

Allegato 2.3.1. Analisi del contesto di riferimento e processo seguito per la elaborazione della sezione del PIAO *Rischi corruttivi e trasparenza*

1. Analisi del Contesto esterno

Il processo di gestione del rischio in Ateneo prende avvio con l'analisi del contesto, attraverso la quale vengono acquisite le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo può verificarsi per via delle specificità dell'ambiente in cui l'Amministrazione opera o delle caratteristiche organizzative interne¹.

Con particolare riguardo al contesto esterno nel quale opera il nostro Ateneo, come ricordato anche dall'Anac², *“Le forme di condizionamento dell'apparato pubblico più estese e pervasive si registrano prevalentemente a livello locale (specie al Sud), secondo forme di penetrazione capillare nel tessuto sociale, economico-impresoriale, politico e istituzionale”*; il principale ambito di corruzione è nel settore degli appalti pubblici a cui è ascrivibile il 74 % dei fenomeni corruttivi, mentre il restante 26 % riguarda i concorsi, le concessioni edilizie e procedimenti amministrativi vari.

In Campania, così come evidenziato anche in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022³ della Corte di Appello di Napoli, le attuali dinamiche criminali appaiono fortemente condizionate dalla presenza del fenomeno associativo di natura camorristica. Tra le principali attività illecite svolte in forma organizzata si riscontra l'attività di infiltrazione e corruzione delle PP.AA o degli apparati economico finanziari. Un esplicito riferimento è stato fatto ai reati di corruzione, inquinamento ambientale, riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, turbativa d'asta ed irregolarità nella gestione di gare d'appalto, trasferimento fraudolento di valori, emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, peculato, accesso abusivo ad un sistema informatico, violenza privata favoreggiamento reale.

In tale contesto appare opportuno rilevare come i reati contro la pubblica amministrazione appartengono ad un settore che richiede una particolare attenzione sia per quanto riguarda i danni erariali conseguenti a condotte gravemente colpose o dolose dei pubblici ufficiali, sia per quanto riguarda i consistenti finanziamenti che vengono stanziati con il PNRR originato dal Piano per la Ripresa dell'Europa - Next Generation EU (NGEU), vi è il concreto rischio che le organizzazioni criminali presenti sul territorio possano cogliere l'occasione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR o Next Generation Italia) per ulteriormente rafforzarsi, dopo aver profittato della fragilità economica indotta dall'emergenza pandemica e dal conseguente rallentamento di molte attività economiche.

A tal riguardo, risulta determinante la piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa, da assicurare anche con un attento monitoraggio della piena attuazione degli obblighi di pubblicazione riportanti nell'appendice 2.3.C del presente PIAO.

Si segnala, inoltre, che l'Ateneo ha siglato un [protocollo d'intesa](#) con la Guardia di Finanza finalizzato a consolidare la collaborazione e a garantire un presidio di legalità a tutela del corretto impiego delle risorse provenienti dal programma di investimento Next Generation EU, con specifico riguardo agli interventi

¹ L'analisi del contesto esterno ha l'obiettivo di evidenziare come le peculiarità dell'ambiente nel quale l'Amministrazione opera possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno.

In particolare, la valutazione del contesto esterno riguarda le caratteristiche dell'ambiente, le dinamiche sociali, territoriali e settoriali e in che modo i portatori di interessi esterni possono influenzare le attività e gli interlocutori dell'ente; riguarda altresì come le caratteristiche ambientali possano incidere sul verificarsi di fenomeni corruttivi in senso ampio, come possono condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio delle misure di prevenzione. L'importanza di tale processo è esplicitamente indicata nel PNA, nel quale è previsto che l'analisi del contesto esterno fornisce all'amministrazione le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui l'amministrazione o l'ente agiscono.

A ciò si aggiunga che l'analisi del contesto esterno ed interno diventa presupposto dell'intero processo di pianificazione del PIAO, utile per la scelta delle strategie capaci di produrre valore pubblico; ne risulta in questo modo rafforzata anche la logica di integrazione tra gli obiettivi strategici in materia di anticorruzione e trasparenza e gli altri obiettivi programmatici dell'amministrazione, richiesta dal su citato PNA 2023-2025.

² Dal rapporto Anac *“La Corruzione in Italia (2016-2019) Numeri, luoghi e contropartite del malaffare”*

³ Relazione inaugurazione anno giudiziario 2022

finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) e dal Piano complementare, nell'ambito della missione "Istruzione e Ricerca".

La collaborazione intende implementare un tempestivo flusso informativo tra l'Ateneo e la Guardia di Finanza, volto alla tutela della spesa pubblica nazionale e comunitaria, mediante invio di dati, informazioni, notizie qualificate, valutazioni sul rischio frode e analisi di contesto utili per la prevenzione e la repressione di irregolarità, frodi e abusi.

2. Analisi del Contesto interno⁴

Il 2022 si è presentato come un anno di netta 'ripresa', caratterizzato dal rientro "in presenza" per tutte le attività accademiche ed amministrative, che si sono svolte prevalentemente, anche se non esclusivamente, in presenza; quanto al lavoro amministrativo, l'anno 2022 è stato caratterizzato da una alternanza tra attività in presenza e smart working 'ordinario', con prevalenza della prima sul secondo.

Anche per tale anno, in relazione ai casi di corruzione e *maladministration* verificatisi e alle relative modalità di realizzazione, così come nelle precedenti edizioni del Piano, sono state analizzate alcune tra le fonti interne di maggior rilevanza, ovvero i dati comunicati dai competenti Uffici della Ripartizione *Affari legali* oltre che dall'Ufficio *Affari Speciali del personale*, dai quali emergono (dati al 31.12.2022):

a) n. 3 casi, a carico di docenti o ricercatori dell'Ateneo, due dei quali emersi nel corso della verifica ispettiva ordinaria 2022, prefiguranti fattispecie di omessa richiesta di autorizzazione all'esercizio di incarichi extraistituzionali (art. 53, d.lgs. 165/01): in un caso è stato recuperato il compenso indebitamente percepito, ai sensi dell'art. 53, c. 7 del d.lgs. n. 165/2001, in un altro - relativo a carica incompatibile con lo *status* di dipendente pubblico - non vi erano importi da recuperare perché a titolo gratuito, mentre nell'ultimo caso il compenso indebitamente percepito è stato recuperato, ai sensi dell'art. 53, c. 7 del d.lgs. n. 165/2001;

b) n. 2 casi, relativi ad unità di personale tecnico-amministrativo, anch'essi emersi nel corso della verifica ispettiva ordinaria 2022 e prefiguranti altrettante fattispecie di omessa richiesta di autorizzazione all'esercizio di incarichi extraistituzionali (art. 53, d.lgs. 165/01): per entrambi sono stato disposto il recupero dei relativi compensi indebitamente percepiti ma, in uno dei due casi, il recupero è tuttora in corso, a seguito di un piano di rateizzazione concordato con l'Amministrazione;

c) nell'anno 2022 sono pervenute n. 7 segnalazioni relative alla violazione del D.P.R. n. 62/2013, che hanno riguardato altrettante unità di personale tecnico-amministrativo, per i quali sono stati avviati n. 7 procedimenti disciplinari, di cui n. 3 si sono conclusi con l'irrogazione di una sanzione e n. 4 sono tuttora in corso;

d) n. 2 procedimenti disciplinari, avviati nell'anno 2022 ed ancora *in itinere*, aventi ad oggetto comportamenti fraudolenti di due unità di personale tecnico-amministrativo in relazione alle presenze in servizio;

e) n. 6 procedimenti disciplinari conclusi nel 2022, di cui n. 2 - già avviati nel 2021 - aventi ad oggetto atti reiterati di violenza sessuale si sono conclusi con due licenziamenti senza preavviso; un altro procedimento, avviato anch'esso nel 2021 ed avente ad oggetto un'assenza ingiustificata dal servizio per 2 giorni, si è concluso con la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per 1 giorno; n. 2 si sono conclusi con un rimprovero scritto (censura) e avevano ad oggetto una violazione delle disposizioni di servizio di Ateneo, in materia di orario di lavoro ed altra violazione dell'art. 55-novies, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 (mancata esposizione del cartellino identificativo); n. 1 procedimento avente ad oggetto una condotta non conforme ai principi di correttezza e recidiva, in quanto lo stesso dipendente è stato già sottoposto nell'arco del biennio ad analoga infrazione, si è concluso con la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per 1 giorno;

f) relativamente ai contenziosi dinanzi alle giurisdizioni contabili nei confronti di personale docente di Ateneo per violazione dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, nel corso del 2022 vi sono stati n. 4 giudizi pendenti,

⁴ L'analisi del contesto interno "riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo ed è volta a far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall'altro, il livello di complessità dell'Amministrazione. Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza⁴⁴".

n. 1 assoluzione e n. 3 condanne (per due è stato avviato il procedimento di esecuzione, mentre per una pende il ricorso in appello);

g) n. 5 giudizi pendenti innanzi al giudice del lavoro: per l'accertamento della natura subordinata del rapporto di lavoro intercorso e la condanna al risarcimento del danno patrimoniale e previdenziale; per l'accertamento del demansionamento subito ed il risarcimento del danno alla professionalità, del danno biologico, differenziale, morale ed esistenziale; per il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali (danno biologico, esistenziale e morale) per contagio da virus dell'epatite B a seguito di emotrasfusione; per l'accertamento dei fatti e il risarcimento dei danni per i traumi subiti in conseguenza ad una caduta; per l'accertamento di un rapporto di lavoro subordinato e la condanna al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali e al risarcimento del danno da determinarsi in esito a C.T.U.;

h) n. 22 segnalazioni pervenute tramite canali riservati, di cui 1) presenza di uno scooter di proprietà sconosciuta in un complesso universitario; 2) denuncia di furto fondo economale; 3) presunte irregolarità circa la carriera universitaria di uno studente; 4) denuncia di fatti occorsi all'interno di una sede universitaria; 5) mancata accettazione di documentazione *on line* da parte di taluni uffici amministrativi; 6) relazione su comportamento molesto di un dipendente in una Biblioteca; 7) invito a vigilare sul corretto svolgimento di una gara d'appalto; 8) presunti comportamenti molesti di un dipendente in una Biblioteca; 9) richiesta di chiarimenti in ordine all'uso improprio della posta elettronica istituzionale; 10) concorso pubblico presso un Dipartimento; 11) comportamento scorretto da parte di una Commissione giudicatrice; 12) presunte irregolarità riguardanti lo svolgimento di prove concorsuali; 13) richiesta acquisizione immagini del sistema interno di videosorveglianza per danneggiamento di un motoveicolo; 14) segnalazione relativa a due dipendenti per presunte imposizioni, per l'acquisto dei materiali, alle imprese ed alle ditte affidatarie dei servizi svolti per l'Università; 15) segnalazione dalla madre di uno studente sui metodi di insegnamento di un docente; 16) relazione riguardante la constatazione di segni di effrazione con tentativo di furto di materiali audio visivi; 17) richiesta per la regolamentazione di accesso al parcheggio da parte degli studenti e rafforzamento delle misure di vigilanza per la sicurezza delle persone in una sede universitaria; 18) occupazione abusiva dei posti parcheggio riservati a persone diversamente abili presso una sede ; 19) presenza ordigno esplosivo in Ateneo; 20) costi elevati legati alla partecipazione ad un corso di formazione acquistato da una struttura decentrata; 21) comportamento scorretto tenuto dal presidente di Commissione giudicatrice; 22) richiesta conservazione immagini di videosorveglianza dell'impianto posizionato all'interno dell'area carrabile di via Claudio a seguito di incidente automobilistico.

Non si registrano segnalazioni provenienti dal canale del **whistleblowing**.

Sono stati somministrati due sondaggi anonimi sulla corruzione percepita in Ateneo, per acquisire elementi sulla percezione della corruzione in Ateneo da parte della Comunità Universitaria: per l'anno 2022 si è scelto di ascoltare le categorie di personale tecnico-amministrativo che hanno partecipato ai *focus group* organizzati dal capo dell'ufficio Etica e Trasparenza (volti a garantire a tutte le strutture di Ateneo un supporto per il corretto adempimento degli obblighi di trasparenza e per l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione). Dai sondaggi non è risultata una particolare percezione del livello di corruzione dell'Ateneo, ma chi dichiara di averla ritiene che sia molto bassa o medio-bassa.

La maggior parte degli intervistati ha dichiarato di essere a conoscenza della normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, del Codice di Comportamento dell'Ateneo e della Sezione *Rischi corruttivi e Trasparenza* del P.I.A.O. 2022/2024 di Ateneo, considerando abbastanza adeguata l'attività formativa/informativa messa in atto dall'Ateneo in materia di Etica e Trasparenza. Un dato importante è che la maggior parte degli intervistati ritiene efficace il sistema informativo posto in atto dall'Ateneo in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e che lo stesso sortisca l'effetto di informare e di sensibilizzare sui temi dell'etica e della legalità.

Solo due degli intervistati hanno risposto di aver avuto sporadicamente notizia di abusi o fenomeni corruttivi e di essere stati avvicinati da personale esterno, con l'intento di coinvolgerli in un abuso o un fenomeno corruttivo nello svolgimento delle proprie funzioni. La maggioranza degli intervistati non ha mai riscontrato comportamenti non conformi al Codice di Comportamento di Ateneo da parte di colleghi e segnalerebbe, tramite la piattaforma Whistleblowing, eventuali episodi corruttivi.

Si è ritenuto, infine, di verificare anche il livello di trasparenza percepita, e la maggioranza degli intervistati ritiene buono il grado di chiarezza delle informazioni presenti nella sezione "Amministrazione Trasparente"

del sito web di Ateneo; le sottosezioni per le quali è maggiormente segnalata un'esigenza di miglioramento sono quelle relative agli "Incarichi di vertice" ed ai "Bandi di concorso per il reclutamento di personale".

3. Processo seguito per la elaborazione della sezione del PIAO relativa ai rischi corruttivi e alla trasparenza.

Il processo di formazione della sezione del PIAO relativa ai rischi corruttivi e alla trasparenza - nel rispetto delle raccomandazioni ANAC formulate nei vari aggiornamenti al PNA - ha visto e vede il pieno coinvolgimento e la partecipazione attiva Dirigenti, che a loro volta interagiscono con i propri capi ufficio. Queste figure svolgono sia fondamentali compiti di supporto conoscitivo e di predisposizione degli schemi di atti per gli organi di indirizzo, sia compiti di coordinamento e di interpretazione degli atti di indirizzo emanati e quindi rivestono un ruolo chiave nel garantire un elevato contributo conoscitivo del contesto interno e dei rischi dei processi mappati dal Piano, nonché nell'individuazione di misure efficaci.

Nel PIAO sottoposto all'approvazione del CdA nell'adunanza di marzo 2023 sono confermati fino al **30.6.2023**⁵ - salvo alcune esigenze di modifica ravvisate nell'immediato dai dirigenti, in qualità di Referenti per la prevenzione della corruzione, dalla RPCT e dall'Ufficio Etica e Trasparenza⁶ - i processi a rischio e le relative misure previste nel P.I.A.O. approvato dall'Ateneo nello scorso mese di giugno 2022. Tutti i dirigenti delle Aree – quali risultanti dalla riorganizzazione realizzata a decorrere dall'1.3.2023 - sono stati quindi chiamati a procedere, ciascuno per la parte di competenza, a:

1. identificare i processi a rischio corruzione, da riportare nel Catalogo dei processi;
2. eseguire l'analisi del rischio corruzione per ciascun processo (o procedimento) o fase di esso ritenuta a rischio;
3. individuare le misure di prevenzione per ciascuno dei rischi rilevati all'esito della predetta analisi.

Per il completamento di tali attività da parte dei dirigenti – attività da effettuare tenendo conto delle previsioni del P.N.A. 2023/2025, dei relativi approfondimenti e della documentazione messa a disposizione entro il 12.4.2023 su apposita pagina web dall'Ufficio Etica e Trasparenza per tutte le Aree, quali risultanti dalla riorganizzazione realizzata a decorrere dall'1.3.2023 - è fissato il termine del 31.5.2023⁷ e al rispetto dello stesso è legato uno specifico indicatore degli obiettivi di *performance* correlati alla prevenzione della corruzione e trasparenza (Ob. AT dir, indicatore E). A valle, si procederà ad un'ulteriore revisione delle appendici del P.I.A.O. di Ateneo relative ai rischi corruttivi e alla trasparenza, con riferimento ai processi a rischio e alla programmazione delle relative misure di trasparenza e di prevenzione della corruzione.

Per quanto concerne, invece, i processi gestiti gli uffici di Dipartimenti, Centri e Scuole si è tenuto conto di quanto emerso nel corso d'anno in sede di attuazione delle misure di prevenzione e degli approfondimenti effettuati nell'ambito dei *focus group* organizzati sulla piattaforma Microsoft Teams dal capo dell'ufficio Etica e Trasparenza; anche per tali processi ci si riserva una revisione in corso d'anno, a valle del contributo dei dirigenti delle Aree che gestiscono processi analoghi o contigui e di ulteriori *focus group*.

Inoltre, in corso d'anno:

- è stata avviata una [consultazione pubblica](#) , il cui avviso è stato pubblicato sulla *home page* del sito web di Ateneo;
- sono stati analizzati gli esiti dei monitoraggi dell'anno precedente, quali risultanti dai *report* trasmessi dai dirigenti, in qualità di Referenti.

⁵ Le indicazioni in merito sono state fornite dalla RPCT e dall'Ufficio Etica e Trasparenza con nota prot.n. 148188 del 6/12/2022, inviata a tutti i dirigenti nelle more dell'approvazione definitiva e pubblicazione del [P.N.A. 2022](#) (Delibera ANAC n. 7 del 17 gennaio 2023).

⁶ La RPCT e l'Ufficio Etica e Trasparenza hanno informato i dirigenti delle novità che hanno ritenuto necessario introdurre nell'immediato, procedendo al contempo ad una prima semplificazione delle appendici del PIAO, volta a renderne più chiaro il contenuto e più agevole il monitoraggio.

⁷ Il termine del 30.4.2023 inizialmente fissato nella citata nota prot. n. 148188 del 6/12/2022 è stato rivisto in considerazione della recente riorganizzazione dell'Amministrazione centrale.