



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

AREA
**PROGRAMMAZIONE
CONTROLLO E
SVILUPPO ORGANIZZATIVO**

**RELAZIONE SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL
RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA
CORRUZIONE**

Anno 2013



Introduzione

I temi dell'etica, dell'integrità e della lotta alla corruzione sono entrati a far parte in modo rilevante dell'agenda politica e amministrativa del nostro Paese con l'entrata in vigore della Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", che costituisce un segnale significativo dell'importanza attribuita alle questioni etiche nei processi di sviluppo e competitività dell'economia del nostro Paese.

Numerose ricerche hanno evidenziato il legame tra i livelli di corruzione e i livelli di sviluppo socio-economico. In particolare, le analisi empiriche hanno messo in evidenza una stretta correlazione tra gli indici di misurazione della corruzione e i livelli di investimenti diretti e di crescita del PIL.

Le misurazioni del livello di corruzione realizzate a livello internazionale, come per esempio quelle della Banca Mondiale, mostrano una situazione nella quale l'Italia è fortemente segnata dal problema della corruzione. Una ricerca commissionata dalla Direzione generale delle politiche regionali della Commissione europea ha comparato la qualità del governo dei 27 paesi dell'Unione europea, indagando quattro indici, uno dei quali rappresentato dal controllo della corruzione. L'Italia si colloca in fondo alla graduatoria, sia nella classifica generale, sia in quella specifica sul controllo della corruzione, seguita solo da Grecia, Romania e Bulgaria. Nello stesso studio, l'analisi sulle regioni ha evidenziato una forte variabilità all'interno dei confini nazionali (Monteduro, Buratti, Brunelli - *La corruzione. Definizione, misurazione e impatti economici* – Formez, 2013).

In questo contesto, negli ultimi anni, le strategie nazionali di contrasto alla corruzione hanno segnato una significativa evoluzione.

Come dimostra la Legge n.190/2012, da un approccio finalizzato alla sola repressione dei fenomeni corruttivi, si è passati ad una maggiore attenzione alla fase di prevenzione, promuovendo l'integrità come modello di riferimento. Fare leva sull'integrità significa, da un lato, creare e diffondere consapevolezza nelle amministrazioni pubbliche e nella società civile sugli impatti negativi di comportamenti non etici; dall'altro, introdurre meccanismi e strumenti finalizzati a rendere le amministrazioni ed in particolare le attività a maggiore rischio di corruzione, trasparenti



e socialmente controllabili, con ricadute virtuose sul rendimento democratico delle istituzioni.

Questo orientamento trova conferma proprio nella Legge n.190/2012 che individua, fra i principali ambiti d'intervento, l'adozione da parte delle amministrazioni di piani di prevenzione della corruzione, nei quali prevedere l'individuazione dei settori a maggior rischio e delle soluzioni organizzative volte ad abbattere o ridurre il rischio; la nomina del responsabile della prevenzione della corruzione, l'adozione di misure atte a prevenire e combattere il fenomeno corruttivo nonché l'innalzamento dei livelli di trasparenza.

In base alla L. n. 190/12 le strategie di prevenzione e contrasto della corruzione derivano dall'azione sinergica di tre soggetti:

- Il *Comitato interministeriale*, che ha il compito di fornire gli indirizzi attraverso l'elaborazione delle linee guida;
- Il *Dipartimento della funzione pubblica*, che opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione;
- La *Civit* denominata adesso *A.N.A.C.* (Autorità Nazionale AntiCorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche) che, in qualità di autorità nazionale anticorruzione, svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni nonché sul rispetto della normativa in materia di trasparenza.



Azioni intraprese per l'anno 2013

1. Nomina del Responsabile della Prevenzione della Corruzione

A seguito dell'emanazione della L. 190/12, la prima azione intrapresa dall'Università di Firenze è stata la nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione, individuato nella persona del Direttore Generale, Dott. Giovanni Colucci (D.R. n. 354 prot. 20520 del 14 marzo 2013).

La nomina è stata comunicata alla Civit, che ha provveduto a pubblicare il nominativo sul proprio sito, alla pagina <http://www.civit.it/wp-content/uploads/Responsabili-prevenzione-Università-3-4-2013.pdf>, secondo le previsioni della circolare D.F.P. n. 1/2013.

Il **decreto di nomina** è altresì pubblicato sul sito di Ateneo, alla pagina "Amministrazione trasparente", all'indirizzo <http://www.unifi.it/cmpro-v-p-9845.html>.

Lo svolgimento del ruolo d'impulso che la legge affida al responsabile della prevenzione richiede che l'organizzazione amministrativa sia resa trasparente e che le unità organizzative siano, oltre che coordinate tra loro, rispondenti all'input ricevuto, pertanto l'attività del responsabile della prevenzione deve essere supportata ed affiancata dall'attività dei dirigenti, ai quali sono affidati poteri propositivi e di controllo e sono attribuiti obblighi di collaborazione e di monitoraggio in materia di prevenzione della corruzione.

2. Elaborazione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.)

Come noto, il primo compito del Responsabile della prevenzione della corruzione è rappresentato dall'elaborazione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione, che la legge prevede sia redatto in conformità e secondo le linee di indirizzo individuate nel Piano nazionale anticorruzione (PNA) e successivamente adottato dall'organo di indirizzo politico dell'amministrazione.

Nelle more dell'adozione del Piano nazionale anticorruzione da parte del D.F.P. (avvenuta l'11 settembre 2013), l'Università degli Studi di Firenze ha adottato il Piano triennale di prevenzione della corruzione (D.R. n. 420 (prot. 24343) del 29.03.2013),



tenendo conto anche delle indicazioni pervenute dal CODAU, nei termini di scadenza previsti in prima applicazione dalla legge (31 marzo 2013).

Il Piano triennale è stato trasmesso al Dipartimento della Funzione Pubblica, come previsto dalla norma (comma 8, art. 1) e pubblicato sul sito di Ateneo alla pagina della Trasparenza (<http://www.unifi.it/cmpro-v-p-9845.html>).

Il P.T.P.C. rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione sistematizza e descrive un "processo" articolato in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente, finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo. In esso si delinea un programma di attività derivante da una preliminare fase di analisi che, in sintesi, consiste nell'esaminare l'organizzazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di "possibile esposizione" al fenomeno corruttivo.

Attraverso la predisposizione del P.T.P.C., in sostanza, l'amministrazione si è posta l'obiettivo di attivare azioni ponderate e coerenti tra loro capaci di ridurre significativamente il rischio di comportamenti corrotti. Ciò implica necessariamente una valutazione probabilistica di tale rischiosità e l'adozione di un sistema di gestione del rischio medesimo.

In fase di prima stesura ed in mancanza delle indicazioni operative da parte del D.F.P., nel P.T.P.C. di Ateneo si è provveduto ad effettuare, anche sulla base delle indicazioni pervenute dalle aree dirigenziali, una prima **ricognizione dei settori maggiormente esposti al rischio corruzione**, individuati secondo uno schema tabellare nel quale il grado di rischio è stato descritto mediante un giudizio oscillante tra "basso", "medio" e "alto".

Le **misure** di tipo organizzativo per la riduzione del livello di rischio evidenziate nel nostro Piano sono state individuate in quelle che il successivo P.N.A. descriverà come "obbligatorie", ossia quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative.



3. Mappatura dei processi di ateneo

Nel mese di gennaio 2013 l'ateneo ha dato avvio ad un percorso di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei processi al fine di semplificare le procedure operative, standardizzare le attività, eliminare i controlli inutili e ridondanti.

Parte fondamentale di questo percorso è stato un progetto di **mappatura e reingegnerizzazione dei processi** gestiti dall'ateneo.

Il lavoro di mappatura è stato svolto con il coinvolgimento di gruppi di lavoro costituiti da personale selezionato e rappresentativo di tutte le strutture dell'Ateneo ed è stato pensato inizialmente su un selezionato gruppo di processi, individuati dai Dirigenti e dal Direttore Generale, che interessano trasversalmente un significativo numero di strutture, con la prospettiva di estendere in un secondo momento il progetto alla totalità dei processi gestiti dall'ateneo.

La fase di mappatura è consistita nell'inquadramento dei vari processi ovvero nell'individuazione, per ognuno di essi: dell'inizio, degli input che danno avvio al processo, dei fornitori di quest'input, della fine, degli output e dei clienti finali. Ogni processo è stato poi rappresentato graficamente tramite dei **diagrammi di flusso** a matrice che evidenziano ogni attività procedurale in esso contenuta e i relativi attori interessati.

Questo lavoro ha reso particolarmente chiaro e immediatamente accessibile il flusso delle attività, dei processi decisionali e delle responsabilità che intervengono in ogni singolo processo, evidenziando i punti in cui si concentra l'esercizio di poteri discrezionali, i momenti di contatto con utenti esterni, i casi in cui sono consentite deroghe rispetto alle soluzioni ordinarie, la tipologia di utenza destinataria degli effetti del processo e la complessità di quest'ultimo.

Durante la fase di mappatura, oltre alla presa di coscienza e alla formalizzazione dei flussi di lavoro, sono stati evidenziati i punti di criticità del processo e di mancanza di uniformità di procedure e comportamenti fra le varie unità organizzative. A ciò è seguita l'individuazione degli opportuni miglioramenti ai fini dell'efficacia e dell'efficienza del processo, unitamente all'omogeneizzazione delle attività di lavoro. Il risultato finale di questo lavoro è stata la rappresentazione grafica del flusso di processo che l'amministrazione ha individuato come "migliore" e **riferimento univoco**



per tutti, ovvero quello che consente di ottimizzare le risorse fornendo il massimo valore aggiunto e che dà maggiori garanzie in termini di riduzione di errori e di difetti del processo e di prevenzione del rischio.

Fra i processi selezionati per l'avvio del progetto è stata data priorità, e particolare attenzione, a quelli nel cui ambito, secondo quanto è stato indicato nel P.N.A., è più elevato il rischio che si verifichino episodi di corruzione o ad essa assimilabili. Per alcuni di questi processi, si è resa evidente la necessità di interventi di miglioramento in termini di **automatizzazione delle procedure**, misura particolarmente appropriata per la prevenzione del rischio di corruzione, ed in alcuni casi è stata avviata la fase di studio per la realizzazione del miglioramento.

Il passo successivo al disegno dei flussi definitivi sarà quello di estenderli con circolare del Direttore Generale all'intero ateneo e di impostare un'attività di **audit periodico** che monitori l'applicazione pedissequa del flusso delle attività procedurali, secondo quanto disposto dalla suddetta circolare.

Il lavoro di mappatura dei processi costituisce il presupposto necessario per effettuare la valutazione del rischio secondo i parametri indicati nel P.N.A. I diagrammi di flusso dei processi analizzati verranno inseriti in sede di integrazione al P.T.P.C. per l'anno 2014.

4. Costituzione della rete a supporto del Responsabile della prevenzione della corruzione

Nell'ambito delle attività del responsabile della prevenzione, si è ravvisata la necessità di costituire una unità organizzativa in grado di supportare i processi connessi alla diffusione della cultura della legalità, dell'integrità e della trasparenza, implementando le azioni previste nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione.

E' stato così istituito, all'interno dell'Area programmazione, controllo e sviluppo organizzativo, l'**Ufficio per la Diffusione della Cultura della Legalità, dell'Integrità e della Trasparenza** e, dal 1 ottobre u.s., è stato dotato delle risorse necessarie al suo funzionamento (D.D. n. 2474 (prot. 64926) del 1 ottobre 2013).

L'Ufficio per la Diffusione della Cultura della Legalità, dell'Integrità e della Trasparenza



è preposto a:

1. collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione alla verifica dell'efficace attuazione del relativo "Piano triennale per la prevenzione della corruzione" e della sua idoneità, nonché all'eventuale modifica del Piano stesso, nel caso in cui siano accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione, nell'attività dell'amministrazione, ovvero in caso di nuovi interventi legislativi in materia;
2. garantire una adeguata formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
3. collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione alla verifica, d'intesa con il Dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
4. elaborare e codificare una procedura per l'attivazione e l'esercizio di attività di controllo e relativi strumenti;
5. monitorare l'adempimento degli obblighi di trasmissione previsti dalla normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza verso l'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.);
6. curare la diffusione, anche attraverso strumenti telematici, della documentazione normativo giuridica all'interno dell'Ateneo per lo sviluppo di una cultura giuridica finalizzata a favorire la correttezza e la trasparenza dell'azione amministrativa dell'Università;
7. collaborare con il Responsabile della trasparenza in materia di adempimenti riguardanti la trasparenza ed i relativi obblighi di pubblicazione e aggiornamento della pagina "Amministrazione trasparente" sul sito web di ateneo.

Seguendo le indicazioni del D.F.P. (circolare n. 1/2013), per ciascuna area dirigenziale è stato individuato, dietro richiesta specifica del responsabile della prevenzione (nota prot. n. 68592 del 14.10.2013), un **Referente per la trasparenza e l'anticorruzione**, il cui compito è quello di curare la raccolta delle informazioni attraverso i vari uffici della propria area di appartenenza, assicurandosi della loro completezza e attendibilità, comunque verificata e attestata dal Dirigente, per procedere al successivo invio



all'Ufficio per la Diffusione della Cultura della Legalità, dell'Integrità e della Trasparenza.

5. **Formazione in materia di prevenzione della corruzione**

Sulla base delle indicazioni che il Responsabile della prevenzione della corruzione ha ricevuto dai dirigenti e dai Responsabili Amministrativi di Dipartimento, è stato elaborato un **piano di formazione su base triennale** che prevede di rispondere alle esigenze formative su due livelli: una formazione "trasversale" di livello generale, incentrata sui temi dell'etica e della legalità ed una "specificata", rivolta al personale operante in ambiti particolarmente esposti al rischio di corruzione e via via individuato dai responsabili dei servizi.

Per l'individuazione di quest'ultima categoria di personale, il responsabile della prevenzione ha provveduto ad inoltrare apposita richiesta ai dirigenti ed ai responsabili amministrativi di dipartimento (nota prot. 68607 del 14.10.2013), per ricevere specifica indicazione relativa ai nominativi da inserire nella programmazione della formazione in tema di anticorruzione e trasparenza.

Le iniziative di formazione trasversale sono invece rivolte a tutto il personale tecnico-amministrativo e docente ed il relativo Piano è pubblicato sul sito di Ateneo, pagina Amministrazione Trasparente, all'indirizzo <http://www.unifi.it/cmpro-v-p-9845.html>. Il Piano della formazione andrà a costituire parte integrante delle modifiche ed integrazioni all'attuale P.T.P.C.

In data 31 ottobre 2013 si è svolta la **prima giornata formativa rivolta a tutto il personale**.

Sono stati trattati i temi dell'etica e della legalità ad opera dell'avvocato penalista Massimiliano Annetta del foro di Firenze e del dott. **Ermanno Granelli**, Consigliere della Corte dei Conti.

Rotazione del personale

Secondo quanto previsto dall'art. 1, c. 10, lett. b) della L. 190, il responsabile della prevenzione della corruzione procede alla verifica, d'intesa con il dirigente



competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione.

Pertanto con nota prot. 69140 del 15.10.2013, il responsabile della prevenzione ha provveduto ad effettuare una **ricognizione presso le aree dirigenziali** dei casi in cui sono stati adottati sistemi di rotazione del personale addetto alle aree a rischio e le relative modalità di attuazione.

A seguito degli esiti della suddetta verifica, saranno valutate le misure più idonee ad attuare meccanismi di rotazione in modo da contemperare le esigenze dettate dalla legge con quelle dirette a garantire il buon andamento dell'amministrazione, anche tenuto conto dell'effettivo stato dell'organico in Ateneo.

Tali misure saranno inserite nel P.T.P.C. come integrazione per l'anno 2014.

6. Affidamento di lavori, servizi e forniture

In ottemperanza a quanto disposto dal comma 32 dell'art. 1 L. 190, in tema di affidamento di lavori, servizi e forniture, è stata inviata a tutti i dirigenti nonché ai responsabili amministrativi di dipartimento una nota (prot. 68601 del 14.10.2013) contenente la richiesta di provvedere alla raccolta dei dati relativi all'attivazione di bandi di gara nel periodo dicembre 2012 / novembre 2013, con l'indicazione degli elementi richiesti dalla legge (CIG, procedura adottata, partecipanti, aggiudicatario, importo, ecc.).

La raccolta dei dati così ottenuti è fondamentale in vista dell'obbligo di pubblicazione sul sito di Ateneo alla pagina "Amministrazione trasparente", entro la scadenza del 31 gennaio 2014.

E' questo uno dei numerosi casi in cui gli adempimenti dell'anticorruzione si intrecciano in maniera indissolubile con quelli della trasparenza, in particolar modo, come in questa ipotesi, con gli obblighi di pubblicazione previsti dal D.Lgs. n. 33/2013.

Obiettivi per il 2014

Secondo quanto prescritto dalla L. 190 (art. 1, c. 8), il Piano Triennale deve essere adottato entro il 31 gennaio di ogni anno ed aggiornato tenendo conto dei seguenti



fattori:

- normative sopravvenute che impongono ulteriori adempimenti;
- normative sopravvenute che modificano le finalità istituzionali dell'amministrazione (es.: acquisizione di nuove competenze o riorganizzazione);
- emersione di rischi non considerati in fase di predisposizione del P.T.P.C.;
- nuovi indirizzi o direttive contenuti nel P.N.A..

L'aggiornamento segue la stessa procedura seguita per la prima adozione.

Quando l'Università di Firenze ha adottato il Piano Triennale, il P.N.A. non era ancora stato emanato. Alla luce delle indicazioni ivi contenute, si rende ora necessario procedere ad una **revisione ed integrazione del P.T.P.C di Ateneo**.

Le fasi principali da seguire sono costituite da:

- Mappatura dei processi;
- Valutazione del rischio per ciascun processo;
- Trattamento del rischio.

La **mappatura dei processi** deve essere effettuata per le aree di rischio individuate dalla normativa (art. 1, c. 16, L. 190), quindi in particolare:

- 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 d.lgs. n. 163 del 2006;
- 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.

Per quanto riguarda la lettera a), si ritiene che il legislatore abbia considerato alcune delle attività proprie degli enti locali territoriali e che quindi tale ambito mal si concili con le attività istituzionali degli Atenei.

Per quanto riguarda invece le lettere b) e d), allo stato esiste già una mappatura effettuata dai gruppi di lavoro di cui sopra, che andrà a costituire quindi parte



integrante delle integrazioni da effettuare all'attuale P.T.P.C.

Per quanto riguarda le attività di cui alla lett. c), i processi sono attualmente in fase di mappatura.

La mappatura di queste aree di rischio deve costituire il contenuto minimale dei piani, da adattare alle singole realtà organizzative.

Superata la fase di prima applicazione, in sede di elaborazione degli aggiornamenti, le amministrazioni dovranno includere nel piano tutte le aree di rischio relative alla propria attività che scaturiscano dal processo di valutazione del rischio stesso. L'attività di valutazione del rischio deve essere fatta per ciascun processo o fase di esso.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha fornito, in allegato al P.N.A., una tabella con gli indici per la valutazione del rischio, secondo un modello matematico (allegato 5 al P.N.A.).

L'**analisi del rischio** e la valutazione del relativo livello sarà l'operazione da compiere negli steps successivi all'integrazione del piano triennale e servirà per l'individuazione delle misure che dovranno essere predisposte per ridurre e neutralizzare il rischio così individuato.

Per la complessità delle operazioni che sottendono a questa attività, si ritiene ragionevole considerare di concludere la valutazione del rischio entro i primi sei mesi del 2014, per procedere all'individuazione delle misure correttive entro dicembre dello stesso anno e poter così completare il piano che così entrerà presumibilmente a regime nella sua interezza a partire dal 2015.

IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

(Dott. Giovanni Colucci)