

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

Aggiornamento del Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (2020 - 2022)

(Ai sensi dell'art. 1, commi 5, lett. a) e 60 della legge 6 novembre 2012, n. 190)

Sommario

Premessa – La struttura e aggiornamenti del P.T.P.C.	3
Focus sul Piano Nazionale Anticorruzione 2019	3
Analisi delle aree di attività: lo stato dell’arte	4
Coordinamento con il Piano strategico integrato di Ateneo (performance)	5
Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)	6
Il ruolo strategico della formazione	8
Sezione prima - Analisi del contesto esterno	9
Il contesto economico regionale: il rapporto CRENoS 2019	9
La repressione dei fenomeni di maladministration	11
Analisi SWOT	12
Sezione seconda - La gestione del rischio	15
Sezione terza - Programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità 2020-2022	20
Introduzione	20
L’organizzazione dell’Ateneo in funzione della trasparenza	20
La Rete dei referenti	20
Le azioni sulla trasparenza	22
La sezione “Amministrazione Trasparente” nel sito istituzionale di Ateneo	22
L’accesso civico	26
Sezione quarta - Le misure di prevenzione	30
Attività regolamentare	30
Le misure di prevenzione	31
Le misure obbligatorie	31
Rotazione del personale.....	31
Codice di comportamento e obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse.....	33
Ufficio procedimenti disciplinari	34
Svolgimento di incarichi d’ufficio - attività ed incarichi extra- istituzionali.....	34
Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti e incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali	36
Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage – revolving doors)	37
Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione	38
Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. <i>whistleblower</i>).....	38
La formazione	39
Le misure ulteriori	40

Premessa – La struttura e aggiornamenti del P.T.P.C.

La Legge 6 novembre 2012 n. 190 "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" delinea, a livello decentrato, un sistema in cui ogni amministrazione pubblica definisce un Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (di seguito PTPC) che, sulla base delle indicazioni presenti nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), effettua l'analisi e la valutazione dei rischi specifici di corruzione (intesa in senso lato, 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) e conseguentemente indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli.

Il PNA ha natura di atto di indirizzo (non vincolante) per le pubbliche amministrazioni e gli enti ad esse equiparate e ha lo scopo di indicare come procedere nell'individuazione dei rischi dei fenomeni corruttivi, ovvero di ogni comportamento, anche non consistente in specifici reati, che contrasta con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudica l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse. Un'ulteriore finalità del PNA è quella di individuare possibili misure, organizzative e procedurali, di prevenzione.

Focus sul Piano Nazionale Anticorruzione 2019

Il presente PTPC è stato predisposto con riferimento all'aggiornamento 2019 al Piano Nazionale Anticorruzione (di seguito PNA) di cui alla delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC o Autorità).

In un'ottica di semplificazione, il PNA 2019 consolida in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori, con l'obiettivo di rendere tale documento uno strumento di lavoro utile per chi è chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione.

Le ragioni di fondo che hanno guidato la scelta del Consiglio sono, oltre a quella di semplificare il quadro regolatorio al fine di agevolare il lavoro delle amministrazioni e il coordinamento dell'Autorità, quelle di contribuire ad innalzare il livello di responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni a garanzia dell'imparzialità dei processi decisionali.

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

In particolare, il nuovo PNA concentra l'attenzione sulla figura e il ruolo del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (di seguito RPCT), sulla rotazione dei dirigenti e sulla elaborazione di nuove indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi (analisi di contesto, mappatura dei processi, valutazione con un approccio qualitativo e trattamento del rischio, monitoraggio e riesame), allo scopo di determinare un approccio alla prevenzione della corruzione da un punto di vista sostanziale e non meramente formale.

Con specifico riferimento alla mappatura del rischio, il PNA in aggiornamento raccomanda che la stessa “sia integrata con i sistemi di gestione spesso già presenti nelle organizzazioni (controlli di gestione, sistema di auditing e sistemi di gestione per la qualità, sistemi di performance management), secondo il principio guida della “integrazione”, in modo da generare sinergie di tipo organizzativo e gestionale”.

Analisi delle aree di attività: lo stato dell'arte

L'analisi delle attività svolte alla luce della gestione del rischio ha preso l'avvio nell'anno 2015 secondo il modello suggerito nelle linee guida del PNA 2013 con priorità rivolta alle aree a maggior rischio corruttivo ed è stata ampliata nel 2016 attraverso l'attività di mappatura dei processi alle attività istituzionali legate alla *mission* dell'Ateneo, pertanto il campo di analisi del rischio è stato esteso alle cosiddette Aree specifiche distinte in: *Didattica, Ricerca e Trasferimento tecnologico*. Durante il 2017 è proseguita l'attività di monitoraggio sulle attività evidenziate in precedenza. Nel corso del 2018 si è svolta l'attività di analisi sull'ipotesi di implementazione di un applicativo, elaborato dalla Regione Autonoma della Sardegna, che prevedeva l'utilizzo gratuito della piattaforma gestionale RAS - ELP (Etica - Legalità - Prevenzione).

Il Piano Nazionale di prevenzione della corruzione 2019, in particolare nell'allegato 1, “Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi”¹, ha previsto una nuova metodologia di valutazione del rischio. Si è ritenuto, pertanto, di non procedere nella misura di analisi di fattibilità per la stipula della convenzione con la regione Sardegna per l'adozione del software gestionale RAS - ELP prevista nel PTPC 2019 – 2021 e di individuare una nuova misura: “Elaborazione di una proposta di un set di indicatori di stima del livello del rischio secondo l'approccio qualitativo definito nel PNA 2019” così da procedere, per l'anno 2020, a un'analisi di fattibilità per l'adozione di un software gestionale per la mappatura dei processi, in particolare delle aree maggiormente esposte al rischio di corruzione” secondo l'approccio qualitativo definito nel PNA 2019, e di intraprendere, nel 2021, l'attività di mappatura dei processi a partire dalle aree generali già mappate.

¹ <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Atti/Delibere/2019/Allegato%201%20-%20PNA%202019S.pdf>

Coordinamento con il Piano strategico integrato di Ateneo (performance)

Al riguardo, tenendo conto di quanto previsto dell'art. 1 comma 8 L. 190/2012 con cui si dispone che *“l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione”* il Consiglio di Amministrazione dell'Ateneo ha approvato, il 16 dicembre 2016, il documento con il quale si definisce l'obiettivo strategico (*Aumentare la responsabilità e la consapevolezza sui valori dell'integrità, trasparenza e prevenzione della corruzione*) in materia di prevenzione della corruzione.

Il Consiglio di Amministrazione, nel documento citato, ha altresì indicato la declinazione dell'obiettivo strategico nei seguenti obiettivi operativi:

Tabella 1 – Obiettivi operativi in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza

Obiettivi operativi
Diffondere la cultura dell'integrità mediante attività formative relative alla prevenzione della corruzione.
Aumentare il livello di implementazione delle misure di prevenzione della corruzione previste dall'Aggiornamento al Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza nel Piano integrato di Ateneo.
Dare piena attuazione alle misure di prevenzione della corruzione.
Innovare i processi e i regolamenti alla luce delle modifiche introdotte dal D. Lgs. 97/2016 (Freedom of information act).
Adozione di un codice di comportamento specifico per la realtà universitaria, come previsto dalla normativa e dalle linee guida.
Aumentare il livello di soddisfazione e partecipazione degli stakeholder

Il Piano Strategico Integrato 2020 – 2022 ha recepito il citato obiettivo strategico: *“Aumentare la responsabilità e consapevolezza sui valori dell'integrità, trasparenza e prevenzione della corruzione”*, allo scopo di garantire l'integrazione con il piano della trasparenza e anticorruzione. A tale riguardo, nelle schede delle varie Aree sono state individuate delle azioni specifiche per la valorizzazione del piano sopracitato.

Il Sistema di misurazione e valutazione della performance, in particolare, ha previsto che *“gli adempimenti, i compiti e le responsabilità inseriti nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, vengono integrati nel Ciclo della Performance (come previsto dalla legge 190 del 2012 e dal D.Lgs. 33 del 2013) attraverso la formulazione di specifici obiettivi relativi alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza, che saranno valutati con le stesse modalità applicate agli obiettivi operativi.*

Restano tuttavia da individuare le modalità specifiche di utilizzo delle informazioni e dei 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, come richiesto dall'art. 44 del D. Lgs. 33/2013.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)

Il Consiglio di Amministrazione, con delibera del 14 novembre 2019, ha nominato Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza il dirigente Dott. Paolo Pellizzaro.

Dalla normativa richiamata si rileva, in particolare, che il RPCT (art 1, co. 8, L.190/2012) stabilisce in via esclusiva il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC) e lo sottopone all'Organo di indirizzo per la necessaria approvazione. Allo stesso spetta inoltre l'obbligo di segnalare al Nucleo di valutazione di Ateneo, quale Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), le "disfunzioni" inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, indicando in particolare all'Ufficio Procedimenti disciplinari i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

L'art. 1 co. 9, lett. c) della legge 190/2012 dispone inoltre che il PTPC preveda "*obblighi di informazione nei confronti del RPCT chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*", con particolare riguardo alle attività ivi individuate.

L'art 1, co. 10, L.190/2012 stabilisce che il RPCT verifichi l'efficace attuazione del PTPC e la sua idoneità e proponga modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione. La richiamata disposizione assegna al RPCT anche il compito di verificare, d'intesa con il Direttore generale, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici maggiormente esposti ai reati di corruzione.

Ai sensi dell'art. 43, del D. Lgs. 33/2013, inoltre, il RPCT, assolve anche alle funzioni di Responsabile per la trasparenza e, come tale, svolge un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, al NdV, all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina (UPD) per i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione".

Per lo svolgimento di tali rilevanti compiti di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano, il RPCT deve disporre di un adeguato supporto conoscitivo ed informativo: ai sensi dell'art. 1, co. 9, lett. c) della L.190/2012, sono previsti obblighi di informazione nei confronti del RPCT, con particolare

riguardo alle attività e aree di rischio individuate nel PTPC e alle misure di contrasto del rischio di corruzione. A tal fine, l'art. 16, co. 1 ter, D. Lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali sono tenuti a “fornire le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione”, inoltre l'art. 8 del D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 stabilisce che i dipendenti dell'amministrazione sono tenuti a “rispettare le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione e a prestare collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione”.

Infine, il presente aggiornamento prevede quale specifica misura di prevenzione l'obbligo di informare il RPCT su notizie, fatti o ipotesi di azioni o comportamenti a rischio corruzione nonché dell'avvio di procedimenti penali nei confronti sia del personale docente sia del personale tecnico amministrativo e bibliotecario.

In tema di rapporti con l'organo di indirizzo (Consiglio di Amministrazione), l'art. 1 co. 8 della L.190/2012 stabilisce che *“l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del PTPC”* (tali obiettivi sono stati individuati con la citata delibera del CdA del 16 dicembre 2016). Tali poteri di indirizzo sono strettamente connessi con quelli che la legge attribuisce al RPCT per la predisposizione del PTPC nonché per la verifica sulla sua attuazione e idoneità con conseguente potere di proporre modifiche dello stesso Piano.

In considerazione del complesso e delicato compito assegnato al RPCT, il legislatore ha elaborato un sistema di garanzia a tutela di tale soggetto al fine di evitare ritorsioni nei confronti dello stesso per l'esercizio delle sue funzioni (art. 1, co. 7 e co. 82, L.190/2012, art. 15, co. 3, del D. Lgs. 39/2013), prevedendo anche l'intervento di ANAC recentemente disciplinato con “Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione” adottato dal Consiglio dell'Autorità in data 18 luglio 2018.

In tema di responsabilità del RPCT, la legge 190/2012 prevede (art. 1 commi 12 e 14) che “In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il RPCT risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano” (comma 12). Il comma 14 stabilisce invece che *In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile (...) risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, (...)*

nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare”.

Infine, considerato che già nel PNA 2016 l'ANAC aveva ritenuto opportuno sottolineare che la scelta del RPCT dovesse ricadere su persone che avessero sempre mantenuto una condotta integerrima, escludendo coloro che fossero stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari, coerentemente con questa impostazione, la nomina di RPCT sarà soggetta alla procedura di revoca in caso di condanna di quest'ultimo in primo grado, secondo le modalità definite dal regolamento ANAC adottato con delibera dell'Autorità n. 657/2018.

Il ruolo strategico della formazione

Si conferma il ruolo strategico della formazione quale attività essenziale in tema di prevenzione della corruzione, articolata su due livelli: un **livello generale**, rivolto a tutti i dipendenti, personale tecnico e la componente docente, che riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale). Con riferimento alla componente del PTA, va precisato che l'attività di formazione di livello generale è già stata avviata a fine 2019 mentre per il personale docente è prevista, entro l'anno, l'erogazione della seconda edizione del corso di livello generale in modalità e-learning.

Per quanto riguarda la formazione di **livello specifico**, rivolta al Responsabile della prevenzione della corruzione, ai Referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio, essa riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali e sarà erogata entro marzo 2021.

Infine, è prevista l'erogazione di moduli formativi di base in materia di etica e legalità per il personale di nuova assunzione, nonché la realizzazione di corsi con un approccio contenutistico e valoriale, al fine di diffondere e informare la conoscenza dei doveri del dipendente in ambito disciplinare.

Per una disamina completa delle misure di prevenzione in tema di formazione si rinvia al relativo paragrafo nella sezione IV.

Sezione prima - Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno si propone di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale un ente opera, con riferimento a variabili sociali ed economiche del territorio, possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. Il Piano strategico integrato 2020 – 2022² conferma l'individuazione quali Aree strategiche caratteristiche che qualificano l'esistenza e la vocazione stessa dell'Ateneo, la didattica, la ricerca e il servizio a favore del territorio sul piano tecnologico, assistenziale, economico, sociale e culturale. Con riferimento a quest'ultima, si individua la cosiddetta “terza missione” dell'università quale attore primario nello sviluppo culturale e socio-economico del territorio. A tale riguardo, l'analisi del contesto esterno costituisce uno strumento essenziale al servizio di tutte le tre aree strategiche caratteristiche. Tale funzione si esplicita, ad esempio, nella verifica della coerenza tra offerta formativa e domanda di formazione espressa dal sistema professionale territoriale di riferimento o della congruità degli obiettivi formativi dichiarati dai corsi di studio e i risultati di apprendimento previsti; sul piano della ricerca e del trasferimento tecnologico, invece, nel fornire indicazioni perché i risultati della stessa abbiano concrete ricadute positive sullo sviluppo del territorio. Sul piano strettamente legato alla prevenzione della corruzione, la lettura delle dinamiche socio economiche territoriali e la percezione della diffusione dei comportamenti non improntati all'integrità e alla trasparenza consente di indirizzare con maggiore efficacia e precisione il ruolo propulsivo dell'Ateneo al servizio dello sviluppo culturale ed economico della Regione ma anche la strategia di gestione del rischio e conseguentemente l'individuazione e programmazione di misure di prevenzione specifiche.

Il contesto economico regionale: il rapporto CRENoS 2019

Il Rapporto CRENoS 2019³ presenta un'analisi strutturale del sistema economico sardo basandosi sul confronto con le altre regioni italiane ed europee e sul monitoraggio degli obiettivi della Strategia Europa 2020. Questa analisi comparativa conferma l'assenza di un sistema produttivo solido in termini di creazione di valore aggiunto e di accumulazione del capitale. Il PIL regionale, pari al 69% della media europea, è in lieve flessione rispetto al valore dell'anno precedente 71% e conferma il trend negativo secondo il quale negli ultimi 5 anni la Sardegna perde 4 punti percentuali dimostrando di non riuscire a stare al passo con la crescita europea e l'appartenenza dell'Isola al gruppo delle 65 regioni più povere d'Europa.

² Link: <https://www.uniss.it/ateneo/amministrazione-trasparente/performance/piano-della-performance>

³ Link: <https://crenos.unica.it/crenosterritorio/sites/default/files/allegati-pubblicazioni-tes/26%20%C2%B0%20Rapporto%20CRENoS%20sull%27Economia%20della%20Sardegna.pdf>
CRENoS (Centro Ricerche Economiche Nord Sud), istituito nel 1993 dalle Università di Cagliari e Sassari, si propone di contribuire ad accrescere le conoscenze sul divario economico tra aree geografiche e di fornire utili indicazioni di intervento. Particolare attenzione è dedicata al ruolo che le istituzioni, l'ambiente, il progresso tecnologico e la diffusione dell'innovazione svolgono nel processo di crescita e sviluppo economico.

Il tasso di attività, dopo un periodo di relativa stabilità nel triennio 2015/17, nel 2018 cresce di quasi un punto percentuale (+0,84%), passando dal 46,6% al 47,4%. Lo studio dell'evoluzione del tasso di attività rivela un sostanziale aumento delle forze di lavoro in Sardegna; si tratta di un aumento determinato da una crescita dei lavoratori dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato e un terzo dei nuovi occupati risulta impiegato a tempo pieno, si osserva infine una ulteriore riduzione del tasso di disoccupazione raggiunge il minimo storico dal 2013 (15,4%).

L'esistenza di un interessante movimento del mercato del lavoro in Sardegna è confermato dai dati sulle attivazioni e sulle cessazioni dei rapporti di lavoro, nel 2018 in crescita rispettivamente di 12mila e 23mila unità rispetto all'anno precedente. Sono risultati significativi e confortanti, è tuttavia importante sottolineare come la crescita maggiore riguardi essenzialmente il lavoro poco qualificato. Il turismo, malgrado le difficoltà a sfruttarne tutte le potenzialità, consente alla Sardegna di stare nei primi posti delle classifiche nazionali, in particolare nell'anno appena trascorso, si registra un aumento sia degli arrivi (+5,9%) che delle presenze (+5%); cresce con numeri a due cifre il turismo straniero (+10,5% contro il 1,7% degli italiani). Nel 2017, la crescita delle presenze nella contesto regionale colloca al primo posto la Città Metropolitana di Cagliari (+15,8%) e all'ultimo posto l'area di Sassari (+3,3%). Sembra quindi che la significativa riduzione dei collegamenti aerei del Nord della Sardegna stia penalizzando in maniera sostanziale lo sviluppo turistico di quest'area.

Con riferimento al sistema regionale dell'istruzione, all'interno del quale si individuano i principali *stakeholders* dell'università, il rapporto evidenzia che il capitale umano qualificato continua a crescere troppo lentamente. La quota di laureati di 30-34 anni in Sardegna resta una delle più basse d'Europa ed è pari al 23,6% rispetto all'obiettivo del 40% che dovrebbe essere raggiunto entro il 2020. Un simile ritardo emerge anche con riferimento alla percentuale di laureati in discipline tecnico-scientifiche rispetto alla popolazione attiva, la percentuale di scienziati e ingegneri sulla popolazione attiva in Sardegna è del 3,9%, leggermente meno della media nazionale del 4,1% e molto al di sotto della media europea del 7,2%.

Lo scenario appare ancora più preoccupante per quanto riguarda i dati sulla percentuale di giovani fuori dal mondo del lavoro e da attività di istruzione o formazione (NEET). Segnali incoraggianti per la Sardegna emergono invece dal calo degli abbandoni scolastici il tasso di abbandono scolastico è passato dal 24,3% del 2013 al 21,2% nel 2017, per quanto riguarda invece gli adulti impegnati in attività di formazione e istruzione, la Sardegna risulta andare meglio della media italiana (8,5% contro 7,9%), ma sempre al di sotto di quella europea (10,9%).

Sul fronte degli investimenti in R&S la Sardegna non mostra segni di miglioramento, con bassi apporti del settore privato e con un arretramento dell'investimento pubblico: gli investimenti governativi e delle università sono infatti scesi da 70,2 a 67,7 milioni di euro dal 2012 al 2016.

Se da un lato mancano gli stimoli pubblici alla crescita e all'innovazione, dall'altro la condizione di insularità/periferialità può considerarsi una delle concause del basso apporto privato degli investimenti in R&S.

I risultati precedenti si riflettono sulle deludenti performance del tasso di innovatività delle imprese, con riferimento alla Sardegna rispetto alle altre regioni così come per l'Italia rispetto al contesto europeo. Le imprese sarde sono in media meno presenti su internet con un proprio sito web rispetto alla media nazionale, ma sono mediamente più attive per quanto concerne le vendite on-line. Il numero di startup innovative, ovvero imprese di nuova costituzione ad alto valore tecnologico, nel 2018 è pari a 163 cioè 9,9 startup ogni 100.000 abitanti (media italiana di 16,1).

Le attività più diffuse si confermano la produzione di software e la consulenza informatica, seguite da attività di ricerca e sviluppo, editoriali e di direzione aziendale.

La repressione dei fenomeni di *maladministration*

Sul versante della repressione dei fenomeni di *maladministration*, rispetto all'anno precedente, si registra una diminuzione dei reati. Per quanto attiene in particolare i reati commessi contro la Pubblica Amministrazione, la relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2019 del Procuratore Generale della Corte d'Appello di Cagliari⁴ rileva una diminuzione dei procedimenti rispetto all'anno 2018. Il quadro si completa con i risultati dell'attività giurisdizionale della Sezione Regionale della Corte dei Conti: nel corso del 2018, al momento ultimo anno di riferimento, sono state emesse 40 sentenze di condanna e 5 di assoluzione.

⁴ Link: http://www.giustizia.sardegna.it/allegatineuws/A_27487.pdf;
http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/documenti_giurisdizione/sardegna/inaugurazione_dellxanno_giudiziario_2019.pdf

Analisi SWOT

L'analisi SWOT è uno strumento di pianificazione strategica usato per valutare punti di forza, debolezza, opportunità e minacce di un'attività che un'organizzazione può intraprendere per il raggiungimento di un obiettivo.

L'analisi riguarda sia l'ambiente interno, ovvero i fattori endogeni che sono controllabili con le scelte gestionali (punti di forza e debolezza), sia l'ambiente esterno che mette in evidenza i fattori esogeni (analizzando minacce ed opportunità) non controllabili con le scelte gestionali.

Nella tabella seguente sono evidenziati i risultati di tale analisi, finalizzata all'individuazione all'applicazione di misure per il contrasto della corruzione, intesa nella ricordata ampia accezione di *maladministration*, all'interno dell'Ateneo.

Tabella 2 Analisi SWOT in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza

ANALISI FATTORI ENDOGENI	
PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> • Obiettivo strategico dedicato all'integrità, trasparenza e prevenzione della corruzione. • Attivazione Rete di Referenti per la trasparenza e per la prevenzione della corruzione. • Investimenti finalizzati alla dematerializzazione di molti processi. • Istituzione <i>Albo on-line</i> e adozione "Regolamento unico sul diritto di accesso e sul procedimento amministrativo". 	<ul style="list-style-type: none"> • Parziale centralizzazione degli acquisti di beni di uso comune. • Tempi lunghi per realizzare un cambiamento culturale. • Difficoltà ad implementare un sistema di misure di prevenzione finalizzate al cambiamento.
<ul style="list-style-type: none"> • Utilizzo dei feedback dagli attori interni ed esterni al fine di migliorare il PTPCT. • Possibilità di potenziare l'attività di formazione interna ed esterna. • Trasmissione automatizzata dati oggetto di obbligo di pubblicazione. 	<ul style="list-style-type: none"> • Condizionamento del contesto socio economico territoriale. • Difficoltà operative nell'implementazione e adeguamento delle procedure che realizzano la pubblicazione dei dati sulla Trasparenza nel portale.
OPPORTUNITA'	MINACCE
ANALISI FATTORI ESOGENI	

Punti di forza

Nell'analisi si rinnova, tra i punti di forza, il recepimento nella programmazione di Ateneo dell'obiettivo strategico *“Aumentare la responsabilità e consapevolezza sui valori dell'integrità, trasparenza e prevenzione della corruzione”*, tale integrazione è funzionale agli ambiti strategici già presenti nell'ottica di assicurare il pieno raggiungimento degli obiettivi prefissati negli ambiti della didattica, ricerca e terza missione. Un ulteriore punto di forza è rappresentato dalla attivazione della rete *di Referenti per la trasparenza e per la prevenzione della corruzione* (vedi infra. pag. 20), uno strumento utile per un continuo scambio di informazioni e un confronto anche per la *formulazione di obiettivi coerenti con le attività di programmazione* dell'Ateneo.

Prosegue la destinazione di investimenti finalizzati alla dematerializzazione dei processi relativi alle attività didattiche, con specifico riferimento agli atti relativi alla carriera dello studente.

Infine altro punto di forza è l'adozione dell'*Albo on line*, che consente di aumentare i livelli di trasparenza e l'adozione del *Regolamento unico sul diritto di accesso e sul procedimento amministrativo*.

Punti di debolezza

Alla luce dell'attuale assetto organizzativo si segnala l'esigenza di procedere alla centralizzazione degli acquisti di beni di uso comune, lasciando invariata nelle strutture dipartimentali l'autonomia decisionale per quanto riguarda i processi di acquisizione dei beni di carattere specifico che sono funzionali allo svolgimento dei progetti di ricerca. In tal modo si potrà razionalizzare la spesa e standardizzare procedimenti e prassi orientandoli verso una maggiore efficacia ed efficienza.

Permane una certa resistenza nel recepire la centralità dei temi dell'integrità e della trasparenza riscontrabile in un livello di attenzione molto eterogeneo rispetto agli adempimenti previsti in materia di prevenzione della corruzione ed in materia di trasparenza.

Permangono le difficoltà ad implementare un sistema di misure di prevenzione per il perdurare di un atteggiamento improntato al “mero adempimento”, caratterizzato dall'approccio formale finalizzato unicamente a evitare responsabilità e sanzioni, che non permette il realizzarsi di un cambiamento culturale.

Opportunità

Tra le principali opportunità si individuano l'utilizzo dei feedback dagli attori interni ed esterni al fine di migliorare la performance in tema di trasparenza a condizione di migliorare ed ampliare i canali di ascolto interni ed esterni.

Per via degli obblighi previsti dalla L.190/2012 si registra la possibilità di potenziare l'attività di

formazione interna, anche attraverso l'erogazione della stessa in modalità *e-learning*, ed esterna, che contribuisce a creare un clima favorevole al cambiamento.

Con l'introduzione dell'obbligo previsto dalla L.240/2010, di adozione della contabilità economico-patrimoniale, si è reso necessario l'utilizzo di nuove procedure informatizzate; questo ha permesso il raggiungimento di molteplici obiettivi come l'ulteriore dematerializzazione delle procedure e la trasmissione automatizzata di alcuni dei dati oggetto di obbligo di pubblicazione tra i software gestionali.

Con l'adozione del portale d'Ateneo si sono ottenuti notevoli miglioramenti che rendono il sistema informativo più integrato.

Permangono tuttavia alcune difficoltà legate al raffinamento dei dati e la necessità di ottemperare al meglio il bilanciamento tra gli adempimenti in tema di trasparenza e privacy.

Minacce

Le minacce per l'Ateneo in tema di prevenzione della corruzione sono individuate essenzialmente nel condizionamento ad opera del contesto socio economico territoriale, idoneo a influenzare l'indipendenza nei processi decisionali della *governance*; tale minaccia è accentuata dall'essere l'Ateneo inserito in una città di piccole dimensioni e dall'insularità.

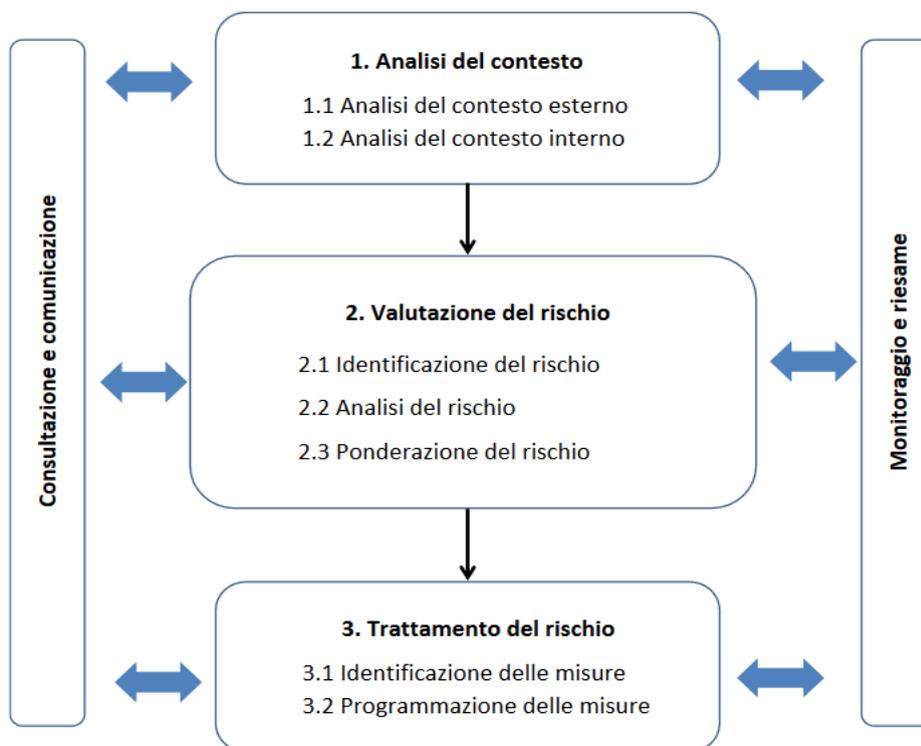
Ulteriore minaccia è individuata nella difficoltà di implementare procedure che realizzano la pubblicazione dei dati sulla Trasparenza nel portale e nella necessità di operare in un complesso quadro normativo "Trasparenza e Privacy", in quanto gli applicativi utilizzati in Ateneo non sono adeguatamente sviluppati dal Consorzio.

Sezione seconda - La gestione del rischio

L'attività di gestione dei rischio sarà improntata a quanto previsto dall'Allegato 1 del PNA 2019 "Indicazioni metodologiche per le gestione dei rischi corruttivi"⁵ che integra e aggiorna le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione 2013 e l'Aggiornamento 2015 al PNA introducendo un approccio valutativo avente carattere qualitativo e ne prevede la applicazione "in modo graduale in ogni caso non oltre l'adozione del PTPCT 2021-2023"

Il documento sopracitato ribadisce la natura ciclica del processo di gestione del rischio di corruzione di seguito esposto:

Figura 1 – Il processo di gestione del rischio di corruzione



Fonte: Allegato 1 - PNA 2019

E' altresì precisato che l'attività di mappatura dei processi dev'essere rivolta a tutte le attività svolte dall'organizzazione e non solo a quelle che, a seguito di un'analisi non strutturata, sono ritenute a rischio.

Tali processi, elencati per aree di rischio generali e specifiche, dovranno poi essere descritti al fine di comprenderne le modalità di svolgimento; tale risultato potrà essere raggiunto in maniera progressiva nei diversi cicli annuali di gestione del rischio corruttivo, tenendo conto delle risorse e delle competenze effettivamente disponibili.

⁵

<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/Delibere/2019/Allegato%201%20-%20PNA%202019S.pdf>

L'allegato 1 al PNA consiglia il passaggio da soluzioni semplificate (es: elenco dei processi con descrizione solo parziale) a soluzioni più evolute (descrizione più analitica ed estesa), suggerendo di avvalersi, laddove possibile, di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare le diverse fasi della mappatura per poi procedere ad un'attività di valutazione di carattere qualitativo.

A tale proposito si è ritenuto di non procedere nella misura "Analisi di fattibilità per la stipula della convenzione con la regione Sardegna per l'adozione del software gestionale RAS - ELP prevista nel PTPC 2019 – 2021", che prevedeva l'implementazione di criteri di valutazione di tipo quantitativo secondo la vecchia metodologia, e di avviare per l'anno 2020 un'analisi di fattibilità per l'adozione di un software gestionale per la mappatura dei processi, in particolare delle aree maggiormente esposte al rischio di corruzione, così da intraprendere, nel 2021, l'attività di mappatura dei processi a partire dalle aree generali già mappate.

Il documento sopracitato precisa che, in caso di realtà caratterizzate da complessità organizzativa, può essere utile prevedere la costituzione di un gruppo di lavoro dedicato; a tale proposito con decreto del Direttore Generale rep. n. 180/2020, prot.n. 6163 del 21/01/2020, è stato costituito un gruppo di lavoro che "permetta un'analisi e revisione organizzativa occupandosi dell'identificazione delle modalità di implementazione dello strumento e della definizione dei profili di ruolo e competenza specialistici e trasversali nell'ottica di sviluppare uno strumento integrato utile alla gestione dei processi di sviluppo delle risorse umane"; le risultanze delle attività del gruppo sopracitato dovranno costituire la base nell'ambito delle attività volte alla descrizione dei processi.

Per quanto riguarda la fase dell'analisi del rischio, il PNA introduce il concetto di fattori abilitanti, ovvero i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione:

Figura 2 – Esempi di fattori abilitanti il rischio corruttivo

- mancanza di misure di trattamento del rischio e/o controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti – ma soprattutto efficacemente attuati – strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Fonte: Allegato 1 - PNA 2019

Per quanto concerne la fase di stima del livello di rischio, ribadita la necessità di applicare un criterio generale di prudenza per evitare di sottostimare il rischio che non permetterebbe l'attivazione delle misure di prevenzione, il PNA precisa che l'allegato 5 del PNA 2013 non va più considerato un

riferimento metodologico da seguire perché si sono osservati risultati non positivi in sede di monitoraggio dei PTPCT da parte dell'ANAC; ciò è dovuto al fatto che la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione) è tale per cui non si dispone di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, per questi motivi si suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza. Coerentemente con l'approccio qualitativo è necessario definire in via preliminare gli indicatori del livello di esposizione del processo al rischio di corruzione in un dato arco temporale secondo l'esempio indicato dal PNA stesso:

Figura 3 – Esempi di indicatori di stima del livello di rischio

- **livello di interesse “esterno”**: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
- **grado di discrezionalità del decisore interno alla PA**: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- **manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata**: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;
- **opacità del processo decisionale**: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;
- **livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano**: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità;
- **grado di attuazione delle misure di trattamento**: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

Fonte: Allegato 1 - PNA 2019

A tale proposito è stata individuata una nuova misura: “Elaborazione di una proposta di un set di indicatori di stima del livello del rischio secondo l'approccio qualitativo definito nel PNA 2019”. Le risultanze derivanti dall'applicazione di tali indicatori dovranno essere coadiuvate anche da dati oggettivi derivanti dall'osservazione di tali fenomeni:

- i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'amministrazione. Le fattispecie che possono essere considerate sono le sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso, e i decreti di citazione a giudizio riguardanti:
 - i reati contro la PA;
 - il falso e la truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate all'amministrazione (artt. 640 e 640-bisc.p.);
 - i procedimenti aperti per responsabilità amministrativo/contabile (Corte dei Conti);
 - i ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici;
- le segnalazioni pervenute, nel cui ambito rientrano certamente le segnalazioni ricevute tramite apposite procedure di whistleblowing, ma anche quelle pervenute dall'esterno dell'amministrazione o pervenute in altre modalità. Altro dato da considerare è quello relativo

ai reclami e alle risultanze di indagini di customer satisfaction che possono indirizzare l'attenzione su possibili malfunzionamenti di taluni processi organizzativi;

- ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (es. dati disponibili in base agli esiti dei controlli interni delle singole amministrazioni, rassegne stampa, ecc.).

Le misure di prevenzione contenute nell'Allegato 1 al presente piano sono state individuate considerando, laddove si siano verificati i fattori sopra esposti, soprattutto per quanto attiene il contenzioso, le istanze di accesso ricevute e i reclami nonché le generali richieste di delucidazioni o informazioni sulle procedure in atto.

Nella tabella seguente si evidenziano le diverse aree interessate dall'attività di analisi del rischio:

Tabella 3 - Aree oggetto di analisi del rischio

Tipologia	Aree (funzione trasversale delle strutture compresi i dipartimenti)
Generali	Acquisizione e alla progressione del personale.
Generali	Affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal D. Lgs. n. 50/2016.
Generali	Adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.
Generali	Adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.
Generali	Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio.
Generali	Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni.
Generali	Precontenzioso, contenzioso e affari legali.
Specifiche	Didattica.
Specifiche	Ricerca.
Specifiche	Trasferimento tecnologico.

L'analisi del rischio corruttivo tiene conto della tipicità del comparto universitario caratterizzato da ampi margini decisionali a livello strategico e operativo e libertà e autonomia istituzionale, secondo quanto specificato nell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione 2016⁶. Tale documento individua potenziali rischi per le mission svolte negli Atenei:

- didattica: l'organizzazione delle attività didattiche può presentare criticità in fase di svolgimento delle attività, ad esempio la reiterata sostituzione del titolare del corso da parte di collaboratori, interferenze degli interessi personali con l'esperimento dei propri compiti istituzionali di didattica e ricerca, conflitto di interesse nello svolgimento di esami di profitto o in altre funzioni didattiche anche nel ruolo di componente di commissioni, assunzione di comportamenti discriminatori nei confronti degli studenti; scarsa responsabilizzazione dei Direttori di Dipartimento nella vigilanza sui comportamenti tenuti dai professori;

6

http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/determinazioni/2017/Del_1208_2017AggiornamentoPNA2017.pdf

- la ricerca può essere esposta a rischi di cattiva gestione, ad esempio in fase di progettazione potrebbero verificarsi possibili asimmetrie informative sulle opportunità di finanziamento, nella fase successiva di valutazione e finanziamento dei progetti potrebbero verificarsi possibili rischi nei procedimenti di selezione dei valutatori o realizzarsi disomogeneità delle procedure di adesione; in fase di svolgimento della ricerca potrebbero manifestarsi fenomeni di maladministration sulle modalità di individuazione del coordinatore della ricerca, dei componenti del gruppo e sulle modalità di gestione dei rapporti interni al gruppo di ricerca o nei modi di utilizzazione dei risultati della ricerca;
- nell'ambito della valutazione della qualità della ricerca, caratterizzata da una forte concentrazione delle competenze in pochi soggetti, si possono verificare deviazioni in tutto il sistema ad esempio coloro che hanno svolto rilevanti incarichi presso autorità, ministeri ed enti che operano nel campo dell'università e della ricerca potrebbero, senza soluzione di continuità, essere chiamati a svolgere incarichi presso soggetti pubblici che in precedenza erano oggetto delle loro decisioni;
- il reclutamento dei docenti, che, sebbene le varie procedure di selezione e assunzione siano disciplinate dalla normativa nazionale, può essere soggetto a episodi di corruzione, imparzialità, conflitto di interesse e scarsa trasparenza;
- i presidi posti per l'imparzialità dei docenti e del personale universitario, rispetto ai quali è possibile individuare, in termini di rischio, possibili criticità nello svolgimento dei procedimenti disciplinari, a causa dell'accentuazione dei poteri di iniziativa e di proposta della sanzione nella figura del Rettore, l'assegnazione al Collegio di Disciplina, la cui composizione non è puntualmente disciplinata dall'ordinamento, di competenze istruttorie e consultive circa l'esito e il conferimento al Consiglio di Amministrazione di Ateneo del potere di infliggere la sanzione o di archiviare il procedimento.

Sezione terza - Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2020-2022

Introduzione

Il presente aggiornamento conferma la collocazione del programma per la trasparenza quale sezione del piano triennale di prevenzione della corruzione, al fine di coordinare pienamente le attività previste in entrambi gli strumenti di programmazione.

La presente sezione contiene⁷ le soluzioni organizzative idonee ad assicurare:

- l'**adempimento** degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente;
- l'**individuazione** dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni;
- il **coordinamento** tra gli obiettivi strategici in materia di trasparenza contenuti nel PTPCT e gli obiettivi degli altri documenti di natura programmatica e strategico-gestionale dell'amministrazione nonché con il piano della performance al fine di garantire la coerenza e l'effettiva sostenibilità degli obiettivi posti.

L'organizzazione dell'Ateneo in funzione della trasparenza

I soggetti

L'Università di Sassari costituisce una realtà complessa che ha per attori docenti, studenti e personale tecnico, amministrativo e bibliotecario. Nello specifico, i soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza all'interno dell'Università degli Studi sono:

- il Consiglio di Amministrazione, quale organo di indirizzo politico;
- il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) con l'Ufficio Relazioni con il Pubblico e supporto al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- i referenti (Rete dei referenti) per la prevenzione della corruzione e trasparenza per l'area di rispettiva competenza;
- i dirigenti per le aree di rispettiva competenza;
- il Nucleo Interno di Valutazione (nelle funzioni di O.I.V.) e gli altri organismi di controllo interno;
- l'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD);
- i dipendenti dell'amministrazione;
- i collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione.

La Rete dei referenti

I richiamati rilevanti compiti di vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del Piano in capo al RPCT suggeriscono di dotare quest'ultimo di un ulteriore supporto conoscitivo ed informativo oltre quello previsto dal ricordato art. 1, co. 9, lett. c) della L.190/2012. A tale proposito, il PNA 2013 incaricava il Responsabile della prevenzione della corruzione a definire le modalità e i tempi del

⁷ Come richiesto dall'art. 10 del novellato D. Lgs. 33/2013 e dalla citata delibera ANAC n. 831/2016.

raccordo con gli altri organi competenti nell'ambito del PTPC⁸. In considerazione del carattere complesso della organizzazione amministrativa dell'Ateneo, tenendo conto anche dell'articolazione per centri di responsabilità e delle recenti modifiche organizzative, l'Ateneo si è dotato dal 2016 di una "rete dei referenti" del RPCT, costituita con decreto del Direttore Generale rep. n. 1140 del 19 maggio 2016 ed aggiornata con D.D.G. rep. n. 3904 del 12 dicembre 2019, al fine di:

- monitorare l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione contenute nel PTPC di Ateneo e delle ulteriori e specifiche misure impartite dal Responsabile ai Dirigenti dell'Amministrazione generale e ai Referenti delle Strutture dipartimentali;
- monitorare l'aggiornamento e la corrispondenza dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria nella sezione del sito istituzionale *Amministrazione trasparente* alle prescrizioni del D. Lgs. n. 33/2013 e del Piano di Ateneo per la trasparenza;
- formulare indirizzi e proposte in relazione alle modalità di attuazione delle misure sopra menzionate;
- definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

L'assetto organizzativo dell'Ateneo è stato recentemente modificato con Decreto del Direttore Generale, rep. n. 744/2019, prot. n. 19384 del 22/02/2019 e considerata l'esigenza di rendere operativa la Rete dei Referenti, quest'ultima è stata aggiornata con il D.D.G. suddetto, individuando tra i suoi componenti i Dirigenti per l'amministrazione centrale e per quanto concerne le strutture dipartimentali, i responsabili amministrativi referenti per la struttura ai fini della prevenzione della corruzione e della trasparenza. La Rete dei referenti sopracitata è coordinata dal dott. Paolo Pellizzaro, che la presiede in qualità di RPCT.

Mappatura delle responsabilità

Nella medesima ottica di rafforzare i presidi a garanzia del rispetto degli obblighi di trasparenza, il presente piano contiene la Mappatura delle responsabilità nella quale per ogni obbligo di pubblicazione relativo al D. Lgs. 33/2013 sono stati individuati l'Area/Ufficio responsabili dell'adempimento (Allegato B) consultabile al seguente link: <https://www.uniss.it/ateneo/amministrazione-trasparente/altri-contenuti-corrruzione> nella sezione dedicata dell'Amministrazione trasparente.

Tale mappatura è stata sottoposta a profonda revisione a seguito della ricordata recente riorganizzazione amministrativa.

⁸ Come raccomandato dalla Delibera n. 50/2013 - Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016, "nelle amministrazioni con un'organizzazione complessa è opportuno che le stesse formalizzino in un atto organizzativo interno e, quando verrà adottato, nel Programma triennale, se vi siano e quali siano i soggetti responsabili, oltre che dell'elaborazione dei dati, della loro trasmissione e pubblicazione sul sito istituzionale, laddove non coincidano con il Responsabile della trasparenza".

Le azioni sulla trasparenza

Sul piano delle misure volte a garantire un flusso aggiornato, tempestivo e completo dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, fra le principali misure da intraprendere nel corso dell'anno 2020 sono previste le seguenti:

- Effettuare un monitoraggio sul livello di adempimento degli obblighi di pubblicazione relativi alla sottosezione dedicata agli enti controllati;
- Predisposizione di una *policy* di Ateneo sul trattamento dei dati personali da pubblicare nel sito istituzionale alla luce delle recenti modifiche sul D. Lgs. 33/2013.
- Trasmissione all'URP dei rilievi pervenuti dalla Corte dei Conti ai fini della pubblicazione degli stessi ai sensi dell'obbligo di pubblicazione previsto dal D.Lgs. 33/2013 – art. 31.

La sezione “Amministrazione Trasparente” nel sito istituzionale di Ateneo

Il sito “Amministrazione Trasparente”, on line all'indirizzo <http://www.uniss.it/ateneo/amministrazione-trasparente>. La sezione “Amministrazione trasparente” è organizzata in sottosezioni, all'interno delle quali sono inseriti i documenti, le informazioni e i dati previsti dal decreto legislativo n. 33/2013. Le sotto-sezioni di primo e secondo livello sono stati adeguati alla nuova denominazione prevista dal decreto 97/2016 suddivisa in macro-aree denominate ed elencate sulla base dell'allegato alle suddette linee guida, aggiornata con i nuovi obblighi di pubblicazione previsti dalla L. 160/2019 (Legge di bilancio 2020) secondo quanto indicato nelle linee guida Trasparenza Anac⁹

Ogni singola sezione è aggiornata costantemente e i dati sono pubblicati in formato aperto; dove è possibile, l'aggiornamento avviene con l'acquisizione automatizzata di dati attraverso i gestionali in uso, in particolare per alcuni dati relativi alle sottosezioni “Bandi di gara e contratti”, “Consulenti e collaboratori”, “Sovvenzioni, sussidi, contributi e vantaggi economici”, nei restanti casi la pubblicazione avviene sulla base di input interni, ossia sollecitazioni da parte di uffici o organismi a ciò deputati.

Tra questi ultimi, un ruolo fondamentale è attribuito al Nucleo di Valutazione (in qualità di O.I.V.) al quale l'art. 14, co. 4, lett. g) del D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, assegna il compito di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità da parte delle amministrazioni e degli enti, comprese le Università.

Per incrementare il livello di adempimento migliorando la fruibilità delle informazioni relative agli “[Atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatari distintamente per ogni procedura](#)” relativi alla sottosezione di “Bandi di gara e contratti” è in fase di studio una soluzione informatica che permetta

⁹ http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6667

la tempestiva pubblicazione degli stessi nelle sottosezioni dedicate anziché nelle pagine dedicate ai singoli bandi.

L'Ufficio di supporto, nel corso dell'anno, ha svolto un'attività di monitoraggio sul livello di adempimento relativo alla totalità degli obblighi di pubblicazione previsti ai sensi del D. Lgs. 33/2013 così come previsto nell'Elenco degli obblighi di pubblicazione elaborato dall'ANAC. L'attività ha messo in luce alcune criticità derivanti dalla necessità di superare problemi di carattere tecnico-informatico. Persistono ulteriori criticità ad esempio per quanto concerne alcuni dati/documenti da pubblicare nella sottosezione dell'Amministrazione trasparente "Personale"; per contro si segnala che il livello di adempimento è soddisfacente per molte sottosezioni come, ad esempio, "Bilanci", "Pagamenti dell'amministrazione", "Altri contenuti-Prevenzione della corruzione".

Nel grafico che segue si evidenzia il livello di adempimento osservato nel mese di dicembre 2019; per avere un termine di confronto si riporta di seguito lo stesso grafico relativo all'anno precedente: si osserverà un aumento del livello di adempimento, ascrivibile ad una maggiore sensibilità al tema della trasparenza da parte delle diverse componenti dell'Ateneo.

Figura 4- Livello di adempimento nella sezione "Amministrazione trasparente" – Anno 2019

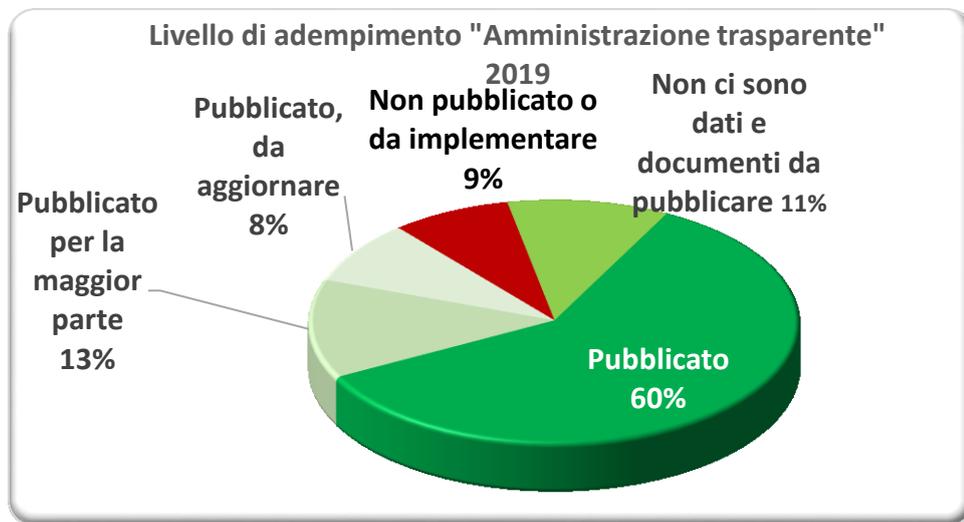
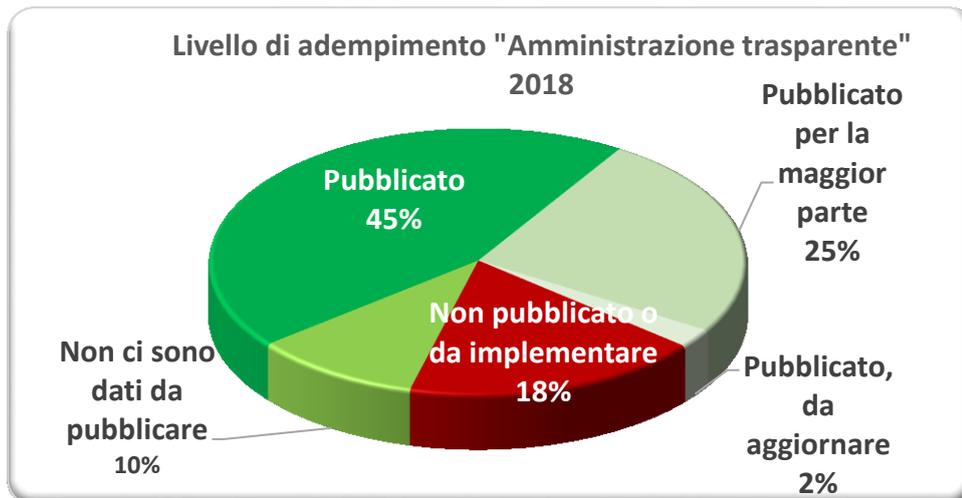
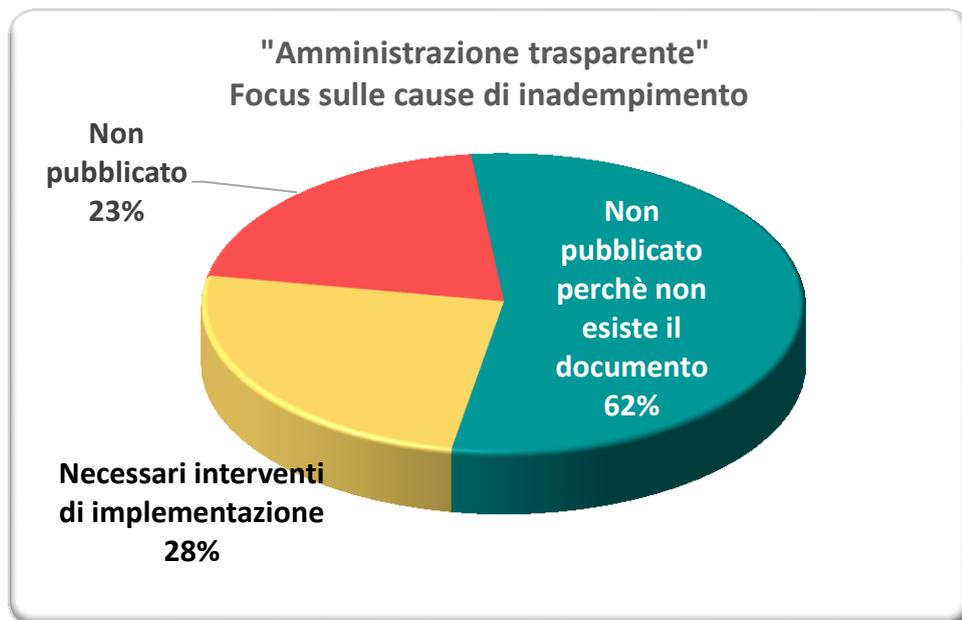


Figura 5 - Livello di adempimento nella sezione “Amministrazione trasparente” – Anno 2018



Nella figura seguente si approfondiscono le cause delle diverse situazioni di “*inadempimento*” relative al “*Non pubblicato da implementare*” esposto nel grafico precedente:

Figura 6 – Focus sulle cause dell’inadempimento



Da un monitoraggio effettuato in collaborazione con l’Ufficio e-learning relativo alle statistiche sugli accessi alla sezione “Amministrazione trasparente” è emerso che nel corso del 2019 sono stati effettuati 47.403 accessi, si osserva quindi un’inversione di tendenza rispetto al trend in diminuzione osservato dal 2017.

Tabella 4 – Numero accessi in Amministrazione trasparente 2016-2019

Anno	n. accessi in “Amministrazione trasparente”
2019	47.403
2018	40.242
2017	46.256
2016	49.366

Fonte: Ufficio E-learning

La tabella che segue mostra il numero degli accessi ad alcune delle pagine della sezione sopracitata con riferimento al periodo 2016-2019:

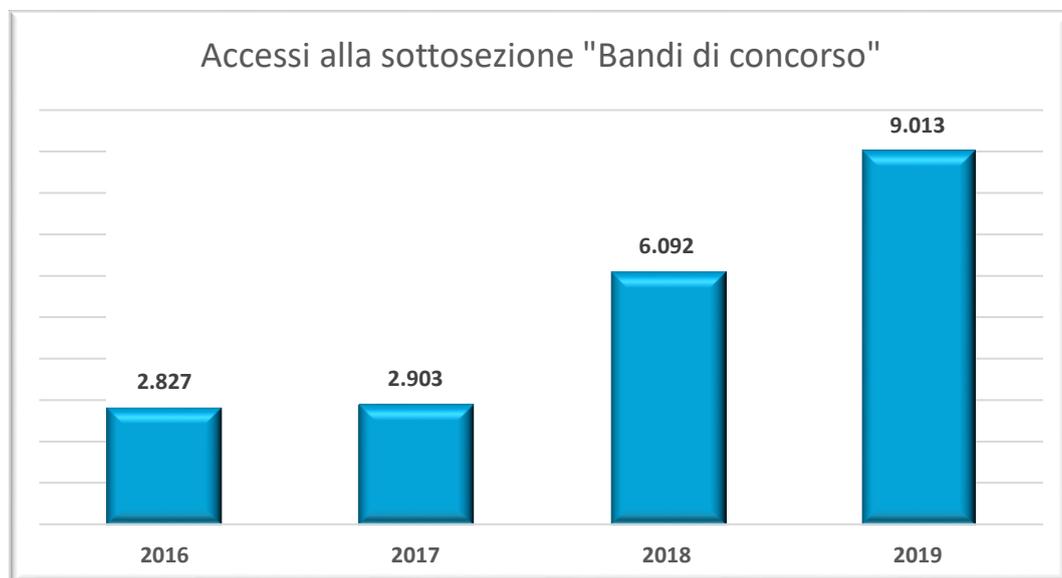
Tabella 5 – Visualizzazioni sottosezioni “Amministrazione trasparente”

Sottosezioni "Amministrazione trasparente"	2016	2017	2018	2019
Amministrazione trasparente (<i>pagina di accesso alla sezione</i>)	18.451	12.872	8.378	8.907
Personale	3.644	2.573	1.378	1.724
Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti (dirigenti e non dirigenti)	0	151	82	99
Bandi di concorso	2.827	2.903	6.092	9.013
Bandi di gara e contratti	0	940	1.152	1.470
Informazione sulle singole procedure in formato tabellare	0	1.738	859	904
Atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatari distintamente per ogni procedura	0	1.311	597	866
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	766	476	416	366
Atti di concessione	679	435	486	794
Altri contenuti	830	585	245	190
Prevenzione della corruzione	0	149	67	68

Fonte: Ufficio E-learning

Dalla tabella sopraesposta emerge nel complesso un’inversione del trend negativo in materia di accesso alle pagine del sito “Amministrazione trasparente”, si conferma invece una tendenza in crescita nella sottosezione dedicata ai *bandi di concorso* per la quale gli accessi sono ulteriormente aumentati così come si evince dal grafico che segue:

Figura 7 – Numero di accessi alla sottosezione “Bandi di concorso” – Anni 2016- 2019



L'accesso civico

L'art. 5, comma 2 del decreto legislativo n. 33/2013, come riformulato ad opera del dal D. Lgs. n. 97/2016, ha introdotto una nuova tipologia di “accesso generalizzato” ai sensi del quale “*chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis*”. Si introduce dunque un diritto di accesso avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

Tale rilevante istituto si aggiunge a quello dell'accesso civico, previsto dall'art. 5, comma 1, del D. Lgs. n. 33/2013, ai sensi del quale “l'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione”. In entrambi gli istituti, l'accesso ai documenti non è condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti; inoltre la legittimazione soggettiva del richiedente non è sottoposta ad alcuna limitazione, in quanto non deve essere motivata, ed è gratuita.

Nel corso del 2019 è stato emanato il “*Regolamento unico sul diritto di accesso e sul procedimento amministrativo*”¹⁰, in accoglimento delle raccomandazioni espresse dalla delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016 e in attuazione della misura di prevenzione n. 59 prevista nel PTPC 2018-2020¹¹ “*Predisposizione di un Regolamento sulle diverse figure di accesso (documentale, civico, generalizzato ai sensi del D. Lgs 97/2016) che comprenda, in particolare, l'individuazione della gestione centralizzata delle diverse fattispecie di procedure di accesso...*”

La gestione centralizzata sopra citata è stata implementata individuando quale Centro Unico di raccolta delle istanze di accesso l'Ufficio Relazioni con il Pubblico e supporto al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

In tal modo si è data piena attuazione al principio di trasparenza introdotto dal legislatore, allo scopo di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione e di predisporre soluzioni organizzative, prima fra tutte la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti.

Durante l'anno sono state ricevute 90 istanze di accesso documentale, un incremento di quasi il 100% rispetto a quelle ricevute l'anno precedente, pari a 47.

¹⁰ Decreto del Rettore rep. 2534, prot n. 98556 del 02/09/2019

<https://www.uniss.it/ateneo/documenti-di-ateneo/regolamento-unico-sul-diritto-di-accesso-e-sul-procedimento-amministrativo>

link:

¹¹ La misura era da considerarsi attuata nel 2019 in quanto era già stato predisposto un testo contenente il *Regolamento unico sul diritto di accesso e sul procedimento amministrativo* inviato all'approvazione degli Organi di governo.

Inoltre il regolamento sopracitato – art. 40 - ha istituito presso il *Centro Unico* di raccolta delle istanze di accesso il *Registro degli accessi* che, aggiornato con cadenza almeno trimestrale, è consultabile al link: <https://www.uniss.it/ateneo/amministrazione-trasparente/altri-contenuti-accesso-civico>.

Il registro sopracitato si suddivide in tre sezioni dedicate alle diverse tipologie di accesso:

- a) accesso ai documenti amministrativi;
- b) accesso civico;
- c) accesso generalizzato.

Per ciascun procedimento il registro contiene informazioni di dettaglio tra le quali:

- a) data di presentazione dell'istanza di accesso;
- b) oggetto della richiesta;
- c) presenza di controinteressati;
- d) esito del procedimento: accoglimento, rifiuto totale, rifiuto parziale;
- e) data del provvedimento.

Durante l'anno sono pervenute 2 richieste di accesso civico semplice riguardanti dati relativi a importi di viaggi di servizio e missioni, dati patrimoniali e reddituali, titolari incarichi politici e di governo e informazioni relative all'affidamento del servizio di manutenzione degli impianti e delle attrezzature antincendio.

Sono pervenute, infine, sette istanze di accesso civico generalizzato, due relative alle procedure di selezione per l'ammissione ai corsi ad accesso programmato, tre relative al conseguimento del titolo di laurea, una relativa agli ordini del giorno di alcune sedute del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione e una relativa agli importi di viaggi di servizio e missioni dei Titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo.

Nelle figure seguenti si illustrano le istanze di accesso documentale suddivise per area dirigenziale e area di rischio relativo al 2019.

Figura 3 – Istanze di accesso per Aree e strutture dipartimentali

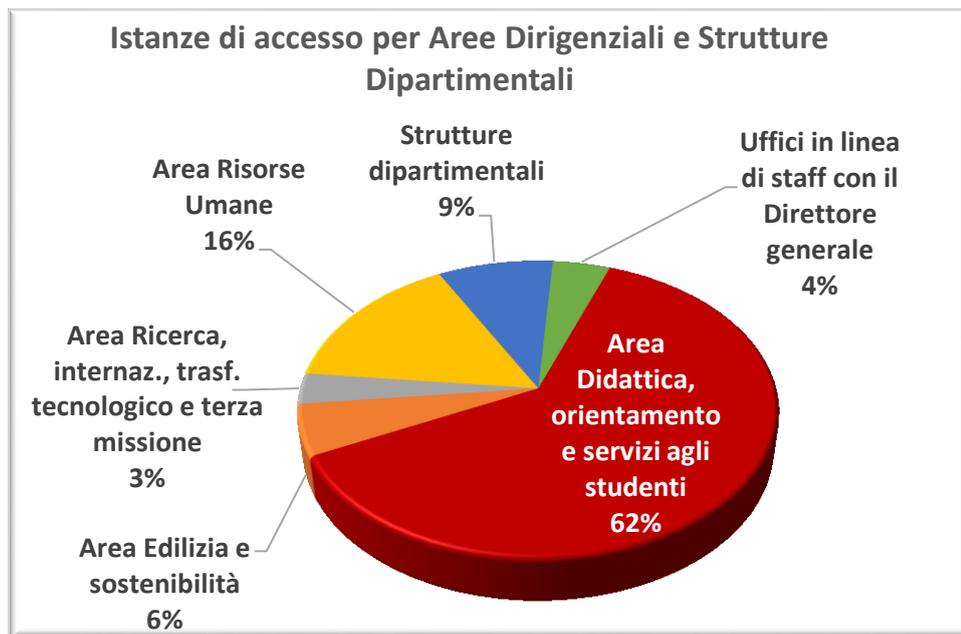
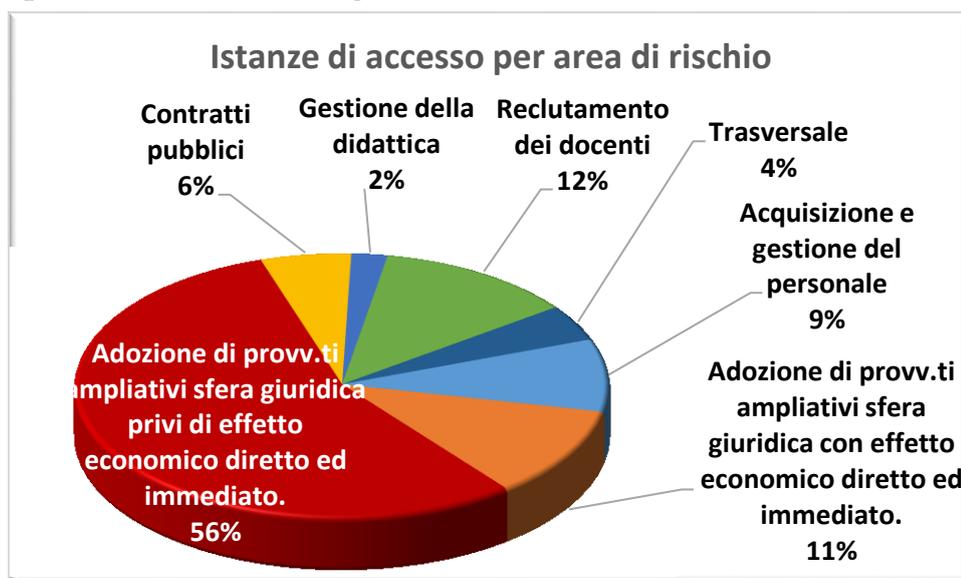


Figura 4 – Istanze di accesso per Area di rischio



Per maggior chiarezza si precisa che:

- Nell'area di rischio "Acquisizione e gestione del personale" sono comprese le istanze di accesso relative alle selezioni per il reclutamento del personale tecnico amministrativo e bibliotecario, le procedure valutative per progressioni economiche del personale tecnico, amministrativo e bibliotecario, le attività di contrattazione integrativa, le procedure di stabilizzazione ai sensi del D.Lgs. 75/2017.
- Nell'area di rischio "Adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica con effetto economico diretto e immediato" sono ricomprese le istanze di accesso relative ai concorsi per l'ammissione al Dottorato di ricerca e alle Scuole di specializzazione, alle selezioni per la mobilità studentesca, selezione per l'erogazione di borse di studio post-lauream.

- Nell'area di rischio "Adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica senza effetto economico diretto e immediato" sono comprese le istanze di accesso relative a corsi di laurea ad accesso programmato nazionale e locale, esami di stato per l'abilitazione all'esercizio della professione, procedure di selezione per la formazione degli insegnanti.
- Nell'area di rischio "Contratti pubblici" sono inserite le istanze di accesso relative a gare di appalto per lavori di costruzione o manutenzione
- Nell'area "Gestione della didattica" sono considerate le istanze di accesso relative ad atti riguardanti la carriera universitaria.
- Nell'area "Reclutamento dei docenti" sono ricomprese le istanze di accesso alle procedure di reclutamento dei docenti e ricercatori.
- Nella residuale area "Trasversale" sono considerate le istanze di accesso relative agli atti degli Organi collegiali nonché all'attività regolamentare.

Sezione quarta - Le misure di prevenzione

Attività regolamentare

Numerose misure di prevenzione della corruzione individuate nel presente piano prevedono un'attività di innovazione regolamentare, in quanto le risultanze della mappatura dei processi e quelle relative ai procedimenti di accesso documentale e civico mostrano l'esigenza di procedere a una profonda innovazione nell'ambito dell'attività regolamentare con particolare riferimento a:

- Adozione di un documento che unifichi il Codice etico e il Codice di comportamento per l'intera comunità universitaria.
- Previsione nel suddetto "Codice di comportamento unico" e nel "Regolamento su incompatibilità e cumulo di impieghi e incarichi" di un "periodo di raffreddamento" e di ipotesi più stringenti di incompatibilità e divieto di cumuli di ruoli e incarichi.
- Emanazione di un Regolamento che disciplini il procedimento dell'erogazione delle borse per la mobilità internazionale degli studenti e del personale.
- Emanazione di un Regolamento relativo al funzionamento degli organi collegiali e di un Regolamento Generale di Ateneo.
- UPD: predisporre un Regolamento che disciplini il funzionamento dell'Ufficio e la disciplina del procedimento sanzionatorio anche con riferimento alle procedure disciplinari previste dal CCNL. Attivazione di uno sportello di consulenza tecnica dedicato ai dipendenti anche al fine di fornire, in materia disciplinare, una uniforme interpretazione della normativa e del vigente CCNL.
- Predisposizione di un "Regolamento sui Centri Interuniversitari" che definisca il processo di adesione o costituzione dei Centri interuniversitari e specifichi i criteri di adesione e/o di mantenimento della partecipazione dell'Ateneo all'interno dei Centri.
- Previsione di iniziative regolamentari atte ad aumentare il presidio, nella fase di costituzione delle commissioni di concorso, per evitare situazioni di conflitto o incompatibilità fra i commissari e i candidati.
- Regolamentazione delle singole fasi relative alle procedure di conferimento di incarico a componenti organi di indirizzo politico, dirigenti generali esterni ed altri, ivi comprese le verifiche dell'assenza di cause di inconferibilità e incompatibilità.
- Integrazione regolamentare (Art. 10 comma 8 del "Regolamento di Ateneo sui corsi di dottorato di ricerca") che preveda la figura del "segretario verbalizzante", appartenente ai ruoli del PTA, nelle procedure di selezione per l'ammissione ai dottorati di ricerca.
- Predisposizione integrazione regolamentare che preveda la figura del "segretario verbalizzante", appartenente ai ruoli del PTA, nelle procedure di selezione per l'attribuzione di assegni di ricerca.

Con specifico riferimento all'adozione di un codice unico di comportamento, si tratta di una raccomandazione recepita nel Piano strategico integrato di Ateneo e si articola in diverse misure di prevenzione (fase di consultazione, fase di adozione che avverrà in osservanza delle attese linee guida ANAC previste nel 2021) che recepiscono quanto previsto dal documento sopra citato e che rappresentano ciò che risulta attuabile i termini di sostenibilità, realizzabilità e utilità.

Per una disamina completa delle misure di prevenzione di natura regolamentare si rinvia alle *Misure di prevenzione 2020-2022* (Allegato A).

Le misure di prevenzione

Coerentemente con quanto previsto dal Piano Nazionale Anticorruzione le misure obbligatorie riguardano:

Tabella 6 – Le misure obbligatorie

Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage)
Codici di comportamento - diffusione di buone pratiche e valori
Formazione
Formazione di commissioni per l'accesso o selezione a pubblici impieghi, assegnazioni agli uffici e affidamento lavori, servizi e forniture in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione - art. 35 bis D. Lgs 165/2001
Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali - D.Lgs. 39/2013
Rotazione del personale
Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali
Trasparenza
Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)

Sono state individuate inoltre misure ulteriori rispetto a quelle obbligatorie previste per legge e sono state previste anche misure di carattere trasversale quali il monitoraggio sulle dichiarazioni sostitutive ricevute; una misura ulteriore riguarda l'analisi di fattibilità dell'Albo dei fornitori per le attività relative all'affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal D. Lgs. n. 50/2016.

Un'elencazione puntuale di tutte le misure obbligatorie e ulteriori è contenuta nell'Allegato A – misure di prevenzione 2020 - 2022

Link: <https://www.uniss.it/ateneo/amministrazione-trasparente/altri-contenuti-corruzione>

Le misure obbligatorie

L'aggiornamento al Piano prevede le misure obbligatorie per trattare il rischio, per le quali si rimanda ai paragrafi successivi della presente Sezione.

Rotazione del personale

La rotazione del personale è una misura organizzativa preventiva, finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione¹².

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

In tema di rotazione ordinaria il PNA 2017 precisa che l'Autorità, dopo aver riscontrato la scarsa

¹² Secondo il PNA 2016 l'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

attuazione di tale misura su tali violazioni intende esercitare i propri poteri di vigilanza individuando precise responsabilità ai sensi di quanto previsto dall'art. 1 c. 14 della Legge 190/2012.

Al fine di assicurare un maggiore controllo sull'applicazione di questa misura, l'Autorità, d'intesa con il Dipartimento funzione pubblica, sta per avviare una collaborazione con l'Ispettorato per la funzione pubblica in considerazione dei compiti allo stesso attribuiti dall'art. 60, co. 6, del d.lgs. 165/2001, come ridefiniti dall'art. 71 del d.lgs. 150/2009 tra i quali vi è quello di vigilare sull'esercizio dei poteri disciplinari.

Nel 2016 l'Ateneo ha applicato alle proprie articolazioni e alle proprie attività, la regola della rotazione dei dirigenti e dei funzionari in modo da garantire l'alternanza tra più soggetti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure.

Nel 2018 non sono stati adottati provvedimenti organizzativi che disponessero la rotazione del personale dirigenziale in quanto i dirigenti nelle aree a rischio non hanno ancora maturato il periodo massimo di permanenza previsto dal PNA; a seguito della modifica dell'assetto organizzativo dell'Ateneo avvenuta nel 2019 un coordinatore precedentemente assegnato all'Area Ricerca è attualmente responsabile dell'Ufficio Gestione e sviluppo del personale tecnico amministrativo e bibliotecario; un coordinatore precedentemente assegnato all'Area Pianificazione e controllo di gestione è attualmente è il Responsabile dell'Ufficio Ricerca e qualità.

Nell'ultimo anno la governance ha proceduto ad una complessiva riorganizzazione che ha interessato anche Aree ad alto rischio corruttivo, come di seguito specificato:

- l'Area Centrale acquisti, contratti e affari legali, è stata assegnata al Dirigente dell'Area Semplificazione dell'azione amministrativa e trasparenza, quest'ultima area è stata poi soppressa così come l'Ufficio Sviluppo organizzazione e innovazione che ne faceva parte;
- l'Ufficio Relazioni con il Pubblico e supporto al Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza, anch'esso parte dell'area sopracitata, è stato assegnato in staff al Direttore generale;
- sono stati adottati anche dei provvedimenti di riorganizzazione che hanno interessato la figura del Responsabile amministrativo in due strutture dipartimentali: al Responsabile del soppresso Ufficio Sviluppo organizzazione e innovazione è stato conferito l'incarico di Responsabile amministrativo del Dipartimento di Medicina Veterinaria;
- l'incarico di Responsabile amministrativo del Dipartimento di Scienze mediche, chirurgiche e sperimentali è stato conferito ad altro funzionario precedentemente in servizio presso l'Amministrazione centrale ed il precedente responsabile amministrativo è stato assegnato ad altro dipartimento.

Per il 2020, il presente Piano ha previsto la verifica della realizzazione della rotazione del personale nelle aree a rischio, in base alle linee guida del PNA, d'intesa con il Direttore Generale. In particolare,

saranno individuati i criteri da utilizzare per individuare categorie professionali omogenee in relazione alle quali non si può invocare il concetto di “infungibilità” e che, pertanto, possono essere oggetto di rotazione.

Tuttavia qualora in futuro motivati fattori organizzativi non consentano il ricorso alla misura della rotazione, l’Ateneo si riserva, come previsto dall’All. 1 al PNA 2013, di applicare la misura “*al personale non dirigenziale, con riguardo innanzitutto ai responsabili del procedimento*” e, qualora anche tale misura presenti difficoltà applicative (a meno di non avere evidenze di comportamenti corruttivi), si adotterà la rotazione delle responsabilità dei procedimenti, in luogo di quella dei responsabili dei procedimenti.

Si dovrà, altresì, tener presente quanto previsto dal PNA 2016: “*Le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l’isolamento di certe mansioni, c.d. “segregazione delle funzioni”, avendo cura di favorire la trasparenza “interna” delle attività o ancora l’articolazione delle competenze*”. Per quanto riguarda le attività caratterizzate da un’elevata specializzazione, deve essere prevista l’articolazione dei compiti e delle competenze, in linea con quanto previsto nel PNA 2016: *sarebbe auspicabile che nelle aree a rischio le varie fasi procedurali siano affidate a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l’adozione del provvedimento finale.*”

Codice di comportamento e obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse

Si ritiene necessario avviare, entro novembre 2020, visto che non è stato possibile procedere in tal senso nell’anno precedente, un’attività di consultazione, nell’ottica di una procedura partecipata, volta a creare un documento unico che coniughi le finalità del codice etico e quelle di codice di comportamento di tutto il personale, entro il 2021.

Nel documento sopracitato dovranno essere individuati due distinti livelli di rilevanza:

- 1) doveri che comportano sanzioni disciplinari;
- 2) doveri che comportano sanzioni aventi natura non disciplinare, per violazione dei precetti etici e deontologici.

Dovrà essere prevista un’ulteriore distinzione dei doveri in relazione ai destinatari: doveri in comune con il personale tecnico amministrativo, e doveri specifici per professori e ricercatori, in linea con i principi previsti dal DPR. 62/2013. Inoltre, conformemente alla delibera Civit n. 75/2013 "Linee guida in materia di codice di comportamento della PA" dovranno essere esplicitati in corrispondenza di

ciascuna infrazione, il tipo e l'entità della sanzione disciplinare applicabile, individuata tra quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi, oltre a quelle espulsive nei casi indicati dai commi 2 e 3 dell'art. 16 del suddetto DPR.

Ufficio procedimenti disciplinari

In base a quanto previsto dal codice di comportamento, la verifica dell'adeguatezza dell'organizzazione per lo svolgimento dei procedimenti disciplinari è rimessa alla responsabilità dell'UPD così come previsto dalla Legge 190/2012 e dal decreto istitutivo dell'UPD (D.D.G. rep. 3196 del 16 dicembre 2013), la cui composizione è stata ridefinita con decreto D.G. n. 2438 del 19/10/2016.

Più in generale, l'UPD è a pieno titolo incluso tra i soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno dell'Ateneo. In particolare è chiamato a svolgere:

- attività di vigilanza e monitoraggio in merito all'adempimento delle disposizioni contenute nel codice di comportamento;
- aggiornamento del codice di comportamento;
- esame delle segnalazioni di violazione del codice di comportamento;
- raccolta delle condotte illecite accertate e sanzionate.

Tali attività, precisa il comma 3 del DPR 62/2013, si conformano alle eventuali previsioni contenute nei piani di prevenzione della corruzione. A tale proposito si raccomanda la necessità di meglio definire l'organizzazione relativa all'UPD, in quanto oltre a realizzare un "nocciolo duro" di competenze individuabili nelle funzioni di supporto all'RPCT sia nella predisposizione del codice di comportamento dei dipendenti, sia per l'esercizio delle funzioni di monitoraggio e segnalazioni prevista dall'art. 15, comma 3 del DPR 16 aprile 2013, è investito dell'ulteriore competenza ai sensi dell'art. 55 bis del D. Lgs 165/2001, relativa all'avvio, contestazione e conclusione dei procedimenti rimessi alla cognizione dello stesso UPD. A tal fine sarebbe necessario individuare di volta in volta, anche in un'ottica di razionalità, economicità e terzietà, un apposito **organo collegiale** che sia integrato, in funzione decisoria da soggetti ordinariamente non investiti di mansioni relative alla gestione di procedimenti disciplinari, al quale affidare la gestione del procedimento ed eventualmente l'irrogazione di una delle sanzioni previste dalla normativa e/o dal vigente CCNL.

Per quanto sopra esposto, è prevista una apposita misura volta all'elaborazione di un regolamento sul funzionamento dell'Ufficio secondo l'impostazione sopracitata e per la disciplina del procedimento sanzionatorio.

Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra- istituzionali

Per quel che concerne l'Ateneo, il richiamato Codice di comportamento dei dipendenti ha previsto un'apposita sezione (TITOLO III- disciplina concernente l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi

extra istituzionali, artt. 17 – 22).

Nel definire i criteri per il rilascio dell'autorizzazione relativa agli incarichi extraistituzionali da parte del personale docente, il regolamento di Ateneo su incompatibilità e cumulo di impieghi e incarichi all'art.7 comma 3 prevede che copia dell'istanza di autorizzazione venga trasmessa dall'Ufficio Gestione Docenti alla Commissione per la vigilanza sulle attività esterne dei docenti (istituita con Decreto Rettorale rep. n. 431/2011 e successivamente modificata nella composizione con Decreto Rettorale rep. n. 1245/2011). A tale proposito si segnala la necessità di rendere operativa la commissione sopracitata.

Per quanto riguarda lo svolgimento di incarichi extraistituzionali svolti dal personale docente a tempo definito, l'art. 6 comma 12 Legge 240/2010 e l'art. 3 del *Regolamento su incompatibilità e cumulo di impieghi* stabiliscono che i professori e i ricercatori a tempo definito possano svolgere attività professionali di lavoro autonomo anche continuative **purché non determinino situazioni di conflitto di interesse**. A tale proposito si rende necessario integrare il citato regolamento con la previsione dell'obbligo di una congrua motivazione dell'assenza di conflitto di interessi da parte dei professori e ricercatori a tempo definito. Tale integrazione dovrà essere riferita anche in relazione alle attività che, ai sensi degli artt. 62 D.P.R. 3/1957, art. 53 comma 6 del D. Lgs.165/2001, art.6 comma 10 L. 240/2010, possono essere svolte senza preventiva autorizzazione; detta misura dovrà essere attuata entro il novembre 2020 a cura dell'Area Risorse Umane.

Una ulteriore misura riguarda le attività extraistituzionali svolte dai docenti a tempo pieno, consistente nell'integrazione del vigente *Regolamento su incompatibilità e cumulo di impieghi* riguardo le attività extraistituzionali svolte da parte dei docenti a tempo pieno, attraverso criteri che distinguono tra attività consenziali consentite e libero/professionali vietate secondo quanto previsto dalla sentenza della Corte dei Conti n. 3/2020, sia ai fini dell'autorizzazione sia ai fini del monitoraggio delle stesse.

Al fine di rendere più efficace il monitoraggio di tali procedure si rende necessario adottare le seguenti misure:

- Verifica introduzione sistema informativo che consenta l'acquisizione delle comunicazioni anche per le attività extraistituzionali da parte di tutto il personale sia docente che PTA, rispetto alle quali non è prevista una autorizzazione.
- Creazione di un registro relativo alle procedure di autorizzazione svolgimento di incarichi extraistituzionali per monitoraggio, sia per il personale docente sia per il personale tecnico, amministrativo e bibliotecario.
- Adeguare la modulistica utilizzata per il rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento degli incarichi extraistituzionali del PTA in linea con le prescrizioni del codice di comportamento di Ateneo. Elaborazione di soluzioni operative per informatizzare le procedure di richiesta

autorizzazioni incarichi extraistituzionali.

Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti e incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

L'Ateneo verifica la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti e/o soggetti cui l'organo di indirizzo politico intende conferire incarico all'atto dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dai Capi III e IV del D. Lgs. n. 39/2013. L'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del D.P.R. n. 445/ 2000; dichiarazione sostitutiva che è pubblicata sul sito dell'Ateneo (art. 20 D. Lgs. n. 39/2013), a cura dell'ufficio competente, nella pagina "Dirigenti di seconda fascia in servizio" di cui al link: <https://www.uniss.it/ateneo/amministrazione-trasparente/personale/dirigenti/nominativi-cv-dirigenti-conferimento>.

Se all'esito della verifica risulta la sussistenza di una o più condizioni ostative, l'Ateneo provvede a conferire l'incarico nei confronti di altro soggetto. In caso di violazione delle previsioni di inconfiribilità, secondo l'art. 17 D. Lgs. n. 39/2013, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto

La dichiarazione sostitutiva sull'insussistenza di cause di incompatibilità, resa dai soggetti interessati, deve essere pubblicata sul sito istituzionale dell'Ateneo (art. 20 D. Lgs. n. 39/2013), a cura dell'ufficio competente.

Al fine di garantire l'ottemperanza alle norme di legge sopracitate si prevede l'obbligo di comunicazione al RPCT sulla previsione della clausola relativa all'art. 20 D. Lgs 39/2013 all'atto delle procedure per la selezione dei dirigenti.

In merito alla vigilanza sull'osservanza delle norme in materia di inconfiribilità, la stessa è demandata al responsabile della prevenzione della corruzione e alla Autorità nazionale anticorruzione. In particolare, Il RPCT è il soggetto cui la legge, secondo l'interpretazione dell'ANAC e della stessa giurisprudenza amministrativa, riconosce il potere di avvio del procedimento, di accertamento e di verifica della sussistenza della situazione di inconfiribilità, di dichiarazione della nullità dell'incarico, nonché il successivo potere sanzionatorio nei confronti degli autori della nomina dichiarata nulla perché inconfiribile. La Delibera ANAC 833/2016 precisa che la sanzione inibitoria che vieta all'organo conferente di affidare incarichi di propria competenza per un periodo pari tre a mesi, è una sanzione personale, di natura interdittiva, fissa e non graduabile, che tuttavia deve essere irrogata a seguito di una preventiva indagine sull'elemento psicologico di chi deve subirla.

Per quanto attiene al ruolo dell'ANAC, nell'esercizio del potere di vigilanza sull'attività svolta dal RPCT, l'Autorità si riserva di verificare non solo che l'esercizio del potere sanzionatorio avvenga nel

rigoroso rispetto delle norme, ma anche che sia garantita al responsabile la massima autonomia e indipendenza e che lo stesso non sia sottoposto ad atti diretti e/o indiretti di influenza e/o ritorsivi, e ciò in attuazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento.

Nel differente caso della sussistenza di una causa di incompatibilità, l'art. 19 del D. Lgs. n. 39/2013 prevede la decadenza e la risoluzione del relativo contratto, di lavoro subordinato o autonomo, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato, da parte del RPCT, dell'insorgere della causa di incompatibilità. Ciò comporta per il RPCT - come chiarito dalla citata delibera ANAC n. 833/2016 - il dovere di avviare un solo procedimento, quello di accertamento di eventuali situazioni di incompatibilità. Una volta accertata la sussistenza di una situazione di incompatibilità, il RPCT contesta all'interessato l'accertamento compiuto. Dalla data della contestazione decorrono i 15 giorni, che impongono, in assenza di una opzione da parte dell'interessato, l'adozione di un atto con il quale viene dichiarata la decadenza dall'incarico. Tale atto può essere adottato su proposta del RPCT. In questo caso l'accertamento è di tipo oggettivo: basta accertare la sussistenza di una causa di incompatibilità.

Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage – revolving doors)

La Legge n. 190/2012 ha introdotto un nuovo comma nell'ambito dell'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001 volto a contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro (per un approfondimento su tale nuova fattispecie si rinvia al PTPC 2017-2019). Il PNA 2018 precisa che tale fattispecie deve essere estesa anche ai collaboratori e ai consulenti.

Al fine di garantire l'esatto rispetto della delineata normativa, il Dirigente dell'Area Risorse Umane deve assicurare che nei contratti di assunzione del personale, di collaborazione e di consulenza, sia inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa 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, consulente o collaboratore.

I dirigenti sono tenuti ad assicurare, inoltre, con riferimento all'area di loro pertinenza, che 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 dell'Ateneo nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto.

Il Dirigente dell'Area Risorse Umane deve comunicare al RPCT l'operatività della clausola di pantouflage in occasione della cessazione degli incarichi dirigenziali.

Una ulteriore misura di prevenzione in tema di pantouflage recepisce quanto raccomandato dal PNA

2017, con la previsione nel "Codice di comportamento unico" e nel "Regolamento su incompatibilità e cumulo di impieghi e incarichi" di un "periodo di raffreddamento" e di ipotesi più stringenti di incompatibilità e divieto di cumuli di ruoli e incarichi, allo scopo di prevenire il fenomeno del cosiddetto pantouflage "interno"¹³.

Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione

La Legge n. 190/2012 ha *ex novo* introdotto delle misure di prevenzione di carattere soggettivo in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione. Inoltre, il D. Lgs. n. 39/2013 ha previsto un'apposita disciplina riferita alle inconferibilità di incarichi dirigenziali e assimilati (art. 3). Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del D. Lgs. n. 39/2013 e, come ricordato nelle pagine precedenti, sono previste sanzioni a carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli in base all'art. 18 del medesimo decreto. A tale proposito è prevista la verifica del 100% delle dichiarazioni sostitutive relative all'assenza di condanne penali per delitti contro la Pubblica Amministrazione (art. 35 bis D. Lgs 165/2001) da parte dei componenti delle commissioni per l'accesso o selezione a pubblici impieghi, assegnazioni ad altri uffici, affidamento di lavori, servizi e forniture. La condizione ostativa di inconferibilità deve essere esplicitata anche negli interpelli interni.

Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*)

Nell'ottica di attuare tale misura compatibilmente con l'esigenza di rispettare gli obiettivi in tema di razionalizzazione della spesa, si prevede di implementare la piattaforma *open source* messa a disposizione dall'ANAC; in particolare tale strumento si basa su componenti tecnologiche stabili e ampiamente diffuse, si avvale di tecnologie di crittografia moderne e standard, garantendo così la tutela della confidenzialità dei questionari e degli allegati, nonché la riservatezza dell'identità dei segnalanti. Contestualmente dovrà essere diffusa una circolare informativa con i seguenti contenuti:

- Definizione di whistleblower;
- Oggetto della segnalazione;
- Contenuto della segnalazione;
- Presentazione e gestione della segnalazione;
- Tutela del whistleblower;
- Responsabilità del whistleblower.

La gestione della segnalazione è affidata al RPCT il quale, ai sensi dell'art. 8 del Codice di comportamento

¹³ Circostanza per cui, coloro che hanno svolto rilevanti incarichi presso autorità, enti, ministeri, ecc. che operano nel campo dell'università e della ricerca, siano chiamati senza soluzione di continuità ad esperire incarichi presso università che fino a qualche giorno prima erano oggetto delle loro decisioni.

del Personale dell'Università degli Studi di Sassari:

- Qualora ritenga la segnalazione meritevole di approfondimento, trasmette entro 5 giorni gli atti all'Autorità disciplinare competente e adotta ogni altra misura necessaria anche a tutela del lavoratore autore della segnalazione; qualora ritenga la segnalazione non meritevole di approfondimento, ne dà comunicazione al lavoratore autore della stessa.

Per una disamina della tutela previste dalla legge per la figura del *whistleblower* si rinvia al PTPC 2017-2019.

La formazione

Si richiama l'esigenza espressa in premessa di avviare una sistematica analisi dei bisogni formativi, funzionali all'adozione di Piano formativo centralizzato, unico e interconnesso con il Piano strategico integrato di Ateneo, che comprenda le esigenze formative contenute nelle Linee guida in merito ai criteri per selezionare personale da destinare ad attività formative esterne dei singoli Dipartimenti e delle altre strutture delle attività di formazione. Per quanto riguarda le attività di formazione di livello generale si dovranno realizzare una serie di attività formative quali:

- Erogazione corsi di livello generale rivolti al personale docente in modalità e-learning: seconda edizione, misura da attuare entro novembre 2020;
- Completamento corsi di livello generale rivolti al personale TA con l'erogazione in modalità e-learning.
- Attivazione corsi di livello specifico in materia di procedimenti amministrativi con riferimento alle procedure comparative in senso lato, con un approccio sia valoriale sia pratico, sul rispetto dei principi generali in materia di attività amministrativa, sia per Dipartimenti che per l'Amministrazione centrale da destinare al personale che opera nelle aree a rischio, misura da attuare entro marzo 2021;
- Individuazione di moduli formativi di base in materia di etica e legalità per il personale di nuova assunzione, misura da attuare entro marzo 2021.

Una ulteriore misura da introdurre riguarda il monitoraggio delle attività formative svolte in materia di prevenzione della corruzione (feedback discenti, gradimento, suggerimenti) e pubblicazione degli esiti del monitoraggio.

Tale monitoraggio sarà realizzato attraverso **questionari** destinati ai soggetti destinatari della formazione.

Le domande riguarderanno le priorità di formazione e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati. Al fine di individuare, tramite un *set* di indicatori, eventuali ambiti di miglioramento dei percorsi formativi attuati, ogni singolo corso formativo dovrà consentire la rilevazione del c.d. grado di soddisfazione, con particolare riguardo agli aspetti dell'organizzazione del corso, della omogeneità del gruppo-aula, dell'efficacia didattica dei docenti e della ricaduta professionale, attraverso un questionario appositamente predisposto a cura dell'Area Risorse Umane.

Patti di integrità negli affidamenti

Con il patto di integrità l'Ateneo e i potenziali contraenti si impegnano reciprocamente a conformare i propri comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza, impegnandosi altresì a tenere condotte idonee al contrasto di ogni forma di corruzione.

La misura relativa al patto di integrità è stata adottata nell'anno 2014 con la predisposizione di un modello standard di Patto di integrità.

Nomina del Responsabile dell'Anagrafe per la stazione appaltante

Il Responsabile dell'Anagrafe per la stazione appaltante (RASA) è una figura individuata all'espletamento del procedimento amministrativo relativo all'applicazione dell'art. 33 – ter del D.L. n. 179/2012 (iscrizione all'Anagrafe unica presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'articolo 62-bis del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e aggiornamento annuale dei dati identificativi). A tale riguardo, con il comunicato del Presidente dell'ANAC del 20 dicembre 2017 si chiede ai RPTC di verificare l'avvenuta nomina del RASA. L'Ateneo ha individuato con DDA n. 930 del 12/03/2019 il nuovo responsabile RASA nella persona della dott.ssa Anna Maria Sechi, responsabile dell'Ufficio Appalti, Contratti ed Economato dell'Area Centrale acquisti, contratti e affari legali.

Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

La partecipazione attiva del cittadino ed il coinvolgimento dei portatori di interesse devono essere prioritariamente attuati attraverso un'efficace comunicazione, strumento mediante il quale il cittadino partecipa alla progettazione ed al controllo della pubblica amministrazione.

L'informazione ai cittadini, il rapporto con chi ne rappresenta gli interessi ed il monitoraggio costante dei fattori di non qualità percepiti dai cittadini attraverso il percorso dei reclami e della metodologia della *customer satisfaction* oltre a quella dell'*audit* civico costituiscono le azioni concretamente messe in campo dall'Ateneo, in coerenza con il sistema dei valori di riferimento dell'organizzazione, per garantire anche la effettività delle misure preventive del PTPC.

A seguito dell'adozione del *Regolamento di Ateneo per la gestione dei reclami, segnalazioni e suggerimenti*, gli utenti possono comunicare con l'Ateneo attraverso il un modulo *on line* al link:

<https://www.uniss.it/suggerimenti-segnalazioni-reclami>

Le misure ulteriori

Tra le misure ulteriori è compresa una misura relativa all'area di rischio "Contratti pubblici" riguardante "l'attività di analisi relativa a modalità di monitoraggio relativo alla fase successiva all'affidamento dei

lavori; in particolare nella fase di esecuzione e realizzazione delle opere, in ottica di implementazione di ulteriori misure operative di monitoraggio”.

Nell’ambito delle misure ulteriori di natura regolamentare in relazione all’area di rischio relativa al “Reclutamento e progressioni del personale” è stata elaborata la misura “Prevedere nel Regolamento per lo svolgimento delle selezioni per le progressioni orizzontali del personale tecnico amministrativo” che i componenti della commissione siano scelti in modo da garantire le competenze trasversali necessarie a valutare percorsi di carriera eterogenei”.

Una ulteriore misura relativa alle procedure concorsuali dovrebbe prevedere iniziative regolamentari atte ad aumentare il presidio, nella fase di costituzione delle commissioni di concorso, per evitare situazioni di conflitto o incompatibilità fra i commissari e i candidati.

Una disamina completa delle misure di prevenzione ulteriori è contenuta nell’Allegato A - **Misure di Prevenzione** consultabile sul sito *Amministrazione Trasparente* alla sotto sezione *Altri contenuti – Corruzione* al seguente link: <http://www.uniss.it/ateneo/amministrazione-trasparente/altri-contenuti-corruzione>.