



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
Responsabile della Prevenzione della Corruzione

AGGIORNAMENTO 2016
DEL PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

TRIENNIO DI RIFERIMENTO 2016-2018

approvato dal Consiglio di amministrazione nella seduta straordinaria dell'11 febbraio 2016



INDICE

1. Premessa	pag. 3
2. Le variazioni nel quadro normativo di riferimento intervenute nel 2015	pag. 5
3. Contesto esterno	pag. 7
4. Contesto interno	pag. 10
5. Gli attori della prevenzione della corruzione e il processo di formazione del Piano aggiornato: triennio 2016-2018	pag. 13
6. L'integrazione tra PTPC, Programma della Trasparenza e Piano della Performance	pag. 14
7. La gestione del rischio corruzione secondo la norma UNI ISO 31000:2010	pag. 16
8. Lo stato dell'arte della gestione del rischio corruzione in Ateneo: criticità riscontrate e correzioni di rotta	pag. 20
9. Obiettivo 2016: Mappatura totale dei processi e identificazione dei rischi inerenti alle varie fasi dei processi	pag. 22
10. Obiettivo 2017: Analisi qualitativa e quantitativa dei rischi, individuazione e progettazione delle misure connesse, monitoraggio	pag. 23
11. Obiettivo 2018: Riesame del processo di gestione del rischio implementato	pag. 24
12. Misure generali di prevenzione della corruzione: interventi trasversali sull'intera Amministrazione	pag. 24
- Codice di comportamento dei dipendenti dell'Università degli Studi di Milano	
- <i>Whistleblowing</i>	
- Formazione del Personale	
- Patti di integrità	
- Misura di trasparenza ulteriore: massima trasparenza nel reclutamento	
- Misura di trasparenza ulteriore: massima trasparenza sulle decisioni degli Organi accademici	
- Rotazione del personale	
- Conferimento e autorizzazione incarichi	
- Incompatibilità e inconfiribilità per incarichi dirigenziali e incarichi amministrativi di vertice	
- Misure di controllo previste dalla L. 190/2012	
13. Misure specifiche di prevenzione della corruzione adottate nelle aree obbligatorie ai sensi del PNA 2013 derivanti dal processo di gestione del rischio corruzione	pag.31



1. PREMESSA

Il presente documento intende fornire, con riferimento al triennio 2016-2018, un aggiornamento del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione approvato con decreto rettorale n. 0289093 del 30 gennaio 2014.

Per quanto concerne i contenuti del PTPC, l'ANAC, con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, provvedendo ad aggiornare il PNA predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica e approvato con delibera 11 settembre 2013, n. 72, ha fornito diverse indicazioni integrative e chiarimenti (di seguito Aggiornamento ANAC) affinché le Amministrazioni possano predisporre Piani realmente in grado di incidere sui fenomeni corruttivi.

L'Aggiornamento ANAC ha tenuto conto delle valutazioni scaturite dall'esame, condotto da un apposito Gruppo di lavoro costituito in seno all'Autorità, sullo stato di attuazione e la qualità di quasi duemila Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione nelle amministrazioni pubbliche, con riferimento al triennio 2015-2017, da cui è emerso un quadro piuttosto critico con particolare riferimento alla qualità del processo di gestione del rischio, alla programmazione delle misure di prevenzione e al livello di coordinamento o integrazione con altri strumenti di programmazione. L'aggiornamento contiene quindi diverse indicazioni per operare, in corso d'opera, delle "correzioni di rotta" volte a migliorare la qualità complessiva dei Piani. In particolare, l'ANAC raccomanda che si tengano in evidenza i seguenti aspetti:

- Trasparenza sul processo di formazione del PTPC: il Piano deve dare evidenza al processo effettivamente seguito per la sua adozione assicurando un forte coinvolgimento degli Organi di indirizzo;
- Connessione tra analisi conoscitive e individuazione delle misure: il Piano deve dare evidenza al nesso esistente tra l'analisi qualitativa del rischio e la corrispondente misura individuata;
- Centralità delle misure di prevenzione: la realizzazione delle misure deve essere puntualmente progettata attraverso la specificazione delle modalità di espletamento, dei tempi, dell'articolazione delle responsabilità, del monitoraggio sulla loro effettiva attuazione e della valutazione circa la loro efficacia;
- Integrazione tra PTPC e Programma per la trasparenza: dal momento che alcuni rischi possono essere trattati attraverso l'attivazione di misure specifiche sulla trasparenza (in aggiunta agli obblighi normativi), il Programma per la trasparenza dovrà riportare le misure individuate e le azioni necessarie per la loro realizzazione;
- Misure di prevenzione e doveri di comportamento dei dipendenti: in attesa della revisione dei Codici di comportamento è raccomandata l'individuazione di specifici doveri di comportamento quali misure di prevenzione della corruzione.

Il RPC ha ritenuto molto utile il documento predisposto dall'ANAC in quanto ha consentito l'avvio di un'analisi approfondita del lavoro sin qui espletato come diffusamente circostanziato nella Relazione



del RPC con riferimento alla attività svolta nel 2015 (pubblicata sul sito dell'Ateneo all'indirizzo <http://www.unimi.it/personale/63447.htm>), permettendo di mettere a fuoco le aree in cui, con maggiore urgenza, è opportuno intervenire in una logica di miglioramento continuo. La “correzione di rotta”, mutuando il termine adottato dall'Autorità, dovrà riguardare in particolare la gestione del processo del rischio corruzione da realizzarsi partendo da una mappatura dei processi estesa a tutte le aree in cui opera l'Università e quindi non solo le Aree, definite dall'Aggiornamento, “generalì” (acquisizione e progressione del personale, affidamento lavori, forniture e servizi, provvedimenti ampliati della sfera giuridica dei soggetti con e senza effetto economico, gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio, controlli, verifiche e ispezioni, incarichi e nomine, affari legali e contenzioso), ma anche quelle definite “specifiche” dell'organizzazione in cui si opera e nel caso di specie, a titolo di esempio, la didattica e la ricerca.

Nell'Aggiornamento è contemplata la possibilità, per quelle amministrazioni che versano in particolari condizioni di difficoltà organizzativa, di realizzare la mappatura dei processi distribuendola al massimo in due annualità (2016 e 2017).

Il RPC ha già espresso nella Relazione 2015 le problematiche legate alla mancanza di una vera e propria unità organizzativa dedicata: la *task force* che ha operato nel 2014 è infatti venuta meno per mancato rinnovo. Solo da settembre 2015 il RPC è affiancato da un funzionario impegnato però anche in altre attività. Del resto, la mancata completa attuazione del piano di riorganizzazione dell'Amministrazione centrale, avviato sul finire del 2014 e ancora in fase di sviluppo, non ha consentito di dar corso alla raccomandazione contenuta nella norma UNI ISO 31000:2010 circa l'opportunità che le organizzazioni sviluppino e attuino una struttura di riferimento il cui scopo è integrare il processo per gestire il rischio nella governance complessiva dell'organizzazione, nella strategia e nella pianificazione, nella gestione, nei processi di reporting, nelle politiche, nei valori e nella cultura.

Occorre inoltre evidenziare la complessità organizzativa dell'Università degli Studi di Milano, che a livello centrale consta di 14 Divisioni amministrative e a livello periferico di 32 strutture dipartimentali, oltre alle Aziende agrarie, a vari Centri funzionali e Centri di servizio.

Per le ragioni appena evidenziate il RPC ritiene inevitabile ricorrere alla proroga concessa dall'ANAC in ordine alla mappatura dei processi, impegnandosi tuttavia a realizzarla entro il 2016 unitamente all'individuazione dei rischi corruzione, con riferimento ai processi in capo alle Divisioni amministrative centrali, alle Strutture dipartimentali (con riferimento a un campione di Dipartimenti), alle Aziende agrarie e alle altre strutture dell'Ateneo. Il RPC segnala che il Consiglio di amministrazione nella seduta del 26 novembre 2013 ha approvato il nuovo Regolamento di Ateneo di attuazione della Legge n. 241/1990 che ha comportato la ricognizione dei procedimenti amministrativi e l'individuazione dei loro principali profili organizzativi, consentendo di disporre di un buon punto di partenza per l'identificazione dei processi organizzativi.

Nel 2017 si procederà a realizzare le altre fasi del processo di gestione del rischio, che riguardano la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio. Nel 2018 l'obiettivo prioritario da perseguire



sarà il riesame del processo di gestione del rischio implementato, in un'ottica di miglioramento continuo.

Per il 2016 il RPC si ripropone inoltre di operare affinché gli obiettivi della lotta alla corruzione siano ampiamente condivisi all'interno della comunità accademica con un significativo coinvolgimento degli Organi di indirizzo politico, della Direzione Generale e dei Dirigenti nel processo di gestione del rischio corruzione. In conformità a quanto indicato al punto 3 "Principi" della norma UNI ISO 31000:2010 occorre operare affinché l'organizzazione a tutti i livelli aderisca ai Principi che devono informare il processo di gestione del rischio, tra i quali, in particolare, quello secondo cui la gestione del rischio crea e protegge il valore di una Istituzione e ne favorisce il miglioramento continuo e quello in base al quale la gestione del rischio deve essere concepita come parte del processo decisionale e parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione.

2. LE VARIAZIONI NEL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO INTERVENUTE NEL 2015

Sulla Gazzetta Ufficiale del 30 maggio 2015 è stata pubblicata la legge 27 maggio 2015, n. 69, in materia di delitti contro la pubblica amministrazione e di associazione di stampo mafioso, unitamente alla riformulazione del reato di falso in bilancio. Con riferimento ai delitti contro la pubblica amministrazione l'art. 1 prevede un aumento delle pene e, conseguentemente, del relativo periodo di prescrizione, con riferimento al reato di peculato, corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio, corruzione in atti giudiziari, induzione indebita a dare o promettere utilità.

Sempre con riferimento alla riforma intervenuta nell'ambito del Codice penale è importante segnalare la reintroduzione della figura dell'incaricato di pubblico servizio come soggetto attivo del reato di corruzione.

Ancora, in base all'art. 8 della L. 69/2015, all'ANAC sono attribuiti poteri di vigilanza e di controllo anche sui contratti pubblici di cui agli artt. 17 e seguenti del Codice dei contratti pubblici, cioè quelli esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del Codice stesso (contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza, appalti aggiudicati in base a norme internazionali e gli altri contratti di servizi esclusi a norma dell'art. 19 del Codice medesimo).

Viene introdotto un obbligo informativo verso l'Autorità in capo alle stazioni appaltanti: le informazioni relative alle procedure di scelta del contraente per l'affidamento dei lavori, forniture e servizi (struttura proponente, oggetto del bando, elenco degli operatori invitati, aggiudicatario, importo di aggiudicazione, tempi di completamento dell'appalto e somme liquidate) devono essere pubblicate sul proprio sito web e trasmesse, ogni semestre, all'ANAC.

Ulteriori obblighi informativi verso l'ANAC sono in capo al Pubblico Ministero, il quale deve dare notizia dell'imputazione nell'esercizio dell'azione penale per i delitti di cui agli artt. 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 343 e 353-bis del Codice penale. Analogamente,



l'obbligo di informazione verso l'Autorità è in capo al Giudice amministrativo, qualora nel corso di controversie concernenti le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, comprese quelle relative al rinnovo tacito del contratto pubblico o alla revisione del prezzo, emergano informazioni o notizie che, anche al termine di una sommaria valutazione, facciano presumere la presenza di condotte o atti contrastanti con le regole della trasparenza e del buon andamento della pubblica amministrazione.

Infine, gli artt. 9, 10 e 11 della legge in questione trattano il nuovo reato di falso in bilancio.

E' stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 187 del 13 agosto 2015 la legge 7 agosto, n.124 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", meglio conosciuta come Legge Madia di Riforma della pubblica amministrazione. In base all'art. 7 "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza", il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190, nonché dei seguenti principi e criteri direttivi:

omissis

"d) precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del Piano nazionale anticorruzione, dei piani di prevenzione della corruzione e della relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione, anche attraverso la modifica della relativa disciplina legislativa, anche ai fini della maggiore efficacia dei controlli in fase di attuazione, della differenziazione per settori e dimensioni, del coordinamento con gli strumenti di misurazione e valutazione delle performance nonché dell'individuazione dei principali rischi e dei relativi rimedi; conseguente ridefinizione dei ruoli, dei poteri e delle responsabilità dei soggetti interni che intervengono nei relativi process".

La disposizione in esame fa propria l'impostazione secondo cui l'efficacia delle strategie di prevenzione dipenda in gran parte anche dalla differenziazione e dalla semplificazione dei contenuti del PNA, a seconda delle diverse tipologie e dimensioni delle amministrazioni. L'Aggiornamento ANAC 2015, prevedendo specificatamente per il settore sanitario l'approfondimento del processo della gestione del rischio, costituisce già un valido esempio di come sostenere le amministrazioni nell'attuazione delle strategie per prevenire la corruzione. L'auspicio del RPC è che, a breve, sia diffuso uno specifico approfondimento anche per il comparto universitario.

Si ricordano, infine, le determinazioni maggiormente significative emanate dall'ANAC nel corso del 2015 ai fini del presente Aggiornamento:

- Determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015 recante le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*);
- Determinazione ANAC n. 8 del 17 giugno 2015 recante le "Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e



degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”.

- Determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015 riportante “L’aggiornamento 2015 del Piano Nazionale Anticorruzione”.

3. CONTESTO ESTERNO

La Regione Lombardia, caratterizzata da un tessuto produttivo vitale, rappresenta la maggiore piazza finanziaria nazionale e si colloca tra le Regioni italiane di maggior benessere. La Lombardia è tra le più popolate (circa dieci milioni di abitanti) e presenta una rilevante capacità di attrazione di flussi migratori che costituiscono circa l’11% della popolazione complessiva.

Come evidenziato nella Relazione 2013 sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica¹ presentata al Parlamento dal Ministro degli Interni *“quest’area è interessata da molteplici manifestazioni di criminalità ben diversificate tra loro [...] La Lombardia, pur non estranea all’attuale fase di crisi economica, può difatti costituire per le matrici mafiose un solido bacino di investimenti, funzionali alla penetrazione negli impianti produttivi e al consolidamento della presenza sul territorio [...] Le organizzazioni mafiose [...] dispongono di cospicui capitali illeciti, in buona parte derivanti dal narcotraffico, da reimpiegare (attraverso complesse attività di riciclaggio) in imprese commerciali (grande distribuzione, bar, ristorazione, turistico-alberghiere e di intrattenimento), immobiliari ed edili, di movimento terra, di giochi e scommesse, smaltimento dei rifiuti, bonifiche ambientali, società finanziarie, cooperative, sanità, servizi di logistica e trasporti, nel settore energetico”*.

Nella parte della Relazione² dedicata alla Provincia di Milano si segnala come nel milanese siano insediate ormai da tempo componenti della criminalità mafiosa tradizionale. Si rileva soprattutto la presenza di una criminalità di matrice calabrese, mentre risultano meno influenti, in ordine decrescente, quelle di matrice siciliana, campana e pugliese. Nell’area in esame è stato rilevato, attraverso diverse attività investigative, un progressivo consolidamento delle interazioni tra organizzazioni mafiose (in particolare la ‘ndrangheta) e segmenti della pubblica amministrazione e della politica: negli ultimi anni infatti si sono presentati diversi casi di corruzione *“da parte di amministratori pubblici e dirigenti di strutture pubbliche (a beneficio di imprenditori scorretti che mirano ad accaparrarsi appalti ed erogazioni pubbliche), anche in settori sensibili per la comunità, ad esempio quello sanitario o il corretto smaltimento dei rifiuti o, episodicamente, di appartenenti alle Forze dell’ordine e di dipendenti pubblici”*.³

¹ Ministro dell’Interno, *Relazione sull’attività delle forze di polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata (anno 2013)*, pag. 349.

² *Ivi*, pag. 353.

³ *Ibidem*



E' importante ricordare la maxi operazione Crimine-Infinito contro la 'ndrangheta calabrese e le cosche milanesi ad essa collegate portata a termine dalle Direzioni Distrettuali Antimafia dei tribunali di Reggio Calabria e Milano. Il 5 luglio 2010 sono state arrestate 154 persone in Lombardia e 156 persone in Calabria con accuse dall'associazione di stampo mafioso al traffico d'armi, all'estorsione nonché l'intimidazione per l'aggiudicazione di appalti o per l'ottenimento di preferenze elettorali.

Il 7 giugno 2014 è poi intervenuta la storica sentenza della Corte di Cassazione, ultimo grado di giudizio celebrato con il rito abbreviato, in base alla quale è stata riconosciuta la diffusione della 'ndrangheta in Lombardia con l'individuazione di ben sedici "locali" nella Regione, la maggioranza delle quali gravitanti intorno al capoluogo lombardo (Milano, Cormano, Bollate, Bresso, Corsico, Legnano, Limbiate, Solaro, Pioltello, Rho, Pavia, Canzo, Mariano Comense, Erba, Desio e Seregno) per un totale di circa cinquecento affiliati.

Nella Relazione annuale 2014 della Direzione Nazionale Antimafia si afferma come la sentenza in esame abbia confermato *"che le singole "famiglie" non possono essere viste come monadi separate e autonome, ma come parti di un fenomeno criminale unitario"*⁴. Pertanto, in contrasto con una visione frammentaria e localistica della 'ndrangheta, la sentenza ha rilevato come in Lombardia, al pari della Calabria, siano presenti le 'ndrine, cellule base costituite da soggetti legati da vincoli familiari e, al livello superiore, le già richiamate "locali" operanti su base territoriale e composte da almeno 50 affiliati. Al vertice della "locale" c'è il Capo locale, coadiuvato da un soggetto definito "Crimine", che coordina le attività delittuose, e da un soggetto definito "Contabile", che gestisce gli aspetti finanziari.

L'operazione Crimine-Infinito ha infine rilevato l'esistenza di una struttura intermedia chiamata "Lombardia" a cui fa capo la struttura di vertice calabrese denominata "Provincia" o "Crimine".

Analizzando poi i rapporti trimestrali⁵ sulle aree settentrionali per la Presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso, elaborati dall'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, è possibile comprendere il *modus operandi* delle organizzazioni mafiose oltre a capire da chi sono costituite, in quali settori operano, le modalità di infiltrazione/colonizzazione del territorio, le aree di maggiore pressione.

*"Quando si discute della presenza delle organizzazioni mafiose al nord e soprattutto delle loro attività economiche, l'immaginazione va subito a una mafia impalpabile, elegantemente manageriale, dedita al riciclaggio di quantità immense di denaro grazie a sofisticate operazioni di borsa e di finanza"*⁶ il tutto favorito dal primato di Milano quale piazza finanziaria per eccellenza. In realtà *"i capi effettivi delle organizzazioni mafiose al nord svolgono quasi sempre, ufficialmente, occupazioni umili e di rango sociale medio-basso. Piccolissimi padroncini, artigiani anonimi, commercianti, talora manovali"*⁷. Per quanto concerne l'insediamento della 'ndrangheta nella provincia di Milano occorre rilevare due fattori

⁴ Direzione Nazionale Antimafia, *Relazione annuale – periodo 1° luglio 2013/30 giugno 2014*, pag. 38.

⁵ Sono stati esaminati in particolare il primo e il secondo rapporto trimestrale sulle aree settentrionali a cura dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano.

⁶ Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, *Secondo rapporto trimestrale*, pag. 6.

⁷ *Ivi*, pag. 7



estremamente significativi: il primo è il ruolo cruciale giocato nel processo di radicamento dai piccoli comuni caratterizzati da un'elevata densità demografica, il secondo è il ruolo giocato dai comuni di partenza, dal momento che è stata accertata una sorta di corrispondenza biunivoca tra piccoli comuni calabresi e piccoli comuni lombardi: *“la ‘ndrangheta ha dunque radici fitte nei piccoli comuni e le mette nei piccoli comuni, ovviamente senza che questo debba portare a sottovalutarne le presenze nei grandi capoluoghi”*⁸.

Passiamo ad analizzare i settori economici nei quali le organizzazioni mafiose operano, scegliendo, in analogia all'approccio seguito dall'Osservatorio dell'Università degli Studi di Milano nel secondo rapporto, di concentrare l'attenzione su quelle attività formalmente legali ma che di fatto prevedono il ricorso all'illegalità garantendo così notevoli vantaggi competitivi nel mercato.

Prima di tutto occorre segnalare che la criminalità organizzata opera in settori a basso contenuto tecnologico e quindi l'economia mafiosa padroneggia soprattutto nel settore delle costruzioni, nel cosiddetto “ciclo della terra e del cemento”, nello smaltimento dei rifiuti, nei lavori pubblici. Un settore ritenuto importante per il potere mafioso è infine la sanità, ambito ancora piuttosto sottovalutato ma che per il solo fatto che convoglia circa l'80% della spesa corrente regionale risulta molto appetibile per le organizzazioni criminali.

Il “come” della corruzione è un altro elemento molto importante da considerare. Lo schema classico vigente nella tangentopoli degli anni novanta dove, a fronte di una decisione pubblica, il corrotto, dirigente o funzionario pubblico, riceveva una dazione in denaro sembra ormai superato. L'operazione Mani pulite nel lungo periodo ha avuto come esito un miglioramento della “specie corrotta” secondo una logica darwiniana, un'eliminazione dei soggetti meno abili e in genere una sofisticazione e una ingegnerizzazione delle pratiche corruttive con tangenti che diventano “pulite e fatturate”⁹.

Se ne parla diffusamente sempre nel secondo rapporto semestrale dell'Osservatorio dell'Università degli Studi di Milano: siamo oggi di fronte a un nuovo schema della corruzione che è a dominanza pubblica, perché di fatto si scambiano risorse pubbliche: *“E' sintomatico che in quel contesto (ndr si tratta di EXPO 2015) il dirigente EXPO che cede alle pressioni del network privato-partitico con cui ha a che fare, chieda in cambio ai suoi interlocutori privati non “soldi” ma “carriera”, carriera legata a decisioni politiche, ovvero un'utilità che il privato non può certo assicurargli se non a partire dalla sua appartenenza a un sistema di soggetti corruttivi pubblici e privati e, ancor prima, dalla esistenza di un simile sistema di corruzione”*.¹⁰

Un altro esempio di sofisticazione delle pratiche corruttive lo fornisce la cronaca milanese: nel settembre del 2015 due dipendenti del Comune di Milano sono stati arrestati dalla Guardia di Finanza con l'accusa di corruzione insieme a un ex Dirigente di Palazzo Marino e a un imprenditore edile. Secondo la Procura milanese l'imprenditore edile sarebbe riuscito ad ottenere appalti pubblici

⁸ Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, *Primo rapporto trimestrale*, pag. 12.

⁹ Alberto Vannucci, *Atlante della corruzione*, 2012, pag.172.

¹⁰ Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, *Secondo rapporto trimestrale*, pag. 12.



attraverso gare manipolate grazie alla collaborazione dei due dipendenti comunali e dell'ex Dirigente, ritenuti soci occulti della sua società. Detto in altre parole, i dipendenti pubblici diventano imprenditori, creano società *ad hoc* in cui figurano parenti o amici o loro stessi come soci occulti e poi operano in modo che a queste società vengano assegnati appalti o altri benefici.

A parte alcune importanti eccezioni, si pensi al Comune di Sedriano in provincia di Milano, che è stato sciolto per mafia nel 2013, la situazione di Milano, secondo quanto affermato dallo stesso Presidente dell'ANAC, Raffaele Cantone, risulta comunque molto diversa rispetto ad altre realtà italiane: *“da più di vent'anni la procura (n.d.r. di Milano) conduce inchieste contro le mafie con migliaia di arresti e decine di processi. E il sistema di prevenzione adottato dall'Expo è un modello che ha permesso di buttare fuori dai cantieri molte aziende sospette. Se andiamo a vedere le infiltrazioni delle ditte vicine ai clan contestate nelle misure interdittive della prefettura, ci rendiamo conto che riguardano solo subappalti e lavori minori: lì la mafia è stata costretta a volare basso, non ha provato a fare il salto di qualità”*¹¹. Per salto di qualità si intende ciò che è avvenuto a Roma con Mafia capitale dove si è creato un *network* solido tra sistema mafioso e amministrazione pubblica.

Nel contesto esterno sino a qui descritto, a livello di microsistema, cioè al livello in cui opera l'Università degli Studi di Milano, occorre porre particolare attenzione a tutti gli affidamenti di lavori, forniture e servizi sotto soglia comunitaria da realizzare con cottimo fiduciario e con affidamento diretto e pretendere la massima trasparenza in fase di esecuzione dei contratti con riferimento all'affidamento in subappalto ai sensi dell'art. 118 del Codice dei Contratti pubblici di lavori, forniture e servizi. Soprattutto e *in primis* grande attenzione deve essere riposta dalla Divisione Progettazione e Gestione del Patrimonio immobiliare in tutte quelle attività che concernono opere di ristrutturazione, riqualificazione, adeguamento e ampliamento delle aree universitarie e dall'Ufficio Servizio Prevenzione e Sicurezza sul lavoro all'atto dell'avvio delle procedure di gara per la gestione dei rifiuti speciali pericolosi, radioattivi e dei rifiuti destinati alla raccolta differenziata.

4. CONTESTO INTERNO

La costituzione dell'Università degli Studi di Milano risale al 1924. Oggi, con più di 63.000 studenti iscritti ai corsi di laurea e post laurea, si presenta come un Ateneo di medio-grandi dimensioni - il 5° per numerosità della popolazione studentesca rispetto ai 67 atenei statali nazionali - con un peso pari a più del 4% sul sistema di finanziamento nazionale.

La configurazione dell'Università è dettagliatamente illustrata nel PTPC 2014-2016, a cui si rimanda (<http://www.unimi.it/personale/63447.htm>). In questa sede si ritiene di dar conto esclusivamente delle variazioni intervenute nella *governance* a livello centrale e decentrato.

¹¹ Raffaele Cantone con Gianluca Di Feo, *Il male italiano*, 2015, pag. 79.



Il Consiglio di amministrazione, nella seduta del 30 giugno 2015, su proposta avanzata da un gruppo di 47 professori e ricercatori ai sensi dell'art. 37 dello Statuto e previo parere favorevole del Senato accademico espresso nella seduta del 23 giugno 2015, ha deliberato la costituzione di un nuovo Dipartimento, denominato "Dipartimento di Oncologia ed Emato-oncologia (DIPO)".

Il progetto riunisce, sotto l'egida dell'Università degli studi di Milano, in un raggruppamento coerente, monotematico e multidisciplinare, le diverse strutture di ricerca e cura in ambito oncologico presenti nel territorio milanese e convenzionate con l'Ateneo: l'Istituto Nazionale dei Tumori, l'Istituto Europeo di Oncologia, l'Istituto FIRC di Oncologia Molecolare, l'Ospedale Maggiore Policlinico (reparto di oncoematologia), l'Ospedale San Paolo e l'Ospedale Niguarda Ca' Granda (Cancer Center).

Il DIPO, oltre a concorrere al funzionamento di molteplici corsi di studio, gran parte dei quali dell'area medico-sanitaria, avrà come attività qualificante la didattica post-laurea attraverso scuole di specializzazione, dottorati, master e corsi di perfezionamento, anche in lingua inglese.

Quanto all'offerta formativa, al momento (anno accademico 2015/2016) conta 65 corsi di laurea, 56 corsi di laurea magistrali, 9 corsi a ciclo unico. Le scuole di specializzazione sono 69, i corsi di dottorato sono 33. Nel corso dell'anno accademico 2015/2016 saranno attivati 20 corsi per master e 81 corsi di perfezionamento (altri 7 sono in fase di approvazione).

Il Consiglio di amministrazione, nella seduta del 30 giugno 2015, ha approvato il piano di razionalizzazione delle Società e Enti partecipati dall'Ateneo ai sensi dell'art. 1, comma 611, della L. 190/2014.

Il piano (consultabile alla pagina <http://www.unimi.it/personale/63375.htm>), elaborato da un'apposita Commissione istruttoria costituita da quattro membri dello stesso Consiglio di amministrazione, è stato predisposto in un'ottica di equilibrio tra le esigenze istituzionali dell'Ateneo e gli obiettivi prioritari di razionalizzazione posti dalla Legge n. 190/2014, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato.

La Commissione ha esaminato la posizione di 38 partecipazioni detenute dall'Ateneo in società ed enti (11 spin off, 16 Consorzi con partecipazione Unimi, 6 Consorzi senza partecipazione Unimi, 5 Fondazioni con partecipazione), ponendo particolare attenzione all'andamento rapportato ai mercati di riferimento e alla situazione patrimoniale, finanziaria e reddituale.

Nel corso del 2014, a seguito dell'insediamento, a decorrere dal 1° gennaio, della nuova Direzione generale, è stato avviato un processo di riorganizzazione dell'Amministrazione centrale al momento ancora in fase di attuazione. La finalità e la novità del modello organizzativo proposto consistono nel passaggio da un'organizzazione che presidia le funzioni, e quindi assolve prevalentemente a un adempimento normativo, a un'organizzazione che presidia i processi, garantendo la qualità e la soddisfazione dell'utente come esito dei processi medesimi.



L'ottica generale del processo di riorganizzazione è quella di un'innovazione gestionale dei processi e dei servizi, preservando il patrimonio di conoscenze e competenze presenti e operanti nelle funzioni preposte al governo dell'organizzazione, ma ricomponendole in un sistema integrato di responsabilità, funzioni e processi, che ne potenzi la capacità di impatto sulla soluzione dei problemi, a tutto vantaggio della soddisfazione dell'utente finale e della qualità del servizio.

Attraverso il processo di riorganizzazione si intendono perseguire anche i seguenti ulteriori obiettivi:

- dare agli utenti (studenti, ricercatori, professori, personale tecnico-amministrativo, soggetti esterni) interfacce reperibili, dedicate e orientate a soluzioni che garantiscano la presa in carico delle istanze;
- riaccorpate e redistribuire le funzioni tra le strutture con una logica di integrazione e di responsabilizzazione sui processi;
- integrare i servizi agli studenti e al *visiting staff*;
- integrare i processi e i contratti di acquisto per approvvigionamenti di materiali e servizi;
- riorganizzare i servizi per l'orientamento, la didattica, la gestione delle carriere degli studenti e il *placement*.

Il RPC valuta con favore l'integrazione dei processi e dei contratti di acquisto per approvvigionamenti e servizi e auspica che la gestione centralizzata delle forniture si possa realizzare nel più breve tempo possibile per gli importanti riflessi in termini di ottimizzazione dei processi che sicuramente ne deriveranno.

Il processo di riorganizzazione è stato articolato in due fasi:

- individuazione del macro modello organizzativo;
- modulazione più specifica delle strutture direzionali.

Nel mese di marzo del 2015, il Direttore Generale, con proprio decreto n. 23773, ha provveduto ad avviare la prima fase del processo, individuando il nuovo macro-modello organizzativo della struttura dell'Amministrazione centrale, definendone l'organizzazione, i livelli gestionali-organizzativi, i livelli professionali e le responsabilità sui processi, adeguati per ciascuna Direzione e per le Strutture di staff di Direzione Generale.

Nell'organigramma dell'Amministrazione centrale, le strutture sono articolate su tre livelli organizzativi, oltre alle Strutture di staff di Direzione Generale:

- I livello: la Vice Direzione Generale e le strutture dirigenziali (in totale sono previste 10 Direzioni);
- II livello: il Settore e l'Ufficio di Staff del Rettore e del Direttore Generale;
- III livello: l'Ufficio.

La seconda fase del processo verterà su consultazioni con i dirigenti incaricati e i responsabili dei settori e degli uffici, al fine di definire, per ogni singola Direzione, i seguenti elementi:

- l'organizzazione dettagliata;
- la carta dei servizi;
- la necessità o meno di un piano di transizione per una corretta erogazione dei servizi;
- l'organico adeguato;



- la necessaria formazione (supportata dal Patto formativo).

5. GLI ATTORI DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E IL PROCESSO DI FORMAZIONE DEL PTPC

In ottemperanza alle previsioni dell'art. 1, comma 7, della L. 190/2012, è stato nominato, con decreto rettorale 27.5.2013, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione dell'Ateneo nella persona della dott.ssa Anna De Gaetano, dirigente di II fascia, supportato per il periodo giugno – dicembre 2014 da una task force temporanea composta da due unità di personale di cat. EP, di cui una dedicata solo parzialmente alle varie attività di prevenzione della corruzione. La task force, alla scadenza, non è stata rinnovata e dal mese di settembre 2015 il RPC è affiancato da un funzionario amministrativo di cat. D, impegnato però anche in altre attività.

Nel mese di dicembre 2014 sono stati inoltre individuati 19 referenti anticorruzione e trasparenza presso le Divisioni dell'Amministrazione centrale, il cui compito specifico è quello di garantire, a scadenze prestabilite, il flusso dei dati relativi alle evidenze dei monitoraggi, degli adempimenti di legge e/o delle nuove iniziative, rispettivamente verso il Responsabile Anticorruzione e il Responsabile Trasparenza. A tal proposito, il RPC rinnova l'impegno a individuare rapidamente i referenti anticorruzione presso le strutture dipartimentali anche alla luce degli obiettivi 2016 contenuti nel presente documento.

Come evidenziato nella Determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015 e come rilevato anche dal RPC nella Relazione sull'attività svolta in Ateneo nel 2015 con riferimento specifico alla realtà di Unimi, una delle cause della non piena appropriatezza dei Piani è la carente interlocuzione e una scarsa condivisione degli obiettivi di prevenzione della corruzione, sia a livello di organi di indirizzo, sia a livello di vertici amministrativi e di dirigenza.

Per il 2016 il RPC si ripropone quindi di incrementare gli sforzi affinché gli obiettivi della lotta alla corruzione siano ampiamente condivisi all'interno della comunità accademica.

Come specificato nell'allegato 1 al Piano Nazionale Anticorruzione, approvato con delibera 11 settembre 2013, n. 72, attori fondamentali della prevenzione della corruzione sono inoltre i Dirigenti, ai quali è riconosciuta la prerogativa di partecipare al processo di gestione del rischio, proponendo specifiche misure di prevenzione.

Con nota prot. 34060 del 23 dicembre 2015, il RPC ha informato la Direzione Generale, i Dirigenti sui principali contenuti della determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015 (Aggiornamento 2015 del PNA) e sugli obiettivi che dovranno essere perseguiti in Ateneo con riferimento al processo di gestione del rischio corruzione nel triennio 2016-2018, ponendo in particolare l'accento sul primo obiettivo da perseguire nel corso del 2016, concernente la definizione puntuale dei processi operativi di ciascuna struttura e l'individuazione dei rischi corruzione, a cui seguiranno nel 2017 le fasi della valutazione e del trattamento del rischio. E' stata posta l'enfasi sull'importanza del contributo dei Dirigenti per portare



a termine con esito positivo il processo di gestione del rischio corruzione e per contribuire al miglioramento continuo dell'organizzazione. Il RPC ha condiviso i contenuti della bozza del Piano aggiornato con il Direttore generale e i Dirigenti nella riunione dell'8 febbraio 2016. Particolare attenzione è stata posta al processo di gestione del rischio corruzione e alle implicazioni attuative.

In vista della seduta straordinaria del Consiglio di amministrazione dell'11 febbraio 2016, la bozza del Piano è stata pubblicata, con congruo anticipo, nel *workplace* dedicato ai componenti del Consiglio di amministrazione affinché ne potessero prendere visione, offrendo loro la massima disponibilità per qualsiasi richiesta di chiarimento.

L'Aggiornamento del Piano è stato approvato dal Consiglio di amministrazione nella seduta straordinaria dell'11 febbraio 2016.

6. L'INTEGRAZIONE TRA PTPC, PROGRAMMA DELLA TRASPARENZA E PIANO DELLA PERFORMANCE

L'Aggiornamento ANAC 2015 ribadisce la necessità che il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione sia integrato e coordinato con il Programma della trasparenza e con il Piano della Performance.

L'integrazione e il coordinamento con il Piano della trasparenza si realizza assicurando quanto segue:

- gli aggiornamenti del Piano della Prevenzione della corruzione e del Programma della trasparenza devono essere contestuali e riferirsi allo stesso triennio;
- il Programma della trasparenza deve contenere specifiche misure di trasparenza in aggiunta agli obblighi di legge che trovano la loro ragione d'essere e la loro origine nel PTPC;
- il Programma della trasparenza deve essere riportato in un'apposita sezione del Programma della Prevenzione della Corruzione.

Il RPC rileva che il Piano della trasparenza attualmente vigente è riferito al triennio 2015-2017 (<http://www.unimi.it/personale/63312.htm>); come riferito dal Responsabile per la Trasparenza, dott.ssa Anna Canavese, per il triennio 2016-2018, vengono confermate le azioni previste dal piano 2015-2017, con una particolare attenzione alle misure ulteriori concepite per garantire la massima trasparenza all'atto del reclutamento dei professori e dei ricercatori (si veda in proposito il paragrafo "Misura di trasparenza ulteriore: massima trasparenza nel reclutamento" alla pag. 28 del presente documento). Nel corso del 2016 verrà inoltre posta particolare attenzione affinché gli obblighi previsti dall'art. 22 del D.lgs. 33/2013 in tema di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato, siano osservati con scrupolosità e regolarità.

Per quanto riguarda la promozione da parte delle Amministrazioni partecipanti di protocolli di legalità, da stipularsi con le società partecipate in osservanza di quanto previsto dalla Determinazione ANAC n. 8 del 17 giugno 2015, si segnala che la misura è in fase di implementazione.



Per quanto concerne invece l'integrazione del PTPC con il Piano della Performance (http://www.unimi.it/cataloghi/divisione_stipendi/Piano_Performance_2015_17_CdA_210715.pdf),

l'Ateneo, in attuazione dell'art. 10 del decreto legislativo 150/2009, redige ogni anno il Piano Triennale della Performance. In esso sono definite le aree e gli obiettivi strategici delle missioni "core" dell'Università: "Formazione superiore" e "Ricerca e trasferimento tecnologico". Un'ulteriore area strategica individuata è il Sistema tecnico funzionale, che comprende gli ambiti di responsabilità specifica della Direzione Generale e dell'Amministrazione come sotto-sistema di supporto al funzionamento dell'Ateneo e alla performance complessiva delle due aree primarie.

Ai predetti obiettivi strategici sono collegati gli obiettivi operativi necessari per realizzarli, obiettivi misurabili e che costituiscono la performance organizzativa. All'ultimo livello dell'albero della performance vengono declinati gli obiettivi individuali assegnati dal Direttore Generale alle posizioni dirigenziali e ai responsabili di strutture che non sono dirigenziali.

Il Consiglio di amministrazione, nella seduta del 21 luglio 2015, ha approvato l'Aggiornamento 2015 del Piano della Performance del triennio 2015-2017. Esso costituisce un primo tentativo di integrazione tra Piano per la Prevenzione della Corruzione e Piano della Performance, che sicuramente dovrà essere migliorato già a partire dal 2016.

Nell'Aggiornamento 2015 al Piano della Performance gli obiettivi operativi del Sistema tecnico funzionale sono classificati in sotto-aree e linee di azione che coprono le diverse linee funzionali proprie del sotto Sistema tecnico amministrativo; a queste linee di azione si collegano gli obiettivi individuali dei dirigenti e dei responsabili di struttura di primo livello.

Sotto-area Organizzazione

Linee di azione

- Sistema organizzativo dell'Amministrazione
- Sistema ICT
- Sistema normativo e di tutela giuridico-legale
- Anticorruzione e Trasparenza

Sotto-area Gestione delle risorse

Linee di azione

- Programmazione, gestione e sviluppo delle risorse umane
- Programmazione, gestione e controllo delle risorse finanziarie
- Programmazione, gestione e controllo approvvigionamenti di beni e servizi
- Razionalizzazione, adeguamento e valorizzazione del patrimonio immobiliare

Sotto-area Servizi

Linee di azione

- Servizi agli studenti
- Servizi per il sistema di assicurazione della qualità della didattica



- Servizi per la ricerca e il trasferimento delle conoscenze
- Servizi Bibliotecari di Ateneo

Nella sotto-area Organizzazione sono declinati gli obiettivi Anticorruzione e trasparenza, a cui si collegano gli obiettivi individuali del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e del Responsabile per la Trasparenza.

Il Piano della Performance 2016 (triennio 2016-2018), anch'esso in fase di implementazione, prevederà l'assegnazione a tutti i Dirigenti di specifici obiettivi individuali inerenti al processo di gestione del rischio corruzione con la specificazione dei tempi, delle azioni, delle fasi operative e dei relativi indicatori di risultato. Nello specifico, per il 2016, con il coordinamento del RPC, è prevista la realizzazione della mappatura dei processi per l'area di rispettiva competenza di ciascun Dirigente e l'individuazione dei rischi corruttivi correlati, mentre per il 2017, è prevista la fase del trattamento del rischio attraverso la progettazione e l'implementazione di misure di prevenzione della corruzione che il singolo Dirigente dovrà proporre e concordare con il RPC.

7. LA GESTIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE SECONDO LA NORMA UNI ISO 31000:2010

La gestione del rischio di corruzione è l'insieme delle attività di controllo dell'amministrazione al fine della riduzione delle probabilità che il rischio si verifichi: la pianificazione, attraverso il PTPC, è il mezzo per la gestione di tale rischio.

Nell'allegato 1 al PNA 2013, "Soggetti, azioni e misure finalizzati alla prevenzione della corruzione", nella parte dedicata alla gestione del rischio, viene evidenziato che "i principi fondamentali consigliati per una corretta gestione del rischio cui si fa riferimento nel presente documento sono desunti dai Principi e linee guida UNI 31000:2010, che rappresentano l'adozione nazionale, in lingua italiana, della norma internazionale ISO 31000 (edizione novembre 2009), elaborata dal Comitato tecnico ISO/TMB "Risk Management" [...] le indicazioni metodologiche (ndr per l'elaborazione del Piano secondo la norma UNI 31000:2010) sono raccomandate ma non vincolanti".

Il RPC, considerato che la propria Amministrazione non ha in uso altre forme di gestione del rischio, ha aderito, già a partire dal PTPC 2014-2016, alle indicazioni metodologiche indicate nell'allegato 1 al PNA 2013, tratte dalla norma ISO UNI 31000:2010.

La norma in argomento fornisce principi e linee guida generali sulla gestione del rischio. In particolare, la gestione del rischio, secondo la norma ISO UNI 31000:2010:

- può essere utilizzata da qualsiasi impresa pubblica, privata o sociale, essa non è infatti specifica per alcuna industria o settore;



- può essere applicata lungo l'intera vita di un'organizzazione e riferirsi a un'ampia gamma di attività (strategie, operazioni, processi, progetti, funzioni, prodotti ecc.);
- può essere applicata a qualsiasi tipo di rischio, quale sia la sua natura.

La gestione del rischio, per essere efficace, deve conformarsi ad alcuni principi fondamentali e deve poter contare su una struttura di riferimento in grado di implementare il processo di gestione del rischio nel rispetto di precise indicazioni metodologiche. Principi, struttura e processo sono strettamente connessi, come nel seguito della trattazione si avrà modo di esplicitare.

Si analizzano sinteticamente i tre pilastri della gestione del rischio iniziando, per opportunità espositiva, dal processo di gestione del rischio.

Processo di gestione del rischio corruzione

Il processo di gestione del rischio corruzione è suddiviso nelle seguenti fasi:

- Definizione del contesto esterno e interno in cui opera l'amministrazione: l'Aggiornamento ANAC 2015 ha precisato che per analisi del contesto esterno si intende l'attività di lettura e interpretazione delle dinamiche socio-territoriali al fine di tenerne debitamente conto all'atto della predisposizione del PTPC; per analisi del contesto interno invece si intende, in modo particolare, la mappatura dei processi che caratterizzano l'organizzazione. L'Aggiornamento ANAC ha raccomandato che la mappatura non riguardi solo i processi delle aree definite "general", ma anche i processi delle aree definite "specifiche" dell'amministrazione di riferimento.
- Valutazione del rischio nelle sue sotto-fasi:
 - Identificazione del rischio;
 - Analisi del rischio;
 - Ponderazione del rischio.
 - ✓ Per identificazione del rischio si intende l'individuazione, in corrispondenza di ciascuna fase o aggregato di fasi del processo, del corrispondente evento rischioso.
 - ✓ Per analisi del rischio si intende l'individuazione dello schema di frode sotteso al rischio di corruzione individuato, evidenziando i possibili e probabili comportamenti correlati, i fattori abilitanti, le cause, il perimetro di azione.
 - ✓ Per ponderazione del rischio si intende la valutazione quantitativa del rischio (attraverso una stima delle variabili "Impatto e Probabilità"), che consente di stabilire le priorità di intervento nella successiva fase della trattazione del rischio. L'ANAC, per questa specifica fase, ha raccomandato alle amministrazioni di appellarsi al "principio della prudenza".
- Trattamento del rischio: si intende l'adozione di misure per prevenire la corruzione debitamente progettate, sostenibili dall'amministrazione e verificabili. L'ANAC ha segnalato l'importanza che vi sia un'evidente connessione tra le misure individuate e le analisi conoscitive del rischio.

Trasversali a tutte queste fasi, vi sono, a monte, l'impegno a comunicare e a promuovere consultazioni con tutti gli stakeholders coinvolti nel processo di gestione del rischio, affinché siano comprese le basi

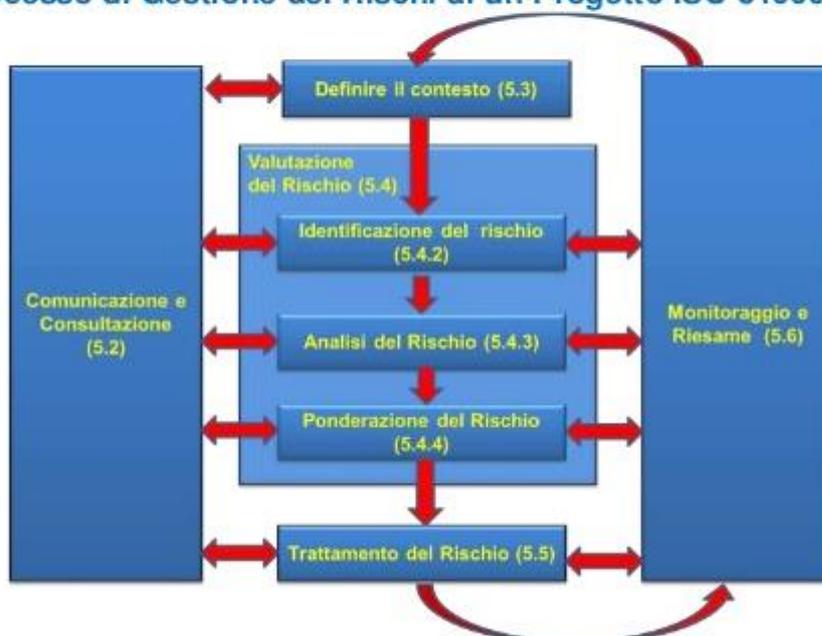


informative sulle quali sono adottate le decisioni e le ragioni per cui sono necessarie quelle particolari azioni e, a valle, l'impegno a monitorare e a riesaminare l'intero processo implementato in una logica di miglioramento continuo.

Si propone la rappresentazione grafica del processo di gestione del rischio:

RISK MANAGEMENT

Processo di Gestione dei Rischi di un Progetto ISO 31000:2009



Principi della gestione del rischio corruzione

Secondo la norma UNI ISO 31000:2010 la gestione del rischio opera efficacemente solo se l'Istituzione recepisce nella propria cultura organizzativa i seguenti principi:

- la gestione del rischio crea e protegge valore
- la gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione
- la gestione del rischio è parte del processo decisionale
- la gestione del rischio tratta esplicitamente l'incertezza
- la gestione del rischio è sistematica, strutturata e tempestiva
- la gestione del rischio si basa sulle migliori informazioni disponibili
- la gestione del rischio è su misura



- h. la gestione del rischio tiene conto dei fattori umani e culturali
- i. la gestione del rischio è trasparente e inclusiva
- j. la gestione del rischio è dinamica
- k. la gestione del rischio favorisce il miglioramento continuo dell'organizzazione.

Questi principi non devono fungere da riferimento astratto e avulso dal processo di gestione del rischio. Esiste di fatto una sorta di corrispondenza tra i principi sopra richiamati e le singole fasi del processo di gestione del rischio corruzione sopra descritto.

Ad esempio:

- i principi secondo cui la gestione del rischio “crea e protegge valore” ed “è trasparente e inclusiva” sono comprensibilmente collegabili alla fase della “Comunicazione e della consultazione”: il nesso tra l'efficacia della gestione del rischio e il “successo” dell'organizzazione, nei termini di creazione e protezione di valore, deve essere attentamente analizzato e comunicato a tutti gli stakeholders che vengono coinvolti e partecipano alle fasi del processo (trasparenza e inclusività);
- i principi secondo cui la gestione del rischio “è su misura” e “tiene conto dei fattori umani e culturali” sono correlabili alla fase della “definizione del contesto esterno e interno”;
- il principio secondo cui la gestione del rischio necessita di “basarsi sulle migliori informazioni possibili” è da porre in relazione alla fase dell'identificazione del rischio: per evitare possibili distorsioni è opportuno disporre di un'ampia varietà di fonti informative come dati storici, esperienza, informazioni di ritorno degli stakeholder, pareri di specialisti e così via;
- i principi secondo cui la gestione del rischio “è sistematica, strutturata e tempestiva”, “tratta esplicitamente l'incertezza” ed “è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione” devono essere tenuti in debita considerazione all'atto dell'analisi dei rischi;
- la fase della ponderazione del rischio, al cui termine l'organizzazione è in grado di stabilire le priorità di intervento, è correlabile al principio secondo cui la gestione del rischio “è parte del processo decisionale”;
- il trattamento del rischio consente “il miglioramento continuo dell'organizzazione” in quanto è in grado di ridurre il rischio; infine, la fase del monitoraggio e del riesame ci consente di comprendere come la gestione del rischio “sia un processo dinamico”, quindi sensibile e rispondente al cambiamento.

Struttura di riferimento

Per consentire la realizzazione della gestione del rischio all'interno di un'organizzazione è necessario che la stessa venga dotata di una struttura gestionale di riferimento in grado di operare l'integrazione della gestione del rischio nell'intera organizzazione e a tutti i livelli. La struttura di riferimento contribuisce a gestire i rischi in maniera efficace mediante l'applicazione del processo di gestione del rischio. Inoltre, la struttura assicura che le informazioni relative al rischio, ottenute dal processo di gestione, siano utilizzate quali basi per il processo decisionale.



8. LO STATO DELL'ARTE DEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE IN ATENEIO: CRITICITÀ RISCOstrate E CORREZIONI DI ROTTA

Come già evidenziato dal RPC nella relazione sull'attività svolta in Ateneo nel 2015, il modello di gestione del rischio adottato nel 2014 e aggiornato nel 2015 presenta diverse criticità:

- assenza di una struttura dedicata al processo di gestione del rischio. La task force che ha operato nel periodo giugno - dicembre 2014 a supporto del RPC è infatti venuta meno per mancato rinnovo. Dal settembre 2015 il RPC è affiancato da un funzionario amministrativo, impegnato però anche in altre attività. Inoltre, il processo di riorganizzazione dell'Amministrazione centrale, avviato nel 2014, è ancora in fase di attuazione e, pertanto, non è stato possibile realizzare quanto previsto dalla norma UNI ISO 31000:2010 circa l'opportunità che le organizzazioni sviluppino e attuino una struttura di riferimento il cui scopo è integrare il processo per gestire il rischio nella governance complessiva dell'organizzazione, nella strategia e nella pianificazione, nella gestione, nei processi di reporting, nelle politiche, nei valori e nella cultura;
- assenza dell'analisi del contesto esterno: a questa carenza si è cercato di porre rimedio già in questo Piano aggiornato, cercando di cogliere le principali dinamiche socio-territoriali, con riferimento alle variabili criminologiche, sociali ed economiche, al fine di tenerne conto per la messa a punto della strategia anticorruzione dell'Amministrazione;
- mappatura dei processi: la mappatura dei processi è stata effettuata in modo parziale in quanto sono state prese in considerazione solo le cosiddette "Aree obbligatorie" secondo la definizione contenuta nel PNA 2013, e quindi solo alcuni processi in capo alla Divisione Personale (reclutamento), in capo alla Divisione Attività legali (processi di affidamento lavori, forniture e servizi), in capo alla Divisione Segreterie Studenti e alla Divisione Stipendi e carriere del personale (processi ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con e senza effetti economici). La mappatura dei processi presenta inoltre un basso grado di analicità. Il RPC segnala che il Consiglio di amministrazione nella seduta del 26 novembre 2013 ha approvato il nuovo Regolamento di Ateneo di attuazione della Legge n. 241/1990 che ha comportato la ricognizione dei procedimenti amministrativi e l'individuazione dei loro principali profili organizzativi, consentendo di disporre di un buon punto di partenza per l'identificazione di tutti i processi organizzativi.
- valutazione e trattamento del rischio: le criticità evidenziate nella fase di mappatura dei processi si sono riversate nelle fasi successive del processo di gestione del rischio. Pertanto, anche le fasi di individuazione dei rischi, di analisi qualitativa dei rischi con l'individuazione degli schemi di frode (comportamenti, cause, fattori abilitanti), di analisi quantitativa dei rischi (pesatura e ponderazione), di trattamento del rischio e di monitoraggio, pur se, in linea di massima, portate a termine nel corso del 2015, presentano a cascata tutta una serie di criticità che nel corso del 2016 saranno attentamente trattate in una logica di miglioramento continuo; in particolare risulta poco



svilupata l'analisi qualitativa del rischio e non è sempre evidente il nesso tra analisi conoscitiva del contesto interno e l'individuazione delle misure.

La fase del riesame dell'intero processo è stata indubbiamente per il RPC la fase più importante e impegnativa degli ultimi mesi del 2015. L'aggiornamento ANAC 2015 si è rivelato fondamentale per avviare un processo di revisione e di analisi critica del lavoro fin qui effettuato. Anche la partecipazione nel mese di novembre 2015 del funzionario che supporta il RPC al corso specialistico per responsabili e referenti della prevenzione della corruzione, organizzato dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, si è rivelata utile per migliorare la comprensione della materia, con particolare riferimento al processo di gestione del rischio corruzione. La fase del riesame ha trovato ulteriori importanti spunti di riflessione nella Relazione annuale al Parlamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'anno 2014 presentata dal Presidente Raffaele Cantone nel mese di luglio 2015 e nel Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche pubblicato sul sito dell'ANAC a fine dicembre 2015.

Come già anticipato nella premessa del presente Aggiornamento, l'ANAC ha previsto, per quelle amministrazioni che versano in particolari condizioni di difficoltà organizzativa, la possibilità di realizzare la completa mappatura dei processi distribuendola al massimo in due annualità (2016 e 2017).

Per le ragioni legate alle criticità diffusamente circostanziate nelle pagine precedenti, il RPC ritiene inevitabile ricorrere alla proroga concessa dall'ANAC in ordine alla mappatura dei processi, impegnandosi tuttavia a realizzarla entro il 2016 unitamente all'individuazione dei rischi corruzione, con riferimento ai processi in capo alle Divisioni amministrative centrali e alle altre strutture con possibilità di estensione alle Aziende agrarie. Per quanto concerne le strutture dipartimentali si intende procedere con gradualità: nel 2016 verranno mappati i processi in capo a un Dipartimento dell'area di scienze mediche, a un Dipartimento dell'area delle scienze farmacologiche, agrarie e veterinarie, a un Dipartimento delle scienze fisiche e tecnologie e a un Dipartimento dell'area delle scienze giuridiche, umanistiche e sociali. Nel 2017 si procederà a realizzare le altre fasi del processo di gestione del rischio, che riguardano la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio con riferimento a tutti i processi mappati. Nel contempo, si provvederà ad estendere il processo di gestione del rischio a tutte le rimanenti strutture dipartimentali. Nel 2018 l'obiettivo prioritario da perseguire sarà il riesame del processo di gestione del rischio implementato, in un'ottica di miglioramento continuo.



9. OBIETTIVO 2016: MAPPATURA TOTALE DEI PROCESSI E IDENTIFICAZIONE DEI RISCHI INERENTI ALLE VARIE FASI DEI PROCESSI

Un processo è definibile come una serie di attività che, perseguendo uno scopo comune, adottando specifiche metodologie (procedure, software ecc.), rispettando specifici vincoli (norme, regolamenti ecc.) e utilizzando risorse, trasforma un input (materiali, informazioni, risorse, comportamenti ecc.) in un output, aggiungendo del valore.

L'insieme dei processi che concorrono allo stesso obiettivo/finalità, comprensivo di tutte le attività di pianificazione, gestione, monitoraggio e verifica correlate al raggiungimento dell'obiettivo, è definito macro-processo.

La mappatura dei processi comprende l'insieme delle tecniche impiegate per identificare e rappresentare i processi organizzativi, nelle loro interrelazioni con altri processi e nelle loro componenti interne.

Nel caso di specie, la mappatura riguarderà l'attività istituzionale ordinaria dell'Ateneo, cioè quella parte dell'attività complessiva che ha carattere permanente, ricorrente o continuativo; vi sono compresi tutti i processi di lavoro che hanno come finalità il funzionamento dell'organizzazione, con riferimento alle attività dell'Amministrazione centrale, delle Strutture dipartimentali, delle Aziende agrarie.

La mappatura dei processi riguarderà tutte le aree in cui opera l'Università e quindi non solo le Aree, definite dall'Aggiornamento "generali" (acquisizione e progressione del personale, affidamento lavori, forniture e servizi, provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei soggetti, gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio, controlli, verifiche e ispezioni, incarichi e nomine, affari legali e contenzioso), ma anche quelle definite "specifiche" dell'organizzazione in cui si opera e nel caso di specie, a titolo di esempio, la didattica e la ricerca.

Secondo modalità che verranno concordate in riunioni *ad hoc* convocate dal RPC, i Responsabili di struttura, una volta individuati i macroprocessi e per ciascuno di essi i processi costitutivi, dovranno provvedere a fornire al RPC le seguenti informazioni:

- nome con il quale identificare il processo;
- il Responsabile del processo;
- una breve descrizione del processo che metta in luce lo scopo finale dello stesso, l'input, l'output;
- le fasi principali del processo in ordine cronologico e i relativi tempi;
- i vincoli che condizionano lo svolgimento delle attività;
- le risorse impiegate;
- i momenti decisionali;
- le criticità del processo, problemi che si possono incontrare durante il percorso;
- eventuali altri processi con cui quello osservato intereagisce durante il proprio svolgimento.

Al termine della mappatura dei processi occorre individuare, per ogni fase o gruppi di fasi del processo, gli eventi di natura corruttiva che potrebbero verificarsi. Tale analisi deve essere esaustiva e basarsi su molte fonti informative soprattutto perché, come "mette in guardia" l'Aggiornamento ANAC



2015, “un evento rischioso non identificato in questa fase non viene considerato nelle analisi successive”.

Il RPC ritiene fondamentale che sia per la mappatura dei processi sia per l'identificazione dei rischi venga erogata un'apposita formazione da parte di docenti interni all'Ateneo con particolari competenze in materia o da consulenti esperti nel processo di gestione del rischio. A tal fine è in programma un incontro con il Responsabile dell'Ufficio per la Gestione e lo Sviluppo delle Risorse umane per progettare nel dettaglio l'intervento formativo quanto a contenuti, quantità di formazione, destinatari. Lo scorso anno, nel mese di luglio, ai referenti per la prevenzione della corruzione e a coloro che operano nei processi maggiormente a rischio è stato erogato il modulo “Risk Management”, che ha introdotto il processo di gestione del rischio, soffermandosi sulla definizione di “Risk Management”, sulla nozione di rischio con riferimento alla corruzione, sui modelli di analisi e gestione del rischio: il triangolo della corruzione e la piramide del rischio, sul PTPC e sul ruolo dei referenti e di chi opera nelle aree a rischio corruzione. Per il 2016 occorrerà progettare gli interventi formativi in modo che essi siano funzionali alla realizzazione degli obiettivi contenuti nel Piano aggiornato.

10. OBIETTIVO 2017: ANALISI QUALITATIVA E QUANTITATIVA DEI RISCHI, INDIVIDUAZIONE E PROGETTAZIONE DELLE MISURE CONNESSE, MONITORAGGIO

Per la realizzazione dell'obiettivo 2017 di cui in epigrafe, che troverà un maggior dettaglio espositivo nel Piano della Prevenzione della Corruzione del prossimo anno, si desidera in questa sede focalizzare l'attenzione sullo sforzo che dovrà essere compiuto a livello di analisi qualitativa del rischio corruzione, allo scopo di far emergere il potenziale schema di frode mettendo in evidenza cause e fattori abilitanti, cioè le situazioni che possono favorire condotte contrarie al buon andamento e all'imparzialità della pubblica amministrazione. Esempi di fattori abilitanti possono essere l'eccesso di potere concentrato solo in alcuni soggetti, l'insufficiente trasparenza, l'assenza di controlli *ex post*, una subcultura organizzativa non appropriata al contesto, mancata regolamentazione con definizione di criteri ecc.

Le misure individuate nella fase del trattamento del rischio, da progettare nel dettaglio, dovranno trovare la loro origine nella volontà di incidere su quel determinato fattore abilitante, di rimuovere quella specifica situazione che è causa di potenziali eventi corruttivi.

Come già sottolineato in premessa, l'Aggiornamento ANAC 2015, prevedendo specificatamente per il settore sanitario l'approfondimento del processo della gestione del rischio, costituisce già un valido esempio di come sostenere le amministrazioni nell'attuazione delle strategie per prevenire la corruzione e nel processo di gestione del rischio. L'auspicio del RPC è che, a breve, sia diffuso uno specifico approfondimento anche per il comparto universitario in modo che gli obiettivi del Piano aggiornato possano essere raggiunti con efficacia.



11. OBIETTIVO 2018: RIESAME DEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO IMPLEMENTATO

La gestione del rischio corruzione è un processo dinamico che oltre a rispondere al cambiamento delle organizzazioni, deve sempre operare secondo una logica di miglioramento continuo.

Nel 2018 la gestione del rischio implementata nei due anni precedenti dovrà essere oggetto di revisione. Al termine del biennio 2016-2017, a puro titolo di esempio, il contesto interno potrebbe essere modificato con nuovi processi da mappare o con processi da revisionare; dalla valutazione dell'efficacia del trattamento del rischio potrebbero derivare misure da modificare, misure da sopprimere, nuove misure per nuovi rischi identificati o per nuovi fattori abilitanti.

Si segnala che sul tema della valutazione dell'efficacia delle misure è intenzione dell'ANAC elaborare e fornire elementi di supporto metodologico a riguardo.

12. MISURE GENERALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE - INTERVENTI TRASVERSALI SULL'INTERA AMMINISTRAZIONE

Codice di comportamento dei dipendenti dell'Università degli Studi di Milano

Con apposite circolari è stato diffuso a tutto il personale il contenuto del Codice di comportamento, su cui il Senato accademico ha espresso parere favorevole nella seduta del 21 aprile 2015 e che il Consiglio di amministrazione ha approvato nella seduta del 28 aprile 2015.

Il Codice, che si compone di 16 articoli, prescrive le condotte da adottare in servizio, nei rapporti privati e con il pubblico. Improntato alla correttezza e alla trasparenza, il Codice ha inteso anche contrastare le pratiche scorrette con il divieto di ricevere regali di una certa entità, la disciplina del conflitto di interesse con l'obbligo di astensione e della prevenzione della corruzione.

Il Codice si applica a tutto il personale dipendente tecnico e amministrativo, a tempo indeterminato e determinato. Per i professori e i ricercatori le norme del Codice costituiscono principi generali di comportamento, per quanto compatibili con i rispettivi ordinamenti.

Gli obblighi contemplati dal Codice si estendono a tutti i soggetti che intrattengono rapporti con l'Ateneo, anche in questo caso per quanto compatibili.

Ai fini del monitoraggio di questa misura, che in Ateneo si è scelto di effettuare con periodicità semestrale (al 31 maggio e al 30 novembre di ciascun anno), i Responsabili di Struttura e i Direttori di Dipartimento sono tenuti a compilare il seguente modulo e a inviarlo al RPC:



SCHEDA DI RILEVAZIONE DELL'APPLICAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO

Compilazione semestrale a cura dei Responsabili apicali

(Invio al Responsabile della Prevenzione della Corruzione entro le date del 31 Maggio e del 30 Novembre di ogni anno)

Si ricorda che, come recita l'art. 14, comma 1, del Codice di Comportamento dei dipendenti dell'Università degli Studi di Milano, "ai sensi dell'art. 54, comma 6, del decreto legislativo 165/2001, sull'applicazione del Codice di Comportamento Nazionale e del presente Codice vigilano i Responsabili apicali di ciascuna struttura organizzativa, la struttura di controllo interno e l'UPD (Ufficio Procedimenti Disciplinari)".

Struttura
Responsabile
Data di invio della rilevazione

Oggetto del monitoraggio	Numero di segnalazioni pervenute	Note sulle segnalazioni
Comunicazioni inviate in forma scritta da parte di dipendenti relativamente al ricevimento di regali, al di fuori dei casi consentiti dalla normativa e considerando i regali che singolarmente o cumulativamente nell'anno solare abbiano un valore stimato superiore a 150 euro (Art. 3, comma 5).		
Comunicazioni inviate in forma scritta da parte di dipendenti sull'opportunità di astensione dallo svolgimento di attività o dalla partecipazione a processi decisionali in presenza di un conflitto di interesse, anche potenziale (Art. 6, comma 2).		
Comunicazioni inviate in forma scritta da parte di dipendenti - da effettuare entro quindici giorni dall'assegnazione ad un ufficio (Art. 5, comma 1) -		



relative a rapporti di collaborazione diretti o indiretti da parte di dipendenti con soggetti privati e in qualunque modo retribuiti nel triennio precedente.		
Comunicazioni inviate in forma scritta da parte di dipendenti che abbiano concluso accordi o negozi o contratti a titolo privato con persone fisiche e giuridiche private con le quali gli stessi dipendenti abbiano stipulato o stiano curando contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento e assicurazione, per conto dell'amministrazione nel biennio precedente (Art. 13, comma 3).		

*Per tale adempimento si richiede cortesemente l'invio tempestivo delle comunicazioni ricevute all'indirizzo anticorruzione@unimi.it in modo da consentire un monitoraggio continuo.

Sono disponibili gli esiti del primo monitoraggio con riferimento al secondo semestre 2015: dai Dirigenti e dai Capi Divisione delle strutture dell'Amministrazione centrale non è pervenuta alcuna segnalazione. Per quanto concerne le strutture decentrate vi è stata un'unica segnalazione: il Direttore del Dipartimento di Scienze della Terra "Ardito Desio" ha reso noto di aver ricevuto da una docente, in ottemperanza all'art. 5, comma 1, del Codice di comportamento, una comunicazione riguardante un'attività di consulenza svolta nel triennio 2013-2015, a seguito di regolare autorizzazione rilasciata dal Rettore. Il RPC, nel prendere atto di questa segnalazione, precisa che il monitoraggio di cui al Codice di comportamento è riferito in particolare al personale tecnico-amministrativo in servizio presso l'Amministrazione centrale e presso le strutture dipartimentali, atteso che per il personale docente vige un'apposita regolamentazione in linea con lo specifico stato giuridico.

Il RPC precisa infine che, per quanto concerne i contenuti del Codice, sarà necessario, in ottemperanza a quanto previsto nell'Aggiornamento ANAC 2015, procedere a una sua revisione che tenga conto delle linee guida che l'ANAC ha in programma di emanare nel corso del 2016.



Whistleblowing

Con apposite circolari è stato diffuso a tutto il personale il contenuto del “Regolamento per la gestione delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti pubblici e della relativa tutela”, su cui il Senato accademico ha espresso parere favorevole nella seduta del 21 aprile 2015 e che il Consiglio di amministrazione ha approvato nella seduta del 28 aprile 2015.

Il RPC ritiene che, anche se l'amministrazione non si è dotata di un programma software *ad hoc* per la gestione delle segnalazioni, la gestione della casella di posta elettronica anticorruzione.segnalazioni@unimi.it, rappresenti al momento una soluzione adeguata. A tale casella di posta elettronica accede solo il RPC e il funzionario che collabora con il RPC dal mese di settembre 2015.

Il RPC ritiene decisivo, per la buona riuscita della misura, inviare comunicazioni periodiche ai dipendenti nelle quali, oltre a ribadire l'importanza dello strumento per far emergere situazioni che possano compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'Istituzione, sposando un'accezione ampia del termine “corruzione”, si forniscano rassicurazioni circa la garanzia di anonimato e di tutela da azioni discriminatorie, su cui i vertici dell'Amministrazione e gli Organi di indirizzo politico sono particolarmente sensibili.

Nel corso del secondo semestre del 2015 sono pervenute due segnalazioni da parte di soggetti non dipendenti dall'Amministrazione, segnalazioni legate a situazioni di “*maladministration*” prontamente trattate dal RPC.

Formazione del Personale

A partire dal 2014 sono stati progettati e realizzati diversi interventi formativi con l'obiettivo di valorizzare la componente valoriale (principi etici), la componente normativa e, a partire dal 2015, la componente legata al supporto tecnico-metodologico nella gestione del processo di rischio corruzione con l'introduzione di un modulo specialistico dedicato al “Risk management”.

Più nel dettaglio il modulo “Principi etici e normativa di riferimento in tema di anticorruzione” è stato proposto in quattro diverse edizioni (due edizioni a dicembre 2014, una edizione ad aprile 2015 e una edizione a luglio 2015) a Direttori di Dipartimento, Dirigenti, Capi Divisione (per un totale di 53 destinatari), Capi Ufficio, Direttori di Biblioteche (per un totale di 86 destinatari), Personale di cat. EP (per un totale di 57 destinatari), Referenti anticorruzione e personale che opera sui processi maggiormente esposti al rischio corruzione (142 persone). A partire dal mese di luglio 2015, come anticipato, l'offerta formativa è stata ampliata con il modulo “Risk management” destinato ai Referenti anticorruzione e a coloro che operano su processi maggiormente esposti al rischio corruzione (142 persone). Il funzionario che dal mese di settembre 2015 affianca il RPC ha frequentato presso la SNA un corso specialistico per responsabili e referenti della prevenzione della corruzione dal 23 al 26 novembre 2015.



Per il 2016 il RPC ritiene fondamentale superare l'approccio generalista al tema della corruzione a favore di una formazione più mirata al perseguimento degli obiettivi contenuti nel Piano, che per il 2016, si ricorda, riguardano la mappatura dei processi e l'individuazione dei rischi correlati. A tal fine, come già anticipato, è in programma un incontro con il Responsabile dell'Ufficio per la Gestione e lo Sviluppo delle Risorse umane per progettare nel dettaglio l'intervento formativo quanto a contenuti, quantità di formazione e destinatari.

Patti di integrità

Nel corso del 2016 il RPC intende introdurre i patti di integrità, quale misura di rafforzamento della trasparenza nella contrattazione pubblica. Il contenuto di questo nuovo strumento di prevenzione della corruzione verrà definito in collaborazione con la Divisione Attività legali.

L'introduzione del patto di integrità tra amministrazione pubblica e imprese partecipanti alle gare induce queste ultime a conformare i comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza e, nel contempo, contribuisce ad accrescere la consapevolezza del valore dell'impegno, da parte di operatori economici e funzionari pubblici, a prevenire e contrastare i comportamenti illeciti e corruttivi.

Misura di trasparenza ulteriore: massima trasparenza nel reclutamento

Con l'intento di garantire ancor più equità nel reclutamento del personale docente e sostenere politiche di reclutamento meritocratiche, così da disincentivare qualsiasi meccanismo improprio e il ricorso a metodi clientelari, gli Organi accademici dell'Ateneo hanno ritenuto di dare la massima trasparenza a tutte le fasi delle procedure selettive indette per la chiamata di professori di prima e seconda fascia e di ricercatori a tempo determinato, disponendo che siano pubblicati sul sito istituzionale all'indirizzo <http://www.unimi.it/valcomp> il bando di concorso, l'elenco dei candidati, i curricula vitae di ciascun candidato, la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei commissari, i verbali e l'esito di ciascuna procedura valutativa.

Anche i recenti Regolamenti interni per la disciplina della chiamata dei professori di prima e di seconda fascia e dei ricercatori a tempo determinato, in attuazione della Legge 30 dicembre 2010, n. 240, contengono diverse disposizioni volte a disincentivare qualsiasi tentativo di manipolazione nelle procedure concorsuali.

Si sta valutando se estendere anche al reclutamento del personale tecnico-amministrativo la stessa misura, fermo restando che tale processo è già sufficientemente trasparente.

Misura di trasparenza ulteriore: massima trasparenza sulle decisioni degli Organi accademici

La Direzione generale, con la collaborazione del Dirigente dell'Area Affari istituzionali, internazionali e formazione, intende realizzare nel 2016 un sistema grazie al quale l'intera Comunità accademica possa accedere, in un spazio informativo all'uopo predisposto sul sito dell'Ateneo, al contenuto delle determinazioni assunte dagli Organi accademici in tempo "quasi reale", entro infatti le giornate



successive a quelle in cui si sono tenute le riunioni del Senato accademico e del Consiglio di amministrazione.

Scopo della misura è quello di informare in maniera dettagliata la Comunità accademica sulle politiche e sulle azioni deliberate dagli Organi accademici, consentendo una totale accessibilità delle informazioni, ad eccezione di quelle determinazioni per le quali via sia un'esclusione esplicita da parte della legge. Scopo ulteriore è quello di avviare anche in Ateneo una prassi di "controllo sociale" sull'azione amministrativa di tipo *bottom up*, cioè dal "basso" verso gli Organi di vertice.

Rotazione del personale

Nel corso del 2015, in seguito a diverse occasioni di confronto con la Direzione generale e con i Dirigenti dell'Amministrazione centrale, è derivato il convincimento dell'elevata problematicità ad applicare, almeno nell'immediato, la misura della rotazione con riferimento ai Dirigenti. Occorre rilevare che in Unimi il numero totale dei Dirigenti è ridotto (10 dirigenti) rispetto alla notevole complessità dell'Ateneo nel quale operano circa duemila docenti e circa duemila unità di personale tecnico-amministrativo, oltre a un consistente numero di giovani in formazione. Questa situazione ha comportato negli anni l'acquisizione di competenze specialistiche molto elevate di difficile convertibilità in altri settori. A titolo di esempio, il Dirigente Coordinamento Biblioteche, in possesso di una formazione universitaria umanistica, con evidente difficoltà potrebbe assumere un incarico di dirigenza nel settore telecomunicazioni o nel settore affari legali. E' sicuramente più fattibile attuare degli interventi a livello intermedio dell'organigramma complessivo, con riferimento alle figure dei funzionari. Il processo di riorganizzazione in atto favorirà infatti la rotazione di questa tipologia di personale: a fini esemplificativi, la prevista progettazione del servizio di centralizzazione degli acquisti, area molto esposta a rischi corruttivi, comporterà una redistribuzione complessiva delle funzioni, a livello sia centrale che decentrato, previa predisposizione di appositi interventi formativi.

Conferimento e autorizzazione incarichi

La L. 190 del 2012 ha innovato il regime dello svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti pubblici provvedendo ad integrare il contenuto dell'art. 53 del D.lgs. 165/2001. La *ratio* della norma risiede nel tentativo di evitare che:

- un cumulo di diversi incarichi in capo a un dipendente pubblico conferiti dall'Amministrazione possa comportare un'inopportuna concentrazione di potere, con un incremento del rischio che l'attività amministrativa possa essere distratta verso fini non istituzionali;
- lo svolgimento di incarichi non rivolti all'attività istituzionale possa favorire situazioni di conflitto di interesse.

Nel 2012 l'Ateneo si è dotato di un Regolamento interno per il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento di incarichi retribuiti, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, dei professori e dei ricercatori a tempo pieno. In esso sono normati gli incarichi incompatibili e vietati, gli incarichi compatibili e non soggetti ad autorizzazione, gli incarichi compatibili previa autorizzazione, i criteri per



la valutazione delle istanze ad opera dell'apposita Commissione per le autorizzazioni, le sanzioni e così via.

Nel corso del 2015 è stata predisposta la bozza del nuovo Regolamento per il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento di incarichi retribuiti, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, al personale tecnico-amministrativo, che sarà sottoposta all'approvazione degli Organi competenti nel corso del 2016.

Incompatibilità e inconfiribilità per incarichi dirigenziali e incarichi amministrativi di vertice

Il D.lgs. 39/2013, recante disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo, all'articolo 1, fornisce una definizione puntuale dei seguenti termini:

- per "inconfiribilità" si intende la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti dal presente decreto a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico;
- per "incompatibilità" si intende l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico;

Per il 2016 il RPC intende introdurre, d'intesa con i competenti uffici, l'acquisizione:

- delle dichiarazioni di assenza di cause di inconfiribilità con riferimento agli eventuali nuovi incarichi dirigenziali e agli eventuali nuovi incarichi di Direttore di Dipartimento;
- delle dichiarazioni di assenza di cause di incompatibilità con riferimento agli incarichi del Direttore generale, dei Dirigenti e dei Direttori di Dipartimento.

Nel corso del 2016 verrà inoltre approfondita la modalità attraverso cui appurare la veridicità delle dichiarazioni rilasciate.

Misure di controllo previste dalla L. 190/2012

Con riferimento alle misure di controllo introdotte dalla L. 190/2012, relative all'attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro, alla formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi e al monitoraggio dei rapporti amministrazione/soggetti esterni, il RPC si assume l'impegno di verificare nel corso del 2016 che tutte le Divisioni dell'Amministrazione centrale, per le parti di rispettiva competenza, abbiano instaurato prassi in linea con il dettato normativo.

Nel corso del 2016 verrà inoltre approfondita la modalità attraverso cui appurare la veridicità delle dichiarazioni rilasciate.



13. MISURE SPECIFICHE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE ADOTTATE NELLE AREE OBBLIGATORIE AI SENSI DEL PNA 2013 DERIVANTI DAL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE

Nell'aggiornamento 2015 al PTPC sono state riportate le schede operative di interventi da applicare ad alcuni processi ritenuti ad elevato rischio corruzione, interventi concordati con la Divisione Personale (processi di reclutamento del personale tecnico-amministrativo), con la Divisione Affari legali (processi relativi alla gestione delle gare d'appalto), con la Divisione Segreteria Studenti e con la Divisione Stipendi e carriere del personale (processi relativi alla gestione della carriera dello studente e all'assegnazione di borse di studio, assegni di ricerca ed altri benefici economici).

A partire dal mese di luglio del 2015 è stato avviato un monitoraggio presso le diverse Divisioni in ordine al livello di attuazione delle misure di anticorruzione concordate. La documentazione relativa agli esiti del monitoraggio è conservata agli atti dell'Amministrazione.

1. Scheda interventi anticorruzione Divisione Personale (Uff. Concorsi Personale tecnico-amministrativo)

Processo	Intervento Anticorruzione da adottare	Indicatore di risultato
Reclutamento. Livello di rischio = 7,79.	<p>Punto 1 Revisione Regolamenti dei concorsi per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale presso l'amministrazione. Punto 2 Disincentivare concorsi per singole posizioni a favore di concorsi per più posizioni omogenee. Punto 3 Prevedere nel Regolamento l'inserimento nelle commissioni di concorso di membri esterni alla struttura richiedente il concorso ed eventualmente esterni all'Ateneo (la quota di membri esterni verrà definita a livello di Regolamento). Punto 4 Aggiornare il manuale (già in uso) di note operative per la gestione delle procedure concorsuali, da pubblicare online per renderlo tempestivamente accessibile a tutti i segretari di concorso iscritti all'Albo. Il manuale dovrà, fra l'altro, riportare l'attenzione sul processo di preparazione delle prove in relazione alle fasi di avvio delle prove stesse, da svolgersi contestualmente nella stessa giornata. Punto 5 Attivare i controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese. Punto 6 Promuovere convenzioni tra amministrazioni per l'accesso alle banche dati istituzionali contenenti informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti. Punto 7 Progettare la procedura online del servizio di gestione delle candidature ai concorsi del personale TA.</p>	<p>Punto 1 Revisione Regolamento concorsi personale TA. Punto 2 Diminuzione rapporto n. di concorsi / posizioni richieste (2014 versus 2013). Punto 3 Inserimento membri esterni. Punto 4 Report controlli effettuati sulle certificazioni sostitutive presentate dai vincitori di concorso. Punto 5 Produzione del nuovo manuale di note operative. Punto 6 Avvio contatti per l'attuazione di convenzioni. Punto 7 Studio di fattibilità per l'avvio del progetto di procedura online per l'inserimento della domanda di partecipazione ai concorsi per il personale TA.</p>



	<p>Punto 8 Garantire massima pubblicità alle procedure di reclutamento, definizione di profili di unità personale da inserire nei bandi di concorsi con terminologia univoca e non burocratica. Punto 9 Valutare la possibilità di estendere i tempi di pubblicazione dei bandi di selezione (es. per i T.D. da 20 a 30 gg) al fine di agevolare la partecipazione.</p>	<p>Punto 8 Diminuzione rapporto n. idonei già dipendenti dell'Ateneo / n. idonei generale. Incremento delle candidature (es. n. candidature nel 2014 rispetto al 2013), a fronte degli interventi messi in atto per dare maggiore diffusione ai bandi di concorso. Punto 9 Applicazione nei nuovi bandi dell'estensione dei tempi di pubblicazione.</p>
	<p>Punto 10 Prevedere un albo sufficientemente ampio dei potenziali segretari di concorso di provata competenza e adeguatamente formati da cui attingere via via tramite estrazione;</p>	<p>Punto 10 Predisposizione di un apposito albo, a seguito di corsi di formazione dedicati al profilo del segretario di concorso.</p>
	<p>Punto 11 Rendere pubbliche le informazioni relative al personale che ottiene progressioni di carriera.</p>	<p>Punto 11 Report sulla percentuale di personale dell'Ateneo al quale è stata riconosciuta una progressione di carriera nell'anno solare.</p>

2.Scheda interventi anticorruzione Divisione Affari legali

Processo	Intervento Anticorruzione da adottare	Indicatore di risultato
<p>Convenzioni stipulate per l'attività assistenziale e liquidazione ai singoli dipendenti delle competenze derivanti. Livello di rischio = 3,67.</p>	<p>Punto 1 Le attività assistenziali svolte dai dipendenti dell'Ateneo che operano in regime di convenzione risultano essere già codificate dalla normativa. Tuttavia, si ritiene opportuno valorizzare, nei modelli delle convenzioni, il processo di verifica delle competenze specialistiche prodromico all'assegnazione degli incarichi.</p>	<p>Punto 1 Applicazione nelle nuove convenzioni di questa enfasi sulla verifica delle competenze richieste.</p>



<p>Definizione dell'oggetto dell'affidamento. Livello di rischio = 2.</p>	<p>Punto 2 Avvio, d'intesa con i responsabili di struttura, di un processo che consenta di monitorare rigorosamente i rapporti tra l'Ateneo 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).</p>	<p>Punto 2 Definizione di modalità operative per attuare un monitoraggio sui commissari di gara, attraverso un ampliamento della casistica di incompatibilità in confronto alla normativa civilistica e la individuazione di rapporti consolidati tra le parti, ai fini dell'astensione.</p>
<p>Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento. Livello di rischio = 3,75.</p>	<p>Punto 3 Ricognizione circa il tipo di procedure di affidamento utilizzate e verifica della coerenza con la normativa vigente.</p>	<p>Punto 3 Aggiornamento Regolamento contabilità e finanza con verifica procedure sopra e sotto soglia comunitaria.</p>
<p>Requisiti di qualificazione. Livello di rischio = 3,75.</p>	<p>Punto 4 Implementare l'utilizzo dei patti e dei protocolli di integrità nell'ambito delle gare d'appalto.</p>	<p>Punto 4 Adozione di idonei strumenti attraverso l'introduzione di norme comportamentali per i membri delle commissioni per le gare d'appalto.</p>
	<p>Punto 5 Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese. Punto 6 Promozione di convenzioni tra amministrazioni per l'accesso alle banche dati istituzionali contenenti informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti.</p>	<p>Punto 5 Report controlli effettuati. Punto 6 Valorizzazione convenzione in essere con la Camera di Commercio.</p>
<p>Requisiti di aggiudicazione. Livello di rischio = 3,75.</p>	<p>Punto 7 Intensificazione dei controlli a campione.</p>	<p>Punto 7 Report controlli sistematici effettuati</p>
<p>Valutazione delle offerte. Livello di rischio = 3,13.</p>	<p>Punto 8 Prevedere un albo sufficientemente ampio dei potenziali membri di commissione di provata competenza da cui attingere via via tramite estrazione.</p>	<p>Punto 8 Realizzazione Albo, attraverso l'identificazione di categorie merceologiche entro le quali caratterizzare i profili di competenze dei potenziali membri di commissione di gare d'appalto.</p>
<p>Verifica delle eventuali anomalie delle offerte. Livello di rischio = 3,33.</p>	<p>Punto 9 Prevedere un albo sufficientemente ampio dei potenziali membri di commissione di provata competenza da cui attingere via via tramite estrazione.</p>	<p>Punto 9 Realizzazione Albo, attraverso l'identificazione di categorie merceologiche entro le quali caratterizzare i profili di competenze dei potenziali membri di commissione di gare d'appalto.</p>
<p>Affidamenti diretti. Livello di rischio = 4.</p>	<p>Punto 10 Ricognizione circa il tipo di procedure di affidamento utilizzate e verifica della coerenza con la normativa vigente.</p>	<p>Punto 10 Predisposizione, diffusione sistematica e aggiornamento di modelli di procedure di affidamento.</p>



Revoca del bando. Livello di rischio = 4.	Punto 11 Ricognizione circa il numero di bandi revocati nell'ultimo triennio.	Punto 11 Ad una verifica effettuata non risultano esserci (o esserci state) revoche di bandi di gara.
Redazione del cronoprogramma. Livello di rischio = 1,67.	Punto 12 Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti e della tempistica relativa all'esecuzione del contratto.	Punto 12 Realizzazione opportuna reportistica
Varianti in corso di esecuzione del contratto. Livello di rischio = 1,67.	Punto 14 Realizzazione di un sistema di monitoraggio sull'entità delle varianti effettuate.	Punto 13 Realizzazione opportuna reportistica
Subappalto. Livello di rischio = 4.	Punto 14 Avviare monitoraggio su subappalti e sui subappaltatori.	Punto 14 Realizzazione opportuna reportistica
Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto. Livello di rischio = 4.	Punto 15 Avviare monitoraggio sul contenzioso derivante da contratti affidamento di lavori, servizi e forniture.	Punto 15 Realizzazione opportuna reportistica

3.Scheda interventi anticorruzione Divisione Segreterie Studenti e Divisione Stipendi e carriere del personale

Processo	Intervento anticorruzione da adottare	Indicatore di risultato
Provvedimenti inerenti alla carriera dello studente – procedure di carriera (convalida attività formative); – procedure di registrazione di atti di carriera registrazione esami. Livello di rischio = 2,50.	Punto1 Messa a punto di controlli a campione sugli inserimenti manuali di Esami e Laurea per verificare eventuali registrazioni irregolari per favorire studenti particolari. Punto 2 Messa a punto di una procedura completamente digitalizzata che non consenta inserimenti manuali.	Punto 1 Descrizione modalità di controllo e reportistica sui controlli effettuati e relativo esito. Punto 2 Messa a regime della digitalizzazione della procedura di iscrizione agli esami per tutte le aree disciplinari.
Bandi e borse dottorandi e giovani promettenti.	Punto 3 Garantire massima pubblicità e trasparenza anche a livello internazionale al fine di agevolare la partecipazione. Punto 4 Controlli a campione (20%) sui requisiti di reddito dei vincitori in un concorso di dottorato.	Punto 3 Reportistica sulle nuove misure di pubblicità attuate. Punto 4 Reportistica controlli a campione sui requisiti di reddito.



Godimento benefici non dovuti: Borse per il diritto allo studio.	Punto 5 Messa in atto di controlli incrociati a campione, tramite sorteggio del 5% delle pratiche (su una stima di 800 borse di studio), alla presenza di un secondo capo ufficio.	Punto 5 Reportistica sui controlli a campione effettuati e relativo esito.
Tutte le borse e gli assegni di ricerca. Livello di rischio = 2,92.	Punto 6 Garantire massima pubblicità trasparenza al fine di agevolare la partecipazione ai bandi. Punto 7 Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese. Punto 8 Promozione di convenzioni tra amministrazioni per l'accesso alle banche dati istituzionali contenenti informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti, disciplinando le modalità di accesso ai dati da parte delle amministrazioni precedenti.	Punto 6 Reportistica sulle nuove misure di pubblicità attuate. Punto 7 Report controlli a campione effettuati. Punto 8 Indicazione delle convenzioni in atto e della disciplina applicata per favorire l'accesso ai dati dell'ateneo da parte di altre università.
Rimborsi ed Esoneri da tasse universitarie. Livello di rischio = 2,50	Punto 9 Attuazione controlli a campione.	Punto 9 Reportistica sui controlli a campione effettuati.

Nel corso del 2016 le misure indicate nelle tabelle verranno riproposte, nell'attesa che abbia compimento il nuovo processo di gestione del rischio, da cui deriverà un'individuazione più puntuale e mirata delle misure anticorruzione da adottare in Ateneo.

IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

(Anna De Gaetano)