



# UNIVERSITA' DI PISA

Seminario di formazione  
“Normativa anticorruzione: profili penali e amministrativi”

## L'IMPATTO DELLA NORMATIVA IN TEMA DI ANTICORRUZIONE NELLE UNIVERSITA': VERSO UNA GESTIONE INTEGRATA DEL CICLO DELLA PERFORMANCE

*Pisa, 18 dicembre 2015*

*Dott.ssa Patrizia Picchi  
Staff Direzione generale*

# Programma

1. Normativa e documentazione di riferimento
2. Il concetto di “Corruzione”
3. Il concetto di “Trasparenza”
4. Il concetto di “Performance”
5. L’impatto sugli Atenei
6. Le relazioni tra i sistemi
7. Verso l’adozione di un Piano integrato
8. Alcune azioni e spunti di riflessione

# Normativa e documentazione di riferimento

Il sistema di prevenzione della corruzione si articola su due livelli:

 I livello - nazionale

 II livello – decentrato – a livello di singola amministrazione



# Normativa e documentazione di riferimento

## a livello nazionale:

- **Legge 6 novembre 2012, n. 190** – c.d. “*legge anticorruzione*”;
- **Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39** “*disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico*”
- **Codice di comportamento dei dipendenti pubblici** DPR 16 aprile 2013
- **Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33** “*riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità. Trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”
- **Decreto legge 29 giugno 2014, n.90 convertito in legge 114/2014**
- **Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)** adottato dall'allora Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) (triennio di riferimento: 2013-2016)
- **Aggiornamento 2015 al PNA** adottato dall'Autorità nazionale Anticorruzione (ANAC) con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015
- **Delibere CIVIT ora ANAC**
- **Legge delega 7 agosto 2015, n. 124** in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

# Normativa e documentazione di riferimento

## a livello decentrato (singolo ateneo)

- Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) –
- Codice di comportamento dell' Università di Pisa
- Piano triennale per la trasparenza e l'integrità

Sito UNIPI – sezione “Amministrazione trasparente”

<https://www.unipi.it/index.php/amministrazione/itemlist/category/341>



# Normativa e documentazione di riferimento

La **legge 6 novembre 2012, n. 190** nota come “*legge anticorruzione*”, si colloca in una serie di riforme volte a rendere, da un lato, più efficiente l’azione amministrativa e dall’altro a ridurre il perimetro di operatività della PA in ragione della crescente crisi economico – finanziaria in cui versa il Paese.

E’ il primo intervento di tipo organico volto a prevenire il fenomeno corruttivo attraverso la definizione e l’attuazione di strategie di prevenzione che presuppongono una accurata *autoanalisi* organizzativa

## ❖ Finalità della legge:

- ❖ ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione
- ❖ aumentare le capacità di scoprire casi di corruzione
- ❖ creare un contesto sfavorevole alla corruzione

# Normativa e documentazione di riferimento

TEMI CHIAVE:

■ PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

■ TRASPARENZA



# Concetto di CORRUZIONE

Accezione ampia, ben oltre le delimitazioni della fattispecie penalistica disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 *ter*, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un *malfunzionamento* (*maladministration*) dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, devianti dalla cura dell'interesse pubblico, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo (conflitti di interessi, sprechi, nepotismo, assenteismo, clientelismo, ecc.)

## NE CONSEGUE CHE:

La strategia amministrativa volta alla prevenzione della corruzione è pertanto più ampia e articolata e deve essere volta a individuare e attuare procedure e misure organizzative agendo sui controlli amministrativi, sulla trasparenza, sulla deontologia e sulla formazione del personale



# Concetto di TRASPARENZA

***accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche***

Concetto che va ben oltre l'accesso ai documenti amministrativi sancito dalla Legge 241 del 90

La trasparenza intesa come dare conto dell'utilizzo e dell'impiego delle risorse pubbliche nei confronti degli *stakeholders* (portatori di interessi) con cui l'amministrazione interagisce e che non sono solo gli utenti più diretti, gli studenti, le imprese, gli enti con cui l'ateneo si relaziona, ma l'intera collettività

La trasparenza concorre ad attuare i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, di buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione

La legge 190/2012 delega il governo ad adottare un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi in materia di pubblicità e trasparenza contenuta in maniera frammentata nei vari interventi normativi succedutisi a partire dalla legge 241 del 90, alla legge 69 del 2009, al D.lgs 150/2009

La trasparenza dell'attività amministrativa diventa un asse portante e imprescindibile per assicurare liceità all'azione amministrativa, da qui la stessa correlazione con la prevenzione dei fenomeni corruttivi

# Concetto di PERFORMANCE

Per *performance* si intende il contributo (risultato o modalità di raggiungimento del risultato) che ciascun soggetto( inteso come individuo, gruppo di individui, team, unità organizzativa), apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata creata



# I diversi PIANI

- ❖ **Piano triennale della performance**, da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio , individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali e intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori;
- ❖ **Piano triennale di prevenzione della corruzione**- fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- ❖ **Programma triennale per la trasparenza e l'integrità**- indica le iniziative volte a garantire un adeguato livello di trasparenza dell'attività amministrativa, nonché le iniziative previste per garantire la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità. *Poiché le misure del programma sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione, esso costituisce di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione. (art. 10 D.Lgs 33/2013) .... Gli obiettivi indicati nel programma triennale sono formulati in collegamento con la programmazione strategica e operativa dell'amministrazione, definita in via generale nel piano della performance"....* E così è stato per il nostro ateneo con la delibera adottata dal CdA nella seduta del 28 gennaio 2015 con riferimento al Piano 2015-2017

# L'impatto sugli atenei

## Contesto peculiare delle Università:

- **processi riorganizzativi ancora in fase di completamento e/o assestamento per effetto riforma Gelmini** (rivisitazione sistema di governance, ridisegno dell'architettura organizzativa, introduzione della contabilità economico patrimoniale e del bilancio unico di ateneo)
- **Complessità organizzativa dell'ateneo** (componente docente e componente tecnico-amministrativa)
- **Carenze strutturali -Inadeguatezza della struttura tecnico amministrativa** (sotto il profilo strutturale, risorse, competenze e professionalità disponibili.
- **Cultura organizzativa non ancora adeguata:** cultura organizzativa non ancora caratterizzata da una cultura manageriale- autovalutazione e valutazione organizzativa che ancora stenta a decollare (mappatura dei processi, almeno di quelli *core*)
- **Mancanza e/o inadeguatezza forme di coordinamento e raccordo con i sistemi di controllo già esistenti all'interno dell'ordinamento** (esigenza sistematizzazione dei controlli esistenti)controlli interni
- **Difficoltà di raccordo con gli altri documenti di programmazione strategica e collegamento con i documenti economico-finanziari-** Disallineamenti temporali nella programmazione a vari livelli
- **Scarso interesse da parte degli organi di governo** (richiamo art. 15 D.Lgs 150/2009 per cui spetta all'organo promuovere la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità



# L'impatto sugli atenei

## Criticità cui si espone la legge:

- Carattere prevalentemente **INNOVATIVO** della normativa che si cala su un contesto (culturale, organizzativo) non ancora pronto a recepirlo;
- carattere **NON OMOGENEO** delle amministrazioni e degli enti cui si rivolge, che richiede adattamenti e forme di flessibilità (le università hanno una loro specificità nel panorama delle pubbliche amministrazioni dato anche dalla coesistenza di componenti tecnico amministrativo e personale docente che soggiacciono a normative e discipline diverse); esigenza di **DIFFERENZIAZIONE** per settori e dimensioni (gli indirizzi del PNA si rivolgono indistintamente a tutte le PP.AA)
- carattere **IMPERATIVO** della normativa per cui determinati istituti devono essere implementati
- **INVARIANZA DELLA SPESA**

# L'impatto sugli atenei

## Conseguenze:

- **sviamento dalle reali finalità di intervento** (di natura organizzativa)
- **Adempimenti formali**, di osservanza della norma senza concentrarsi sulle reali finalità degli interventi e sulla reale efficacia delle misure di prevenzione
- **scarsa efficacia e inadeguatezza dei Piani** adottati come conferma anche l'indagine a campione condotta dall'ANAC (su un campione di 1911 amministrazioni, il 96,3% ha adottato almeno un piano PTPC, la qualità generalmente insoddisfacente)



# Le relazioni tra i sistemi

➔ **Linee guida per la gestione integrata del ciclo della performance delle università statali**

(Delibera ANVUR n. 103 del 20 luglio 2015)

➔ **Legge di riforma delle PP.AA 7 agosto 2015, n. 124 art. 7** – delega al governo interventi correttivi alla normativa in materia di prevenzione della corruzione, maggiore efficacia dei controlli, differenziazione per settori, coordinamento con gli strumenti di misurazione e valutazione della performance

➔ **Aggiornamento 2015 al PNA 2013-2015**

*(adottato dall'Autorità nazionale Anticorruzione (ANAC) con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015)*

# Verso l'adozione di un Piano Integrato della Performance

**PERFORMANCE**



**ANTICORRUZIONE**



**TRASPARENZA**

**anticorruzione e trasparenza dimensioni costitutive della performance nella strategia a lungo termine dell'ateneo.**



# Verso l'adozione di un Piano Integrato della Performance

## RICONDURRE A SISTEMA:

### ❖ **doppia integrazione: ESTERNA ed INTERNA.**

**INTEGRAZIONE ESTERNA:** finalizzata ad assicurare coerenza con il sistema di programmazione strategica **programmazione triennale dell'università ex legge 43/2005** e con quella economico-finanziaria,

**INTEGRAZIONE INTERNA:** finalizzata a tenere insieme la dimensione operativa (*performance*), quella legata alla pubblicità e accesso alle informazioni (*trasparenza*) e quella orientata alla riduzione e prevenzione dei comportamenti illegali e inappropriati (*anticorruzione*)

### ❖ **RILEVANZA DEL PIANO - atto di governo e documento programmatico dell'ateneo** (non mero adempimento burocratico) – consapevolezza dell'organo di governo (sanzioni in caso di mancata adozione del PTPC)

### ❖ **ancoraggio indissolubile della performance amministrativa alle missioni istituzionali dell'ateneo:** didattica, ricerca, terza missione; (visione sistemica), peculiarità del mondo universitario (coesistono due logiche, l'una accademica e l'altra amministrativa e due componenti, personale docente e personale T.A)

# Verso l'adozione di un Piano Integrato della Performance

- ❖ **Flessibilità” del Piano-** (contenuti minimi dettati dall'ANVUR: inquadramento strategico dell'ateneo; la performance organizzativa; anticorruzione; comunicazione e trasparenza; la performance individuale sistema di misura delle prestazioni e degli incentivi)
- ❖ **Coerenza tra PTPC e Piano della *performance***  
Le misure di prevenzione della corruzione devono tradursi in obiettivi organizzativi e individuali assegnati agli uffici e ai loro dirigenti
- ❖ **Ruolo del nucleo di Valutazione Interna nelle sue funzioni di O.I.V.**



# Alcune azioni e spunti di riflessione

- ❖ Graduale implementazione; anno 2016, anno sperimentale
- ❖ Progressiva integrazione piano della performance con i documenti di programmazione strategica dell'ateneo e collegamento con il bilancio
- ❖ Adozione di misure organizzative interne che favoriscano e garantiscano una coerenza e interazione tra i piani e un coordinato sistema di monitoraggio interno
- ❖ Messa a punto di una rete di sistemi di controllo interno
- ❖ Avvio del processo di autoanalisi organizzativa
- ❖ Piano di formazione specifico
- ❖ Revisione documentazione interna di riferimento



GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Patrizia Picchi  
p.picchi@adm.unipi.it