilità, di trasparenza, di whistleblowing, formazione etc.

### 3.1. Il PNA 2017 e le Istituzioni Universitarie

L’aggiornamento 2017 al PNA vede la pubblicazione di un approfondimento dedicato alle Istituzioni universitarie. I temi affrontati sotto il profilo dei potenziali rischi di processo e delle possibili misure di prevenzione sono i seguenti:

1) La ricerca (dalla progettazione alla valutazione e finanziamento dei progetti; o svolgimento della ricerca e l’esito e diffusione dei risultati);

- 2) Valutazione della qualità della ricerca degli atenei (e degli Enti pubblici di Ricerca);
- 3) Organizzazione della didattica, processo di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio e svolgimento della didattica;
- 4) Il reclutamento dei docenti. L'analisi è molto articolata e comprende la procedura di abilitazione scientifica nazionale e le procedure di reclutamento a livello locale. Rispetto a questo secondo tema sono evidenziate le procedure per il Reclutamento dei professori ai sensi dell'art. 24, co. 6, l. 240/2010, la programmazione per il reclutamento dei docenti, conflitti di interesse dei partecipanti alle procedure di reclutamento, la formazione delle commissioni giudicatrici e conflitti di interesse dei componenti. È posta inoltre attenzione a situazioni di scarsa trasparenza dei criteri e delle procedure di valutazione.
- 5) Viene affrontato il tema dei presidi per l'imparzialità dei docenti e del personale universitario, rispetto a cui vengono fornite alcune indicazioni in tema di Codice Etico e di comportamento, incompatibilità e conflitto d'interessi, procedimenti disciplinari.
- 6) Spazio consistente viene inoltre dedicato agli enti partecipati e alle attività esternalizzate dalle università con particolare attenzione agli enti di diritto privato costituiti per lo svolgimento di attività istituzionali o per l'erogazione di beni e servizi a favore degli atenei e agli spin-off.
- 7) Infine viene dedicato un paragrafo alle criticità riscontrabili nelle università telematiche.

L'approfondimento dedicato alle università viene confortato dalla pubblicazione di un *Atto di indirizzo della Ministra dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Sen. Valeria Fedeli avente ad oggetto l'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione – Sezione Università – 14/05/2018* in cui i temi affrontati dal PNA 2017 sono sostanzialmente ripresi e riorganizzati, in alcuni casi approfonditi.

### 3.2. Il processo di definizione o aggiornamento dei contenuti e il nuovo PNA (2019).

Come detto sopra, L'ANAC premette di norma, nella parte generale di presentazione del PNA o di un suo aggiornamento, gli esiti delle azioni di monitoraggio condotte sui PTPCT pubblicati dalle amministrazioni. Lo scopo non è solo quello di verificare se le amministrazioni predispongono i propri PTPCT, cosa che la Legge prescrive, e di rilevare eventuali criticità, ma anche di ricondividere problemi e possibili soluzioni, ripercorrendo l'apparato normativo di riferimento e, spesso, facendo opera di divulgazione circa soluzioni osservate in esperienze particolari.

Lo stesso processo deliberativo del PNA presuppone un percorso di condivisione delle analisi e delle proposte:

1. In prima fase l'ANAC avvia una serie di consultazioni con interlocutori privilegiati;
2. Una volta deliberato il testo di fondo del PNA, pone il documento in consultazione pubblica ed accoglie le osservazioni delle amministrazioni, riservandosi di valutarne coerenza e pertinenza e di scegliere se adottare o meno i suggerimenti o le osservazioni proposte;
3. Solo conclusivamente al periodo di consultazione adotta definitivamente l'Atto d'indirizzo.

Accanto all'attività relativa alla predisposizione del PNA e dei suoi aggiornamenti, l'ANAC ha negli anni prodotto numerosissimi documenti (le così dette *Linee Guida*) - più o meno chiaramente vincolanti per le amministrazioni- sui molteplici ambiti di interesse. Ad esse si sono aggiunte note e commenti relativi ad aspetti evidenziati dalla giurisprudenza e le stesse delibere adottate in merito a situazioni particolari.

In pratica l'insieme dei documenti prodotti è diventato con il tempo tale da rendere necessario un loro coordinamento e in alcuni casi un vero e proprio ripensamento.

Il **PNA 2019** nasce dunque come documento di coordinamento dell'immenso materiale prodotto a partire dal 2013, perché le amministrazioni possano fare riferimento ad un unico testo, anche se dotato di numerosi collegamenti ipertestuali.

Il nuovo PNA 2019 è quindi innovativo rispetto al modo di organizzare contenuti, norme ed altri riferimenti ma anche perché, prendendo atto conclusivamente delle criticità che l'applicazione del SGRC, così come prefigurato nel 2013, ha palesato, precisa o ridefinisce alcuni aspetti di metodo. Le tappe del SGRC sono ripercorse e vengono fornite nuove indicazioni sugli elementi informativi da prendere in considerazione per effettuare una corretta analisi e valutazione del rischio.

Il lavoro che ne deriva, per le amministrazioni, non è più semplice rispetto al passato, anzi: si chiede una maggiore articolazione e profondità dell'analisi ed una maggiore partecipazione di tutti i possibili interlocutori, siano essi interni od esterni all'amministrazione.

**Il PNA 2019 è quello attualmente di riferimento** per la programmazione e l'attuazione degli interventi in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza

### 3.3. [La pianificazione anticorruzione e trasparenza dell'Ateneo di Pisa](#)

Nel gennaio 2014 l'Università di Pisa ha adottato il primo Piano triennale per la prevenzione della corruzione ma è a partire dal 2016 che si comincia ad operare un'integrazione fra gli strumenti di programmazione strategico gestionali, come previsto dalla Legge 190/2012. In tale anno viene quindi deliberata dal CDA di Ateneo l'adozione del primo ***Piano Integrato Performance, anticorruzione e trasparenza (2016-18)***.

Nel documento si prende atto del gap esistente fra il Sistema di gestione del Ciclo della performance ed il Sistema di Gestione del Rischio Corruttivo: il sistema di performance è molto più rodato, è dotato di prassi e strumenti, è conosciuto perché legato al sistema di valutazione e premialità del personale. Pertanto nella prima fase del suo sviluppo (anni 2016 e 2017), l'attività relativa alla promozione del SGRC insiste prevalentemente su **due dimensioni**: quella **culturale e quella operativa**.

Si provvede pertanto, attraverso *azioni formative ed informative*, a illustrare le fasi della metodologia proposta dall'ANAC, prevedendone inizialmente un'adozione semplificata.

Allo stesso tempo sono adottate soluzioni che favoriscano l'individuazione degli ambiti in cui ciclo della performance, prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza possono fra loro interagire e rafforzarsi reciprocamente. Viene quindi avviato un vero e proprio *processo di integrazione operativa* delle attività di programmazione degli obiettivi di performance con le misure di prevenzione, attraverso l'uso degli stessi applicativi (in un primo tempo MOBI, poi U-GO).

Nella seconda fase di sviluppo del SGRC, corrispondente agli anni 2018 e 2019, prende avvio un'attività finalizzata a far acquisire competenze rispetto alle fasi del SGRC prefigurato dall'ANAC nel PNA 2013.

Lo sviluppo di tale **dimensione metodologica** è prevista dal PTPCT di Ateneo (2018-20), che costituisce la terza sezione del Piano Integrato performance, anticorruzione e trasparenza ed è coordinata dal RPCT di Ateneo.

Sulla base di tali indicazioni, le strutture si sono impegnate a:

1. **Definire gruppi di lavoro**, spesso trasversali (personale docente e amministrativo);
2. **Individuare i processi effettivamente gestiti** fra quelli oggetto di una ricognizione allegata al PTPCT;
3. **Analizzare tali processi**. (a tal fine è stato chiesto alle strutture di evidenziare l'obiettivo del processo gestito (considerato in termini eticamente sostenibili), i ruoli ed i profili professionali coinvolti nella gestione ed i termini del loro coinvolgimento, di considerare i processi a monte ed a valle);
4. **Individuare i rischi di corruzione** o malamministrazione che possono mettere in pericolo l'obiettivo del processo, inteso in senso eticamente sostenibile;
5. **Valutare tali rischi**, considerando una serie di parametri tipici:
  - Precedenti eventi corruttivi o di cattiva amministrazione,
  - Criticità di natura organizzativa, tecnologica o di comunicazione nella gestione del processo,
  - Dimensione economica e numerosità delle operazioni, presenza di liste di attesa,

- Eventuali possibilità di interferenze nella gestione, per questioni legate a diverse tipologie di conflitto d'interesse,
- Presenza di sistemi di controllo interno.

6. **Ponderare e scegliere i rischi** da ridurre con l'attivazione di apposite misure di prevenzione.

Con l'attuazione del PTPCT 2019-20 vengono avviate le attività relative alla **dimensione programmatica, a quella partecipativa**, ed all'area del **monitoraggio**.

La programmazione di coerenti e realizzabili misure di prevenzione non richiede infatti solo lo svolgimento di una corretta analisi del rischio corruttivo, ma anche la conoscenza delle Misure previste dalla legge e la loro contestualizzazione rispetto alla realtà organizzativa ed i bisogni operativi delle strutture. A partire dal 2019 viene quindi supportata la costituzione dei cosiddetti **“Gruppi di approfondimento”**. Questi vedono la partecipazione di personale docente, amministrativo e tecnico, e sono trasversali ai ruoli professionali. Hanno lo scopo di favorire la consapevolezza sui contenuti delle misure previste dalla legge, e presenti anche nel piano anticorruzione e trasparenza dell'ateneo, attraverso un approccio tematico coerente con la realtà organizzativa ed operativa della struttura di appartenenza. Lo scopo è anche favorire lo scambio di esperienze, osservazioni e suggerimenti fra strutture di natura diversa, e fra persone con diversi ruoli e appartenenze professionali.

Sempre in attuazione del PTPCT 2019-21 viene individuato uno schema di base per le azioni di **monitoraggio** del RPCT sull'attuazione del Piano Anticorruzione da parte di direzioni, dipartimenti, centri e sistemi.

Lo schema prevede:

- Una verifica della presenza di obiettivi di performance integrati con misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- Un monitoraggio dei livelli di partecipazione alla attività formative generali e specifiche in materia;
- Un riepilogo delle attività inerenti la gestione del rischio (analisi del processo- individuazione, valutazione e ponderazione dei rischi- programmazione delle misure);
- Una ricognizione circa eventuali altre misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza intraprese anche se non riconducibili a specifici obiettivi di performance.