

PROGRAMMA PER LA FORMAZIONE SPECIFICA DEL PERSONALE DELL'ATENEO DI PARMA NELLE AREE DI RISCHIO COMUNI ED OBBLIGATORIE

Premessa

La normativa in materia di prevenzione della corruzione prevede che ciascuna Amministrazione sia chiamata ad individuare, al suo interno, le aree/settori che hanno un'elevata esposizione al rischio corruzione e a programmare idonee attività formative per i dipendenti che presidiano le attività di tali aree/settori.

In relazione a quanto sopra esposto, la legge 190/2012, recante *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*, partendo dal presupposto che l'esperienza mostra che vi sono delle aree di rischio ricorrenti per tutte le pubbliche amministrazioni, al comma 16 dell'art. 1, ha individuato le attività considerate maggiormente esposte al rischio corruzione in riferimento ai procedimenti di:

- autorizzazioni o concessioni;
- scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alle modalità di selezione prescelta, ai sensi del D.lgs. n. 163/2006;
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera, di cui all'art. 24 del D.lgs. n. 150/2009.

Nell'ambito dei procedimenti sopra richiamati, il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A), approvato in data 11 settembre 2013 dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, su proposta del Dipartimento della Funzione Pubblica, il quale fornisce indirizzi e supporto alle amministrazioni pubbliche per l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, ai sensi dell'art. 1, comma 2 lett. b) della L. n. 190/2012, ha definito e individuato le cosiddette "aree di rischio comuni e obbligatorie" per tutte le Amministrazioni corrispondenti alle seguenti aree di rischio, articolate in sotto aree:

A. Acquisizione e progressione del personale:

1. Reclutamento
2. Progressioni di carriera
3. Conferimento di incarichi di collaborazione

B. Affidamento di lavori, servizi e forniture:

1. Definizione dell'oggetto dell'affidamento
2. Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento
3. Requisiti di qualificazione
4. Requisiti di aggiudicazione
5. Valutazione delle offerte
6. Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
7. Procedure negoziate
8. Affidamenti diretti
9. Revoca del bando
10. Redazione del cronoprogramma
11. Varianti in corso di esecuzione del contratto
12. Subappalto
13. Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto

C. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto

D. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto

Il P.N.A. ha specificato che *“queste aree di rischio devono essere singolarmente analizzate ed indicate nel P.T.P.C. da parte di tutte le amministrazioni e ne rappresentano un contenuto minimale, comunque da adattare alle specifiche realtà organizzative”*. Ciò significa che ogni Amministrazione dovrà includerle nella propria attività di analisi e valutazione volta ad individuare le aree/settori ad elevato rischio corruzione, oltre alle ulteriori aree individuate da ogni singola amministrazione in base alla propria specificità.

L'Ateneo, adeguandosi alle prescrizioni del P.N.A, ha provveduto, pertanto, ad effettuare la valutazione e la misurazione del rischio corruzione in relazione alle sopraelencate aree comuni e obbligatorie, oltre che alla valutazione dei processi tipici dell'Ateneo non riconducibili ad esse. La suddetta operazione è stata effettuata adottando la metodologia prevista dal P.N.A., che permette di stimare il valore della probabilità e il valore dell'impatto del rischio dove al valore 0 corrisponde il livello di rischio minimo e al valore 25 corrisponde il livello di rischio massimo, con le classi: basso da 0 a 5; medio da 6 a 10; alto da 11 a 20; altissimo da 21 a 25.

Il risultato finale è riportato nella tabella di cui alla lettera a) par. 4 del P.T.P.C. di Ateneo aggiornamento 2015/2017, (consultabile al seguente link: <http://www.unipr.it/node/10817>). Dai risultati indicati in tale tabella si evince che l'attività di analisi e misurazione del rischio corruzione, condotta sui processi svolti nell'Ateneo, non ha condotto all'individuazione di aree classificabili ad Alto rischio corruzione, ma prevalentemente aree a Basso/Medio rischio.

Ciò premesso si evidenzia che, la L. n. 190/2012 prevede diverse misure volte alla prevenzione del fenomeno corruttivo all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, e, fra queste, quale misura primaria per la creazione di un contesto sfavorevole alla corruzione, assegna rilevanza cruciale proprio alla formazione dei dipendenti pubblici. Pertanto, dato il valore che la legge riconosce alla formazione, l'Ateneo ha ritenuto opportuno programmare, oltre alla formazione obbligatoria di carattere generale rivolta a tutto il personale e di carattere specifico per il Responsabile e i Referenti della prevenzione della corruzione, anche la formazione rivolta al personale delle aree a rischio corruzione individuate dalla legge, indipendentemente dai risultati emersi dalla misurazione del rischio corruzione effettuata dall'Ateneo e riportati nel P.T.P.C. di Ateneo, che, si ribadisce, non hanno determinato in relazione a nessun processo mappato e analizzato un indice di rischio alto.

La formazione specifica dei dipendenti dell'Ateneo che prestano la loro attività nelle Aree considerate dalla legge a maggior esposizione di rischio corruzione, si pone quale azione volta al perseguimento di obiettivi di buon andamento dell'azione amministrativa, in modo che possa essere assicurato il corretto svolgimento da parte dei dipendenti delle attività amministrative in tali settori ed in vista di un accrescimento dell'efficacia ed efficienza delle medesime attività.

PROGRAMMA FORMATIVO

1. FINALITÀ DELLA FORMAZIONE

L'Ateneo riconoscendo e condividendo la rilevanza e il valore della formazione nel contrasto alla corruzione, ha accolto tale misura nella propria strategia di prevenzione della corruzione formulata nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.), inserendo tra le azioni per il contrasto alla corruzione la *“programmazione di idonee attività formative sui temi dell’etica, dell’anticorruzione e del rispetto della legalità, riservate al personale universitario, tenendo conto delle mansioni svolte e delle corrispondenti responsabilità”*.

A tal fine, l'Ateneo ha programmato le iniziative formative finalizzate alla prevenzione della corruzione nell'ambito del Piano formazione Anticorruzione del personale dell'Università degli Studi di Parma - Anni 2014-2016 – redatto a cura della UOS Formazione – Area Organizzazione e Personale – in accordo con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (consultabile al seguente link: <http://www.unipr.it/node/9954>).

Il suddetto piano, coerentemente con le indicazioni fornite dal P.N.A., prevede:

- formazione di livello generale rivolta a tutto il personale tecnico - amministrativo;
- formazione a livello specifico, rivolta al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, ai Referenti (Dirigenti, Direttori di Dipartimento e di Centro), agli Organismi di controllo;
- formazione a livello specifico rivolta ai funzionari addetti alle aree a rischio.

Quest'ultima tipologia di formazione ha carattere settoriale in quanto fa riferimento alle aree che nell'amministrazione sono risultate, a seguito del processo di analisi e misurazione del rischio corruzione, ad alto rischio corruzione e che pertanto necessitano di interventi formativi mirati e diversificati. Lo scopo è quello di porre i partecipanti nella condizione di poter identificare nelle attività di propria competenza le situazioni che possono dare luogo a fenomeni corruttivi e di poterle affrontare adottando misure idonee alla salvaguardia dell'interesse pubblico e della buona amministrazione.

In relazione a quanto sopra, come già indicato in premessa, sebbene l'analisi del rischio corruzione condotta sui procedimenti interni dell'amministrazione non ha prodotto risultati di indici di rischio alti, si è ritenuto comunque opportuno, oltre che conforme ai dettati normativi, predisporre il presente documento, contenente percorsi formativi *ad hoc* per la formazione del personale che, all'interno dell'Ateneo, svolge la propria attività lavorativa in relazione a quei processi riconducibili alle c.d. “aree a rischio corruzione comuni” individuate dal P.N.A. e recepite nel P.T.P.C. di Ateneo seppur con un indice di rischio basso/medio.

Invero, il presente piano, che deve considerarsi allegato del citato Piano di Formazione, si prefigge l'obiettivo di fornire strumenti adeguati per il corretto svolgimento delle attività amministrative unitamente all'approfondimento delle tematiche/misure connesse alla prevenzione della corruzione da parte del personale che opera in quelle aree che la legge presume a maggior rischio corruzione.

2. SOGGETTI DELLA FORMAZIONE

Le attività di formazione specifiche, contemplate nel presente programma di formazione, sono rivolte al personale tecnico amministrativo addetto ai processi amministrativi dell'Ateneo, riconducibili alle aree a rischio corruzione comuni ed obbligatorie per tutte le pubbliche amministrazioni, il quale è stato individuato dal Responsabile della prevenzione della corruzione su segnalazione dei Dirigenti di Area, Direttori di Dipartimento e dei Centri in riferimento alle strutture dirette dai medesimi.

L'elenco allegato, contenente i suddetti nominativi del personale con l'indicazione delle rispettive aree di appartenenza, costituisce parte integrante del presente programma.

Ai sensi dell'art.1, comma 11 della L. n. 190/2012, la formazione sarà erogata nell'ambito di corsi organizzati dalla SNA; per quei corsi non disponibili in ambito SNA si procederà ad erogare l'attività di formazione in *house* o tramite la affidamento ad esterni esperti.

3. I percorsi formativi

L'Ateneo si propone di organizzare percorsi formativi *ad hoc* in tutte le aree a rischio corruzione comuni ed obbligatorie individuate dalla L. n. 190/2012 e recepite dal P.T.P.C. di Ateneo, nei quali troveranno spazio anche le tematiche a carattere trasversale.

3.1 La formazione relativa all'Area "Acquisizione e progressione del personale"

I dipendenti che operano in tale Area (vedi elenco Allegato) hanno partecipato al "Seminario di formazione per personale operante nell'area di rischio Acquisizione e progressione del personale" organizzato dalla S.N.A.

Il corso, che si è tenuto a Roma nel mese di giugno 2015, ha esaminato l'area di acquisizione e progressione del personale attraverso la rassegna delle principali disposizioni che regolano i relativi procedimenti e delle misure anticorruzione che trovano applicazione in questa area. Il corso si è svolto in presenza ed è durato 7 ore distribuite nell'arco di una giornata. In generale il corso ha approfondito i seguenti punti:

- La programmazione dei fabbisogni e la dotazione organica come strumenti di corretta e trasparente programmazione e gestione del personale;
- Il reclutamento diretto di personale: fabbisogno di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato. Il fabbisogno di lavoro autonomo e il fabbisogno di lavoro subordinato;
- Le procedure di mobilità: mobilità volontaria e collettiva;
- I criteri di trasparenza e pubblicità in materia di mobilità;
- La mobilità temporanea: l'assegnazione temporanea, criteri e norme in materia di programmazione e trasparenza;
- L'esigibilità della prestazione e il trasferimento di personale tra flessibilità e forme di acquisizione gestionale di personale;
- Il lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni: errori gestionali e rischi in materia di trasparenza e prevenzione corruzione;
- Il contratto a termine tra proroghe e rinnovi;
- Il contratto di somministrazione: le clausole pubblicistiche che è possibile inserire in via contrattuale;
- La distinzione tra appalto di servizio e somministrazione dal punto di vista delle disposizioni anticorruzione;
- Voucher, tirocini e borse di studio: norme e buone pratiche in materia di trasparenza e pubblicità;
- I contratti di collaborazione autonoma: presupposti di legittimità e procedure comparative. I contratti di collaborazione coordinata e continuativa e il divieto di proroga e rinnovo;
- L'estensione del D.P.R. n.62/2013 ai collaboratori autonomi e ai collaboratori di società fornitrice di servizi e appalti. Le forme di acquisizione indiretta di personale;
- Le misure in materia di commissioni di concorso: procedure di nomina e incompatibilità;
- Le progressioni di carriera dopo il D.LGS. n. 150/2009: i principi di corretta gestione e le norme di selettività e trasparenza;
- I requisiti di onorabilità e le norme di inconfiribilità e incompatibilità;
- Le procedure di autorizzazione degli incarichi esterni. I casi e le fattispecie non autorizzabili. I criteri datoriali e la prevenzione del conflitto di interesse. I casi non soggetti ad autorizzazione e la prevenzione del conflitto di interesse;
- La mobilità pubblico-privato: le misure di prevenzione del rischio corruzione e conflitto di interesse;
- Norme e procedure sul conferimento degli incarichi dirigenziali;

- Le procedure di revoca degli incarichi dirigenziali: il principio del giusto procedimento;
- I criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali: le disposizioni di base e le misure di prevenzione della corruzione;
- Il conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni;
- Riepilogo delle misure organizzative più rilevanti.

3.2 La formazione relativa all'Area "Affidamento di lavori, servizi e forniture"

Per tale Area di rischio l'obiettivo è quello di approfondire il tema della legalità negli appalti pubblici al fine di fornire ai partecipanti gli strumenti utili al reale miglioramento delle proprie competenze in relazione alle procedure di affidamento, affrontando inoltre le tematiche connesse alla prevenzione e la gestione del rischio della corruzione.

Al fine di conseguire la suddetta finalità si è ritenuto opportuno indirizzare la formazione in questione su due differenti percorsi programmando:

A. Una formazione di tipo individuale strettamente legata al ruolo e all'attività svolta da singoli dipendenti.

Per la realizzazione di tale formazione i Responsabili delle strutture e in particolare il Dirigente dell'Area Edilizia sono chiamati ad individuare, e a proporre al Responsabile della prevenzione della corruzione, specifici corsi di formazione per i dipendenti che operano nell'ambito delle procedure riconducibili agli affidamenti di lavori, servizi e forniture, tenuto conto dei singoli ruoli e competenze.

Nell'ambito di tale percorso, per l'anno 2015, parte del personale operante nell'Area degli appalti, ha già partecipato ai seguenti corsi di formazione:

- "La riforma del codice appalti tra semplificazione, anticorruzione e trasparenza" - Roma 12 e 13 ottobre 2015- organizzato dalla Società ITA;
- "L'affidamento dei servizi, anche di valore inferiore alla soglia comunitaria, l'offerta economicamente più vantaggiosa, il nuovo soccorso istruttorio, le cauzioni" –30 settembre 2015- organizzato dalla Regione Emilia Romagna;
- "La gestione della gara e il soccorso istruttorio: esame delle principali questioni controverse alla luce della recente giurisprudenza; il DURC on line" - Bologna 24 settembre 2015- organizzato da Cersap - Servizio Assistenza Appalti Pubblici;
- "Gestione dei Contratti di Opere Pubbliche e delle manutenzioni" - Pegognaga 17 settembre 2015- organizzato da TSS Spa;
- "Focus specialistico sulla gestione del nuovo sistema anticorruzione negli appalti" - Bologna 9 luglio 2015 – organizzato da Maggioli Formazione;
- "Appalti pubblici: questioni e casi giurisprudenziali" - 15 e 16 giugno 2015 a Roma – organizzato dalla CRUI;
- "Gli affidamenti di lavori pubblici: contenuti delle legge di gara; bando tipo; anticipazione contrattuale – Sintesi dei principali obblighi di comunicazione dati all'ANAC" - Bologna 26 marzo 2015-
- "Il RUP negli appalti pubblici tra modifiche al codice dei contratti e nuovo sistema anticorruzione" - Roma -24 e 25 marzo 2015 - organizzato dalla Società ITA;
- "I principali adempimenti relativi ai contratti di lavori, servizi e forniture. In particolare: i rapporti ANAC" - 4 marzo 2015 - organizzato da Maggioli Formazione;
- "Le modalità di affidamento dei contratti pubblici alternative alle classiche procedure ad evidenza pubblica"- Milano 5 febbraio 2015- Organizzato da Cersap;
- "Gli appalti pubblici e gli acquisti di beni e servizi dopo la conversione del D.L.n. 66/2014" - Bologna il 27 giugno 2014- organizzato da Maggioli Formazione;
- "L'accordo quadro: procedura per semplificare gli acquisti ed eseguire i lavori di manutenzione" - Bologna 15 aprile 2014 organizzato da Maggioli Formazione;
- "Il sistema AVCPASS – L'entrata in vigore l'1.1.2014" - Montecchio Emilia 30 gennaio 2014 organizzato da Maggioli Formazione;

- "Appalti e contratti pubblici: novità e responsabilità" - Roma 14 e 15 novembre 2013 – organizzato da UniCONLEG;

B. Una formazione rivolta al personale operante nell'area affidamenti di lavori, servizi e forniture, (vedi elenco Allegato) mirata ad una lettura sistematica della disciplina relativa alla contrattualistica pubblica con le disposizioni anticorruzione e trasparenza, per giungere all'individuazione delle fonti del "sistema anticorruzione" applicabili al settore dell'affidamento di appalti e concessione.

A tal fine l'Ateneo si prefigge di organizzare un percorso di formazione articolato in più edizioni riservato ad un numero ristretto di dipendenti (massimo 30) in modo da favorire la possibilità di interagire con il formatore. In particolare si propone di organizzare un corso articolato in tre moduli: il **primo** dedicato all'esame del quadro normativo relativo alle differenti categorie di affidamenti e concessioni, anche in riferimento agli affidamenti senza gara; il **secondo** e il **terzo** modulo saranno invece finalizzati all'esame delle singole disposizioni della L. n. 190/2012 incidenti sulla contrattualistica pubblica. Nel dettaglio:

I modulo

- Il quadro normativo in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture;
- I principi del Codice dei contratti pubblici: il principio di economicità ed il principio di efficacia; il principio di tempestività; il principio di correttezza; il principio di libera concorrenza; il principio di parità di trattamento ed il principio di non discriminazione; Il principio di trasparenza ed il principio di pubblicità;
- Il procedimento di formazione del contratto (l'evidenza pubblica);
- I contratti disciplinati dal codice degli Appalti (Appalti pubblici di lavori, servizi e forniture; I contratti misti; le concessioni; I contratti sopra e sotto soglia comunitaria);
- Il responsabile del procedimento;
- La determina a contrarre nelle procedure ex art. 57 del Codice contratti pubblici e gli obblighi di pubblicità del Codice della trasparenza. Il problema della proroga "tecnica" dei contratti;
- Le procedure in economia;
- Acquisti di beni e servizi mediante convenzioni (Consip) e procedure telematiche (MEPA);
- L'Autorità di vigilanza.

II modulo

- L'incidenza della L. n. 190/2012 sulle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture;
- L'affidamento di lavori, servizi e forniture: individuazione processi, valutazione del rischio:
 - Definizione dell'oggetto dell'affidamento
 - Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento
 - Requisiti di qualificazione
 - Requisiti di aggiudicazione
 - Valutazione delle offerte
 - Verifica dell'eventuale anomalia dell'offerta; procedure negoziate
 - Affidamenti diretti
 - Revoca del bando
 - Redazione del cronoprogramma
 - Varianti in corso di esecuzione del contratto
 - Subappalto
 - Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto

III modulo

- Direttive comunitarie e Determine A.N.AC. 2014/2015 - Bandi tipo pubblicati dall'ANAC;

- Procedura di scelta del contrente –clausola di cui all’art. 53 comma 16 ter D.lgs. n.165/2001 introdotto dall’art. 1 comma 42 della L. n. 190/2012;
- Fattori di rischio “corruzione amministrativa” nelle procedure di gara d’appalto - Allegato n. 3 del PNA - Limiti dell’affidamento diretto e requisiti di accesso alla gara “ad eccessiva qualificazione”;
- La formazione delle commissioni di gara dopo la legge anticorruzione (incompatibilità e conflitto di interesse);
- L’incidenza dei Codici di comportamento negli appalti e l’onere di allegazione al contratto del Codice di comportamento dell’ente ai fini della estensione applicativa agli appaltatori;
- Il conflitto di interessi di cui all’art. 6-bis L. n. 241/1990 e l’adeguamento alle disposizioni di Codici di comportamento in ordine agli obblighi di dichiarazione e di astensione dei RUP;
- I soggetti coinvolti nell’affidamento delle commesse pubbliche: dirigente, RUP, commissione di gara, direttore dei lavori. Le nuove dichiarazioni di responsabilità provocate dalla L. n. 190/2012;
- Protocolli di legalità e patti d’integrità per l’affidamento di gare ai sensi dell’art. 1 comma 17 della legge n. 190/2012;
- Applicazione della verifica sull’anomalia delle offerte;
- La contabilità dei lavori nelle varianti in corso d’opera e la trasmissione all’A.N.AC. prevista dall’art. 37 D.L. n. 90/2014;
- Limitazioni dell’applicazione di proroghe e rinnovi dei contratti – accordi quadro;
- Obblighi di pubblicità e trasparenza imposti dal D.LGS. n. 33/2013 e dalle altre norme dell’ordinamento;
- La pubblicazione dei dati sul sito web e la comunicazione all’A.N.AC. (ex AVCP).

3.3 La formazione relativa all’Area “provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con o senza effetto economico diretto ed immediato per il destinatario”

Per tale Area di rischio il percorso di formazione che l’Ateneo intende erogare a favore dei propri dipendenti si propone lo scopo di fornire, a coloro che operano in tale area di rischio, una formazione mirata all’esame dei provvedimenti ampliativi della sfera giuridica di terzi e all’analisi dei rischi che si possono insinuare nelle varie fasi del procedimento. L’esame di tali argomenti sarà propedeutico all’individuazione degli strumenti di prevenzione del rischio della corruzione; maggiore attenzione sarà dedicata alle misure di carattere obbligatorio previste dalla L. n. 190/2012 e dal P.N.A.

In relazione a quanto sopra si valuterà la possibilità di soddisfare il bisogno formativo in questione tramite la partecipazione al “Seminario di formazione per personale operante nell’area di rischio Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con o senza effetto economico diretto ed immediato per il destinatario” organizzato dalla S.N.A. della durata complessiva di 6 ore.

MONITORAGGIO ATTIVITÀ FORMATIVE

La U.O.S Formazione e Welfare provvederà ad attivare i progetti formativi non ancora avviati e a monitorare il livello di attuazione degli stessi.

Il presente progetto, unitamente all’elenco nominativo dei soggetti destinatari dei percorsi formativi ivi previsti, verranno pubblicati sul sito istituzionale dell’Ateneo nell’apposita sotto - sezione dell’amministrazione trasparente altri contenuti - corruzione, conformemente alle indicazioni del P.N.A.