

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Premessa

a) (ex art. 1, comma 8, Legge 190/2012)

8. L'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato ai sensi del comma 7, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica. L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione. Il responsabile, entro lo stesso termine, definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Le attività a rischio di corruzione devono essere svolte, ove possibile, dal personale di cui al comma 11. La mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale.)

b) Il primo atto necessario riporta la nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione, ai sensi del comma 7.

Dal momento che questo soggetto è tenuto a proporre all'Organo di indirizzo politico (ex comma 8) il piano triennale di prevenzione della corruzione, la nomina viene proposta nella relazione sul piano di prevenzione della corruzione (art. 1, comma 5, lettera a, Legge 190/2012), nella persona del Direttore Generale pro tempore, Dottor Giuseppino Molinari.

c) Per l'elaborazione del Piano triennale si è partiti da una rigorosa e puntuale analisi degli interventi organizzativi, normativi e regolamentari incentrati soprattutto sulla contrattualistica, gli incarichi, i fornitori, le spese, visti in funzione delle regole e dei vincoli atti a prevenire e frenare la criminalità, la corruzione, l'illegalità.

In aggiunta alla relazione sul piano di prevenzione della corruzione è emerso il seguente quadro di riferimento:

Nell'ambito del complesso delle attività universitarie (di didattica, di ricerca e di supporto), le attività ritenute potenzialmente più esposte o sensibili al "rischio corruzione", sono:

- le procedure concorsuali;
- le procedure per l'affidamento di lavori, servizi e forniture (nel cui ambito sono altresì da ricomprendere anche le acquisizioni in economia).

Si rileva che trattasi di settori già disciplinati da una specifica normativa di settore che "a monte" prevede tutta una serie di adempimenti in capo all'amministrazione finalizzati a garantire la trasparenza (si pensi agli obblighi di pubblicità nei confronti del Dipartimento

della Funzione Pubblica specificamente previsti per gli incarichi esterni o agli obblighi di trasmissione dati all'Autorità di vigilanza per gli appalti pubblici) e la correttezza delle procedure (si pensi alle verifiche post-aggiudicazione nel campo degli appalti) ponendo in capo al dirigente o al funzionario preposti sanzioni amministrative e individuando correlati profili di responsabilità di natura amministrativo-contabile nel caso di mancato o inesatto adempimento.

Tali adempimenti sono espressamente preordinati a consentire l'attivazione nei confronti delle singole pubbliche amministrazioni di un sistema di monitoraggio e di controllo sulla legittimità delle attività in esame da parte degli organismi di controllo preposti (Funzione Pubblica, AVCP) che dovrebbe di per sé già assolvere a una funzione di prevenzione di episodi di corruzione, fermo restando che il principale deterrente alla corruzione è rappresentato dall'applicazione delle disposizioni contenute nel codice penale.

In ogni caso, l'Università di Pavia ha adottato una normativa interna volta a prevenire e ad arginare, in coerenza con quanto previsto dalla legislazione vigente, possibili episodi di corruzione.

Nello specifico, si segnalano:

- **Statuto di autonomia**: trattasi della fonte normativa interna di primaria importanza in quanto esso disciplina l'organizzazione e il funzionamento dell'Università. Per i fini in esame, si segnala in particolare la disposizione contenuta nell'art. 51 relativa alla composizione, funzioni e poteri del Collegio di disciplina, cui compete l'attivazione del procedimento disciplinare nei confronti del personale docente. Esso opera per ogni fatto che possa dare luogo a sanzioni più gravi della censura. L'iniziativa del procedimento è obbligatoriamente esercitata dal Rettore attraverso la trasmissione della notizia del fatto al Collegio di disciplina, che esercita i suoi poteri istruttori ed emette un parere motivato in ordine alla rilevanza degli addebiti disciplinari contestati e alle sanzioni eventualmente irrogabili ovvero all'archiviazione del procedimento. Il fascicolo contenente il nome del docente interessato, l'illustrazione dei fatti, la fattispecie disciplinare invocata e la proposta di sanzione o di archiviazione è sottoposto dal Collegio di disciplina al Consiglio di amministrazione per la decisione.
- **Codice etico**: esso definisce:
 - a) **i valori fondamentali della comunità universitaria**: rispetto della dignità umana, rifiuto di ogni forma di ingiusta discriminazione; piena e trasparente responsabilità individuale nei confronti della comunità accademica e della società civile; onestà, integrità e professionalità;

- b) i principi etici nei rapporti con gli enti locali e le istituzioni esterne: trasparenza dei processi decisionali, deliberativi e di rendicontazione; assenza di cointeressenze economiche, familiari e clientelari;
- c) le regole di condotta nell'ambito della comunità volte ad evitare ogni forma di abuso e di discriminazione;
- d) il conflitto di interessi: in particolare, tale conflitto può derivare da rapporti di lavoro o di consulenza con enti di formazione o di ricerca potenzialmente o effettivamente concorrenti con l'Ateneo; da attività professionali privatamente esercitate in oggettiva concorrenza con le attività istituzionalmente svolte in Ateneo; dalla utilizzazione di informazioni acquisite in Ateneo in vista di vantaggi personali o a favore di terzi; dalla negoziazione e dalla stipula di contratti che si risolvano, al di fuori di quanto consentito dalle normative, in vantaggi personali o di terzi;
- e) composizione, funzioni e poteri di apposita Commissione di Ateneo (Commissione di garanzia) preposta a vigilare sulla corretta attuazione dei precetti deontologici contenuti nel Codice;
- **Codice di disciplina del personale tecnico-amministrativo**;
- **Regolamento di Ateneo sugli incarichi esterni retribuiti a professori e ricercatori a tempo pieno dell'Università degli Studi di Pavia ai sensi delle disposizioni della Legge n. 240/2010**: esso definisce, in coerenza con le innovazioni introdotte in materia dalla Legge Gelmini, gli incarichi esterni consentiti ai docenti a tempo pieno, il relativo regime autorizzatorio e le sanzioni previste nel caso di svolgimento dell'incarico da parte del docente senza la prescritta autorizzazione;
- **Regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità**: esso definisce i criteri della gestione finanziaria, le procedure amministrative e le connesse responsabilità nonché le procedure contrattuali, le forme di controllo interno e l'amministrazione del patrimonio;

Per quanto riguarda specificamente le **procedure concorsuali** si segnalano i sotto indicati regolamenti:

- Regolamento di Ateneo sul conferimento di contratti per attività di insegnamento ai sensi dell'art. 23 della Legge n. 240/2010;
- Regolamento di Ateneo per il reclutamento di ricercatori a tempo determinato ai sensi dell'art. 24 della Legge n. 240/2010;
- Regolamento di Ateneo per il conferimento di assegni di ricerca ai sensi dell'art.22 della Legge n. 240/2010

- Regolamento disciplinante la possibilità di svolgere attività retribuite non comprese nei compiti e doveri di ufficio per il proprio personale tecnico amministrativo e di conferire incarichi di natura occasionale o coordinata e continuativa
- Regolamento in materia di accesso ai ruoli del personale Tecnico-Amministrativo e Collaboratori ed Esperti Linguistici dell'Università degli Studi di Pavia
- Regolamento per le assunzioni di personale Tecnico Amministrativo e Collaboratori ed Esperti Linguistici, a tempo determinato, ai sensi del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Università

I sopraccitati regolamenti definiscono, nel rispetto di quanto espressamente previsto dalla normativa vigente, le modalità di svolgimento delle procedure interne di reclutamento del personale docente, del personale tecnico-amministrativo e le procedure selettive delle altre “figure” universitarie (assegnisti, co.co.co. ecc.), con particolare attenzione al rispetto dei sotto indicati principi e criteri direttivi:

- a) applicazione regime di incompatibilità previsto dalla normativa vigente;
- b) rispetto del principio di trasparenza e di pubblicità delle procedure

A ciò si aggiunga il fatto che per qualsivoglia procedura di reclutamento o di selezione, viene attivato un controllo di legittimità circa il corretto svolgimento della procedura ad opera dei servizi amministrativi preposti.

Per quanto riguarda le procedure per l'affidamento dei lavori, servizi e forniture, per le procedure sopra soglia comunitaria trovano integrale applicazione le disposizioni di cui al D.Lgs. n.163/2006 e s.m.i. e del relativo regolamento di attuazione.

Il cd. “sotto-soglia” risulta essere specificamente disciplinato da:

- **Regolamento di Ateneo per le acquisizioni di beni e servizi in economia con correlata modulistica di riferimento per le strutture attualmente dotato di autonomia di spesa;**
- **Regolamento di Ateneo per l'istituzione e il funzionamento dell'Albo fornitori di beni e servizi**

Va rilevato che, a seguito dell'introduzione da parte della Legge di stabilità 2013 di nuovi adempimenti a carico delle p.a. in materia di acquisizione di beni e servizi (nello specifico, l'obbligo per le Università di approvvigionarsi facendo ricorso alle convenzioni-quadro stipulate da Consip e, in subordine, di ricorrere al Mercato elettronico per gli acquisiti di importo inferiore alla soglia comunitaria) il ricorso alle spese in economia rivestirà carattere meramente residuale.

Alla luce di quanto sopra, è ragionevole presumere che in tale settore il rischio connesso al verificarsi di possibili episodi di corruzione si vada attenuando.

Pianificazione triennale

L'elaborazione del piano PIANO TRIENNALE è stata fatta seguendo per analogia i criteri definiti al comma 9 dell'art. 1 della Legge 190/2012 per il piano di prevenzione della corruzione di cui al comma 5, lettera a, della medesima legge, e più precisamente:

Anno 2013

- a) *“Individuare le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165” (art. 1, comma 9, lettera a, Legge 190/2012)*

I Dirigenti dovranno, entro la fine del 2013:

1. fare un censimento di tutta l'Area di propria competenza, in particolare attraverso una verifica delle risorse umane disponibili degli incarichi e delle responsabilità dei singoli progetti affidati, dei processi che coinvolgono i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate e delle vertenze in corso;
2. alla luce di quanto sopra, proporre misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto;
3. fornire al Responsabile della prevenzione della corruzione le informazioni necessarie e le proposte adeguate per l'adozione di misure nei settori in cui è più elevato il rischio corruzione;
4. qualora emergesse un effettivo e concreto rischio corruzione, avanzare proposte per la rotazione del personale soggetto a procedimenti penali e/o disciplinari per condotta di natura corruttiva;
5. segnalare al Responsabile della corruzione (art. 1, comma 9, lettera c, Legge 190/2012) ogni evento o dati utili per l'espletamento delle proprie funzioni.

- b) *“Prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione”* (art. 1, comma 9, lettera b, Legge 190/2012)

Nel piano di formazione 2013 verranno inserite proposte specifiche sull'argomento della prevenzione e della lotta alla corruzione, con particolare focus sia sui processi amministrativi e organizzativi nell'università di Pavia sia sulle persone particolarmente esposte, sia sul codice di comportamento e le sua corretta applicazione (comma 44, punto 7, Legge 190/2012).

Tali proposte saranno sottoposte alla Scuola Superiore della pubblica amministrazione perché sia possibile che la medesima predisponga e realizzi percorsi formativi sull'etica e sulla legalità.

- c) Elaborare tempestivamente una direttiva a tutte le Strutture amministrative dipartimentali in cui siano richiamati i termini per la conclusione dei procedimenti e in cui sia attivato un processo di verifica nel rispetto dei medesimi (art. 1, comma 9, lettera d, Legge 190/2012) e i cui risultati saranno consultabili sul sito web istituzionale (comma 28, Legge 190/2012).

- d) Il Responsabile della prevenzione della corruzione dovrà, d'intesa con le Aree Servizi Tecnico-logistici (edilizia), Amministrativa e Finanziaria, Gestione sistemi, ambiente e sicurezza e con il Servizio Affari generali e supporto normativo (gare e appalti), impostare e mettere in atto un processo che consenta di monitorare rigorosamente i rapporti tra l'Università di Pavia e i soggetti con cui vengono stipulati i contratti o con i quali è attivo un rapporto di scambi economici, con la previsione di vincoli a tutela della prevenzione: rapporti di parentela, coinvolgimenti affini (ex art. 1, comma 9, lettera e, Legge 190/2012).

- e) Adempimenti di cui ai commi 15, 16 e 17

15. Ai fini della presente legge, la trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali. Nei siti web istituzionali delle amministrazioni pubbliche sono pubblicati anche i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di

produzione dei servizi erogati ai cittadini. Le informazioni sui costi sono pubblicate sulla base di uno schema tipo redatto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che ne cura altresì la raccolta e la pubblicazione nel proprio sito web istituzionale al fine di consentirne una agevole comparazione.

16. *Fermo restando quanto stabilito nell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come da ultimo modificato dal comma 42 del presente articolo, nell'articolo 54 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, nell'articolo 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69, e successive modificazioni, e nell'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, le pubbliche amministrazioni assicurano i livelli essenziali di cui al comma 15 del presente articolo con particolare riferimento ai procedimenti di:*

a) autorizzazione o concessione;

b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163;

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

d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n.150 del 2009.

17. *Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara.*

Quanto sopra impone, entro il 2013, la pubblicazione nel sito web istituzionale (commi 15 e 16) di atti fondamentali tra cui:

- 1) informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione e nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali ed in materia di segreto di Stato e d'ufficio (comma 15), con particolare riferimento (comma 16) ai procedimenti di autorizzazione o concessione; di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni di carriera di cui all'art. 24, d.lgs. 150/2009 (progressioni verticali).
- 2) Bilanci, conti consuntivi e costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini. Le informazioni sui costi sono pubblicati sulla base di uno schema tipo redatto dalla Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, la quale, tra l'altro, ne cura la raccolta e la pubblicazione sul proprio sito web istituzionale per consentirne un'agevole comparazione (comma 15).

Con riferimento ai commi 15 e 16, ora analizzati, è inoltre da sottolineare che:

- a) le informazioni pubblicate ai sensi di tali commi devono essere trasmesse alla CIVIT in via telematica (*comma 27*);
- b) le informazioni da considerarsi rilevanti ai fini dell'applicazione dei commi 15 e 16 saranno individuate con uno o più decreti del Ministero per la PA e la semplificazione da adottarsi entro sei mesi dalla entrata in vigore della Legge 190/2012 (28 novembre 2012, ergo 27 maggio 2013) (*comma 31*).

Si segnala inoltre che, considerata la stretta interrelazione tra gli adempimenti relativi alla trasparenza (D.lgs. 150/2009) e quelli previsti dalla Legge 190/2012, seppur in attesa dell'emanazione, da parte di CIVIT, di precise indicazioni per l'armonizzazione dei dati da pubblicarsi in relazione a entrambe le normative, l'Ateneo ha da tempo intrapreso alcune iniziative di comunicazione volte al coinvolgimento degli stakeholder, come la pubblicazione del Bilancio Sociale 2010. Tra queste si segnala in particolare la "giornata della trasparenza" da effettuarsi indicativamente nel mese di marzo 2013, durante la quale saranno anche illustrati i report relativi alle indagini di clima e di customer satisfaction recentemente svolte all'interno dell'Ateneo in un'ottica di revisione e miglioramento dei propri servizi e delle condizioni lavorative dei propri dipendenti.

Anno 2014

- Esame e verifica efficace delle azioni messe in atto nel 2013 (comma 10, lettera e, Legge 190/2012), da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione, d'intesa con i soggetti interessati alla materia;
- proposta di affinamento e miglioramento del progetto;
- progetto sulla mobilità degli incarichi sulle Aree e nei Servizi a rischio reati corruzione;
- attivazione di un protocollo per la lotta all'infiltrazione mafiosa e criminalità organizzata, ai sensi della Legge antimafia;
- progetto di dettaglio per il rispetto di quanto ai commi 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 (Legge 190/2012);
- realizzazione, da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione, di un'indagine sulle violazioni degli obblighi professionali, sulla base delle direttive emanate da CIVIT, nonché controllo sul rispetto della delibera CIVIT n. 30/2012 in tema di Trasparenza/Dirigenza pubblica;

- modifica del Codice degli appalti (D. Lgs 163/2006) con riferimento con riferimento alle controversie sui diritti soggettivi derivanti dalle esecuzioni di contratti di lavoro e altri (comma 19);
- le norme relative al ricorso ad arbitri sono specificate per l'applicazione alle controversie relative a concessioni e appalti pubblici (comma 20). Determinazione dell'importo massimo spettante al Dirigente pubblico per attività arbitrale, pena la nullità della nomina (comma 24);
- obbligo di rendere accessibili le informazioni sui procedimenti amministrativi in itinere (comma 30);
- obblighi immediati per le procedure di appalto ai sensi del Codice dei contratti per acquisizione di beni e servizi (comma 32).

Anno 2015

- a) Revisione e riscrittura di un “Regolamento sulle compatibilità, cumulo degli impieghi e incarichi” ai sensi del comma 42.
- b) Rielaborazione del Codice di comportamento sulla base della proposta che verrà emanata dal Governo (comma 44), con la ridefinizione delle responsabilità disciplinari in casi di violazione del Codice.
- c) Elaborazione di un regolamento (ai sensi del comma 46) riguardante:
 - la formazione di commissioni sia di selezione sia di gara;
 - l'assegnazione agli uffici di cui al comma 46, lettera b.
- d) Elaborazione di un Regolamento, emanato in base ai Decreti legislativi che saranno emanati dal Governo ai sensi del comma 49, e riguardante gli incarichi dirigenziali, con particolare riguardo a:
 1. valutazione persone condannate ai sensi del comma 50, lettera a), che abbiano ricoperto incarichi in enti di diritto privato controllati o finanziati dall'amministrazione che conferisca l'incarico (lettera b), che abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche elettive (lettera c);
 2. disciplina delle incompatibilità.
- e) Emanazione di un Regolamento a tutela del Dirigente pubblico che segnala illeciti.