

**Alberto Domenicali**

## **Anticorruzione e procedimenti amministrativi**

### 1. PREMESSA

La normativa sulla prevenzione della corruzione, che vede il coinvolgimento attivo delle Pubbliche Amministrazioni attraverso l'adozione di misure interne alle stesse, ha subito una svolta a seguito dell'emanazione della legge 6 novembre 2012, n. 190. Si tratta di un intervento ancora piuttosto recente che ha richiesto tempi di attuazione e completamento articolati se non altro per l'ampiezza delle ricadute che ha comportato. Ciò che più caratterizza la norma in questione è sicuramente il cambio di passo segnato dal legislatore rispetto ai vari interventi precedenti su almeno due fronti. Anzitutto si riconosce il valore fondamentale della prevenzione quale meccanismo per contrastare il rischio di corruzione all'interno della PA rispetto all'ottica del passato di natura sostanzialmente repressiva.

In secondo luogo si affida il compito di attuare le misure di prevenzione e controllo alla stessa amministrazione interessata attraverso l'attuazione di una serie di azioni quali, a titolo di esempio, l'individuazione di un responsabile in possesso di specifiche caratteristiche, l'approvazione di un piano triennale di misure di prevenzione della corruzione, l'introduzione di un codice di comportamento dei dipendenti. Il concetto di corruzione che il legislatore ha preso in considerazione con la legge 190/2012, comprende un'accezione ampia, ben oltre le delimitazioni

della fattispecie penalistica, disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, devianti dalla cura dell'interesse pubblico<sup>1</sup>. Per tale ragione, la strategia amministrativa volta alla prevenzione della corruzione è più ampia e articolata e deve essere volta a individuare e attuare procedure e misure organizzative agendo sui controlli amministrativi, sulla trasparenza, sulla deontologia e sulla formazione del personale.

Anche il concetto di trasparenza, considerato dal legislatore come strumento di prevenzione contro il rischio di corruzione, è stato inteso quale accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche<sup>2</sup>. In questo caso il significato voluto va ben oltre a quello sull'accesso ai documenti amministrativi sancito dalla legge 241/1990.

La trasparenza è intesa come *dare conto* dell'utilizzo e dell'impiego delle risorse pubbliche nei confronti degli *stakeholder* con cui l'amministrazione interagisce, che non sono solo gli utenti più diretti, gli studenti, le imprese o i vari enti ma l'intera collettività. La trasparenza concorre dunque ad attuare il principio costituzionale di eguaglianza, di imparzialità, di buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione.

Le PA sono state così chiamate ad adeguarsi alla nuova normativa fin dall'anno 2013 e hanno progressivamente affinato, prima sotto la regia del Dipartimento della Funzione Pubblica poi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)<sup>3</sup>, la

---

1 Il fenomeno si manifesta quando «la funzione pubblica viene svolta non nell'interesse del pubblico, ma nell'interesse dei privati, per assicurare loro guadagno» cosicché «il potere amministrativo non viene più percepito come un potere impersonale e neutrale, bensì come uno strumento di parte» (Sabino Cassese).

2 D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (G.U. n. 132 del 8-6-2016), prevede che lo scopo della trasparenza sia primariamente di consentire l'accesso ai dati e documenti delle pubbliche amministrazioni al fine di «tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati alle attività amministrative».

3 Costituita ai sensi dell'art. 5, comma 3, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, in sostituzione della precedente Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) istituita ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 150/2009.

redazione dei propri piani triennali, delle relazioni annuali di rendicontazione delle misure attuate e di tutta la miriade di adempimenti richiesti e conseguenti per quanto riguarda la complessa materia in questione.

Va aggiunto inoltre che l'ambito normativo si è andato quindi completando anche attraverso l'emanazione di provvedimenti attuativi della legge 190/2012, sugli obblighi di trasparenza, di cui al D.Lgs. n. 33/2013 e sulle cause di incompatibilità e inconferibilità, di cui al D.Lgs. 39/2013. Il quadro, sebbene in costante e continua evoluzione, è stato inoltre arricchito dai numerosi interventi rappresentati dalle deliberazioni e orientamenti dell'ANAC adottati in virtù di un potere di regolazione e controllo riconosciute dalla legge<sup>4</sup>.

## 2. CENNI ALLA MISURAZIONE DELLA *PERFORMANCE* NELLE ORGANIZZAZIONI COMPLESSE

Le organizzazioni moderne, incluse le Università, misurano i risultati delle proprie attività per una molteplicità di ragioni legate all'esigenza di conseguire (e *mantenere*) gli obiettivi istituzionali che ne giustificano e garantiscono l'esistenza. Un'abbondante letteratura sul tema della misurazione dei risultati (*performance*) spiega in maniera dettagliata quanto in realtà l'esigenza di una misurazione puntuale, certa e precisa, sia indispensabile per qualunque soggetto pubblico o privato che opera in un determinato contesto socio-economico. Il sistema universitario non sfugge alla regola generale, pur declinata in base a caratteristiche proprie correlate alla tipologia di *prodotti* trattati, alla diffusione e produzione di nuova *conoscenza*, agli impatti (*outcome*) sul tessuto economico-sociale di riferimento ed infine alla particolare struttura organizzativa e al sistema di governance che le contraddistinguono<sup>5</sup>.

Le variabili caratterizzanti un sistema di misurazione, come afferma Cugini, possono riguardare tre livelli di analisi:

- a) destinatari della misurazione;
- b) dimensione di analisi;
- c) livello organizzativo/gestionale della misurazione.

---

<sup>4</sup> Art. 1, comma 2, lett. f), legge 190/2012 e deliberazione ANAC n. 146/2014.

<sup>5</sup> Antonella CUGINI, *La misurazione della performance negli atenei*, Milano, Franco Angeli, 2007, p. 18.

Da un altro punto di vista Maran<sup>6</sup>, riprendendo uno schema già proposto da altri autori<sup>7</sup> descrive le variabili presenti in un sistema valutazione delle *performance* in base alla classificazione in tabella 1.

TABELLA 1

VARIABILI	TIPOLOGIA
Perché	Finalità prevalente
Cosa	Tipologia di <i>performance</i> : competenze comportamenti risultati Tipologia di responsabilità: individuali condivise
Chi?	Numero di soggetti Tipologia di soggetti
Come?	Dimensione strutturale: ampiezza delle basi di valutazione flessibilità delle basi di valutazione orientamento Dimensione processo: stile di direzione ruolo del superiore diretto grado di formalizzazione
Quando?	Breve Lungo
Dove?	Ampiezza Profondità

<sup>6</sup> Laura MARAN, *La governance interna tra efficienza e legittimazione*, Milano, Franco Angeli, 2010, p. 124.

<sup>7</sup> Stefano BARALDI, *Le performance manageriali – Sistemi di misurazione e valutazione*, Milano, McGraw-Hill, 2000, p. 73.

Le attività di misurazione e valutazione delle *performance*, sulla cui distinzione si rimanda ai successivi paragrafi, costituisce una struttura portante del sistema di programmazione e controllo, come sostiene autorevole dottrina (Simons 1995, Otley 1987, Fisher e Govindarajan 1992, Bergamin Barbato, 1991).

Vale la pena soffermarsi sul concetto di *performance* di cui compaiono numerose definizioni in letteratura. Secondo Otley<sup>8</sup> è un termine ambiguo non suscettibile di una semplice definizione, tanto da poter affermare che l'organizzazione che ottiene buone *performance* è quella che sta raggiungendo con successo i propri obiettivi. Tale affermazione di conseguenza introduce il concetto di *obiettivo* quale elemento strettamente collegato al concetto di *performance*. Altri autori<sup>9</sup> pongono l'enfasi su differenti aspetti tuttavia esiste una definizione di *performance* (Mason e Swanson, 1979) che considera le diverse dimensioni sulle quali essa può essere rilevata:

- organizzativa (con riferimento all'intera organizzazione e alla sua capacità di raggiungere i risultati attesi – *obiettivi*);
- individuale (relativo al contributo offerto dal singolo individuo o dalla singola unità organizzativa al conseguimento dei propri sub-obiettivi);
- collettiva (relativo all'influenza esercitata dai fattori ambientali sul grado di raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione).

La misurazione delle *performance* inoltre, con carattere trasversale rispetto alle precedenti dimensioni, può riguardare<sup>10</sup>:

- i comportamenti manifestati;
- i risultati conseguiti;
- le competenze acquisite.

Alcuni autori infine (Peck, 1984; Moen, 1989; Long, 1986) ritengono che possano essere attribuite varie finalità ai sistemi di valutazione delle *performance* delle risorse umane, quali:

---

<sup>8</sup> David OTLEY, *Performance management: a frame work for management control system research*, Management Accounting research, n. 10, (1999), p. 363.

<sup>9</sup> Michel J. LEBAS, *Performance measurement and performance management*, International Journal of Production Economics, n. 41 (1995).

<sup>10</sup> Gerald R. FERRIS, Kim ROWLAND, *Performance evaluation, goal setting and feedback*, JAI Press, Greenwich (Connecticut), 1990; Allan M. MOHRMAN JR., Edward III E. LAWLER, Susan M. RESNICK-WEST, *La valutazione dei dipendenti*, Franco Angeli, Milano, 1992; Peter F. DRUCKER, *Managing for results*, Harper & Row, New York, (1964).

- incentivazione;
- definizione degli obiettivi;
- carriera;
- valutazione del potenziale;
- *counseling*;
- miglioramento della *performance*;
- sviluppo professionale.

### 3. LA TRADUZIONE DELLA MISURAZIONE IN VALUTAZIONE

È importante chiarire la differenza esistente tra i concetti di valutazione e misurazione delle *performance*. Su questo aspetto parte della letteratura (Burns, 1992) evidenzia il legame intercorrente tra la misurazione delle *performance* e il desiderio di valutare il contributo degli individui e/o delle unità organizzative al successo dell'organizzazione. In tal modo risulta possibile correlare le misurazioni effettuate dall'organizzazione al sistema di incentivi interno. Altri autori (Hopwood, 1974 e Rebora, 2003)<sup>11</sup> affermano che il sistema di valutazione costituisce il perimetro all'interno del quale definire il contributo individuale a favore dell'organizzazione mentre il sistema di misurazione ne determina il contenuto in termini numerici.

Secondo Rebora infatti la valutazione consiste nel processo di riconoscimento e attribuzione di valore ossia nell'attività formale di applicazione di giudizio basato su analisi e ricerca, supportati da misure, ma non solo da questi. Secondo altri infine (Lebas, 1995) la misurazione consiste nella trasformazione di una realtà complessa in una serie di simboli che può essere comunicata e trasmessa in circostanze similari.

Secondo Maran<sup>12</sup> l'implementazione di un sistema di misurazione delle *performance* risponde alla necessità di garantire:

- efficacia (capacità di raggiungimento degli obiettivi);
- efficienza (rapporto tra risultati ottenuti e risorse impiegate);

---

<sup>11</sup> Anthony HOPWOOD, *Accounting and Human Behaviour*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1974, Gianfranco REBORA, *La valutazione degli atenei: alla ricerca della qualità*, «Azienda Pubblica», anno XVI/5-6, 2003.

<sup>12</sup> MARAN, op. cit., p. 118.

- economicità (capacità di rendere disponibile una remunerazione congrua e durevole ed un adeguato soddisfacimento a tutti gli attori organizzativi e ai fattori produttivi impiegati).

Altri autori (Baraldi, 2000) evidenziano le finalità attribuibili ai sistemi di valutazione delle *performance* ovvero le ragioni per cui occorre misurare la *performance* (Lebas, 1995), riconducibili sostanzialmente a cinque fattori quali: “capire dove eravamo”, “capire dove siamo”, “dove vogliamo andare?” “come stiamo andando?”, “come sappiamo se stiamo raggiungendo gli obiettivi?”.

Emerge inoltre come, i modelli di tipo *contingency* portano all’idea che non esiste un unico sistema di valutazione delle *performance*, piuttosto questo dipende dalle circostanze e caratteristiche dell’organizzazione. Un’ulteriore corrente di pensiero (Thompson, 1967) collega la valutazione delle *performance* alla relazione causa-effetto tra risorse-risultati e alla capacità di fissare in modo certo gli obiettivi.

La misurazione delle *performance* si trova dunque al centro di cinque fattori organizzativi (Otley, 1999):

- obiettivi chiave, e strumenti per la misurazione del grado di raggiungimento;
- strategie e piani per il loro raggiungimento;
- definizione dei parametri di valutazione e degli standard di riferimento;
- struttura di incentivi;
- ciclo informativo a *feed-back*.

Tutti i sistemi di valutazione, per avere successo, devono essere parte di una strategia di cambiamento e miglioramento.

Valutazione significa quindi individuazione del nesso di causalità tra i risultati e le azioni praticate che li hanno generati, in base ad un programma definito<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Per un esempio concreto di misurazione e valutazione delle *performance* degli atenei vedi *Efficienti perché pubblici*, a cura di Emidia VAGNONI, Enrico PERITI, Roma, Carocci, 2007 ed *Efficienti perché pubblici 2*, a cura di Emidia VAGNONI, Enrico PERITI, Roma, Carocci, 2009.

#### 4. ADEMPIMENTI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI IN TEMA DI MISURAZIONE DELLE *PERFORMANCE*, TRASPARENZA E ANTICORRUZIONE

La sensazione che da tempo investe ciascun funzionario pubblico nell'esercizio delle proprie attribuzioni è quella di un impegno crescente nei confronti di adempimenti richiesti da più attori istituzionali per soddisfare le più disparate esigenze informative e di controllo. Si tratta certamente di una realtà a cui il legislatore, nonostante dichiararsi di voler provvedere in termini di semplificazione e riduzione dei carichi che ne derivano, finisce inevitabilmente ogni volta che interviene per aggiungere nuovi adempimenti.

Ne sono un esempio i numerosi atti che ciascuna PA deve compiere annualmente ai fini della misurazione delle *performance*, della realizzazione degli aspetti connessi alla trasparenza delle informazioni e quelli in ultimo previsti dal piano di prevenzione della corruzione. Fino a tutto l'anno 2015 il settore universitario pubblico<sup>14</sup> è stato caratterizzato dalla necessità di redigere un Piano triennale della prevenzione della corruzione<sup>15</sup>, un programma triennale della trasparenza<sup>16</sup> e un piano delle *performance*<sup>17</sup>.

Oltre alla medesima scadenza prevista per il 31 gennaio di ciascun anno i 3 documenti citati avevano in comune un ulteriore elemento intrinseco ossia quello di essere collegati logicamente come differenti aspetti della dimensione della *performance*. In sostanza, anticorruzione e trasparenza, laddove presenti, costituiscono condizione di realizzazione per ottenere buone *performance*. A questa visione integrata e unitaria è giunta l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) nello svolgimento delle funzioni riconosciute dalla legge in ambito di valutazione delle attività amministrative<sup>18</sup>.

L'ANVUR ha così prodotto un lavoro di semplificazione e razionalizzazione in vista dei medesimi adempimenti per l'anno 2016 denominato *Linee guida per la gestione integrata del Ciclo della performance delle Università statali italiane*, emanato a luglio 2015, che costituisce una guida per tutti gli atenei pubblici verso la

---

14 Vedi TAR Lazio - Roma, Sez. III - Sentenza 15 giugno 2015, n. 8375.

15 Legge 190/2015, art. 1, comma 5.

16 D.Lgs. 33/2013, art. 10;

17 D.Lgs. 150/2009, art. 10.

18 Art. 60, comma 2, decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98;



realizzazione di un unico documento integrato riunendo, in un'unica visione, i 3 ambiti interessati<sup>19</sup>.

L'introduzione del sistema di valutazione integrato delle *performance* amministrative è stato inoltre accompagnato da un apposito convegno organizzato dalla stessa Agenzia il 26 giugno 2015<sup>20</sup>. Si tratta così di coniugare nella giusta misura gli aspetti inerenti il quadro strategico dell'ateneo che traggono origine dalla *mission* istituzionale, declinata a propria volta nel piano strategico o piano di mandato rettorale, laddove presenti, con le dimensioni inerenti la *performance* organizzativa ed individuale, passando attraverso gli aspetti di prevenzione della corruzione e le misure di trasparenza e diffusione delle informazioni<sup>21</sup>.

Non ultima dovrà essere considerata anche la dimensione economico-finanziaria al fine di garantire le necessarie condizioni di sostenibilità per la realizzazione del ciclo di gestione della *performance* previsto dal c.d. decreto Brunetta<sup>22</sup>.

Attraverso le linee guida dell'ANVUR gli atenei statali, a partire dall'anno 2016, sono tenuti alla realizzazione di un unico piano integrato che soddisfi contemporaneamente le condizioni di *performance*, prevenzione della corruzione e trasparenza in un solo documento, con scadenza al 31 gennaio di ciascun anno. La logica di costruzione del piano integrato richiede naturalmente la capacità di saper unire in maniera equilibrata le dimensioni coinvolte, per evitare un semplice accostamento dei "vecchi" piani.

Un vero e proprio salto di qualità in cui tuttavia ciascun attore di sistema coinvolto resta titolare e regolatore delle funzioni assegnate dalla legge: l'ANVUR per la parte *performance* e l'ANAC per la parte anticorruzione e trasparenza. In particolare, le prime analisi svolte sui piani integrati di alcuni atenei hanno mostrato come il livello di effettiva integrazione sia realizzato efficacemente attraverso l'identificazione di obiettivi strategici e gestionali di diversa natura, tra i quali anche quelli volti a prevenire il rischio di corruzione e favorire la trasparenza informa-

19 Cfr [www.anvur.org](http://www.anvur.org) – valutazione *performance*;

20 Workshop *La Buona Amministrazione nell'Università e negli Enti di ricerca*: [http://www.anvur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=822:presentazioni-del-workshop-%E2%80%99Cla-buona-amministrazione-nelle-universit%C3%A0-e-negli-enti-pubblici-di-ricerca%E2%80%99D&catid=48:news-altro-it&Itemid=129&lang=it](http://www.anvur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=822:presentazioni-del-workshop-%E2%80%99Cla-buona-amministrazione-nelle-universit%C3%A0-e-negli-enti-pubblici-di-ricerca%E2%80%99D&catid=48:news-altro-it&Itemid=129&lang=it)

21 Sono incluse nella sezione Comunicazione e trasparenza del piano integrato anche l'indagine sul benessere del personale e l'esposizione dei risultati ottenuti attraverso forme di rendicontazione sociale. Un esempio di rendicontazione sociale che riveste carattere di continuità è costituito dal Bilancio sociale dell'Università degli Studi di Ferrara – <http://www.unife.it/ateneo/uffici/ripartizioni-audit-interno/bilancio-sociale/il-bilancio-sociale-delluniversita-di-ferrara> – a cui si è aggiunto dal 2012 anche il Bilancio di genere – <http://www.unife.it/progetto/equality-and-diversity/bilancio-di-genere>.

22 D.Lgs. 150/2009, art. 4.

tiva<sup>23</sup>. In particolare tale processo si realizza attraverso il *cascading* degli obiettivi della governance sui responsabili delle diverse aree e unità organizzative in una logica di capillare diffusione delle azioni programmate.

È previsto inoltre che la sezione del piano integrato relativa all'analisi delle aree a rischio richieda una precisa identificazione degli ambiti e dei *procedimenti* a potenziale rischio di corruzione con relativa stima della probabilità e dell'impatto. Saranno altresì individuate le unità organizzative interessate, le possibili cause e fattori alla base del rischio e le misure di prevenzione da mettere in atto per evitare o mitigare il rischio. Il contenuto minimale che questa sezione del piano integrato deve comprendere riguarda l'area degli approvvigionamenti e gare d'appalto, l'area delle risorse umane e contratti di lavoro, l'area della gestione finanziaria e bilancio, l'area dei servizi agli studenti.

Accanto ad esse ciascun ateneo, attraverso l'analisi dettagliata delle proprie attività e processi, è tenuto ad identificarne altre potenzialmente esposte al rischio di corruzione con relative misure. L'aggiornamento al Piano nazionale anticorruzione (PNA) effettuato dall'ANAC con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015<sup>24</sup> prevede che, accanto alle tradizionali aree di rischio (autorizzazione o concessione, scelta del contraente per affidamento lavori/forniture/servizi, concessione ed erogazione sovvenzioni/contributi/sussidi, concorsi e prove selettive personale) ne vengano individuate altre relative a:

- gestione entrate, spese e patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- affari legali e contenzioso.

Inoltre, per la prima volta, nell'aggiornamento al PNA compare anche l'ambito delle Università pubbliche per le quali viene declinata una specifica dimensione di rischio che si aggiunge alle precedenti, relativa a:

- didattica (gestione test ammissione, valutazione studenti, etc.);
- ricerca (concorsi, gestione fondi di ricerca, etc.).

---

<sup>23</sup> L'analisi è avvenuta in occasione dell'Assemblea CoDAU del 1° marzo 2016 presso l'Università degli Studi di Messina, sessione di lavoro *Dalla programmazione strategica alla gestione della Performance negli atenei* – <http://www.codau.it/convocazioni/assemblea-generale/convocazione-assemblea-generale-messina-10-marzo-2016>.

<sup>24</sup> Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale serie generale n. 267 del 16 novembre 2015 – [http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/\\_Atto?ca=6314](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6314)

## 5. I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

Il tema dei procedimenti amministrativi assume una rilevanza fondamentale nell'ambito della prevenzione della corruzione e di conseguenza nella trasparenza delle informazioni. Come già accennato nel precedente paragrafo, è fondamentale, ai fini della predisposizione di un piano di prevenzione della corruzione efficace, identificare in maniera esatta e completa i procedimenti potenzialmente più esposti al rischio di corruzione.

Su tali procedimenti dovrà poi essere impostata l'analisi e la messa a punto di misure di contrasto con relativo monitoraggio in corso d'anno della reale efficacia delle stesse. Tra le misure che l'ANAC individua di assoluta necessità vi è il monitoraggio costante dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi<sup>25</sup>.

Da un lato quindi la normativa sulla trasparenza impone alle pubbliche amministrazioni la pubblicazione dei procedimenti amministrativi<sup>26</sup> con relativi tempi di conclusione, l'unità organizzativa responsabile, il soggetto responsabile del procedimento, etc., garantendo altresì la possibilità di un monitoraggio costante da parte degli interessati del relativo andamento<sup>27</sup>.

Dall'altro prescrive una serie di monitoraggi *in itinere* per la verifica dell'efficacia delle misure del piano anticorruzione tra cui anche la verifica da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi<sup>28</sup>.

Nell'aggiornamento al PNA dell'ottobre 2015, l'ANAC fa un ulteriore passo in avanti nel momento in cui distingue tra processi organizzativi<sup>29</sup> e procedimenti amministrativi<sup>30</sup> identificando il primo concetto di portata più ampia del secondo. Entrambi inoltre vengono riconosciuti di fondamentale importanza per la realizzazione di una precisa strategia di contrasto al rischio di corruzione.

25 Art. 2, comma 6, legge 241/1990.

26 Art. 35, D.Lgs. 33/2013.

27 Art. 1, comma 30, legge 190/2012.

28 Art. 1, commi 9 lett. d) e 28, legge 190/2012.

29 Il processo organizzativo può essere definito come insieme di attività interrelate volte alla creazione di un output che assume rilevanza per uno *stakeholder* esterno.

30 Nella classificazione di *Procedamus* si distinguono:

- *procedimenti amministrativi* quali pluralità di atti tra loro autonomi, scanditi nel tempo e destinati allo stesso fine, cioè alla emanazione di un provvedimento finale;
- *procedimenti ex D.Lgs. 33/2013* quali procedimenti amministrativi da descrivere, monitorare e pubblicare secondo quanto stabilito dagli artt. 23 e 35 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Mentre a livello generale la condizione per un'organizzazione razionale ed efficiente è costituita da una buona identificazione dei processi organizzativi sottostanti, l'individuazione dei procedimenti amministrativi, oltre che prevista dalla legge, ne costituisce un favorevole presupposto.

Il rapporto tra le due dimensioni appare pertanto più complementare che alternativo pur riconoscendone una natura e un'origine differenti. In questa direzione il lavoro svolto da *Procedamus* e dal CoDAU (Convegno dei Direttori generali delle Amministrazioni Universitarie) è stato orientato alla definizione di un glossario comune dei procedimenti amministrativi realizzati nelle università italiane, per offrire la possibilità a ciascun ateneo interessato di poter scegliere all'interno dell'elenco quelli effettivamente attivati<sup>31</sup>.

Si rammenta peraltro quanto la materia in tema di trasparenza presenti tratti di complessità al riguardo, prevedendo anche l'obbligo di pubblicazione in forma sintetica di alcuni provvedimenti finali degli organi di indirizzo politico e dei dirigenti<sup>32</sup>.

In particolare, la stessa legge 190/2012 stabilisce l'obbligo di rendere accessibili in ogni momento agli interessati, tramite appositi strumenti informatici, le informazioni sui provvedimenti e procedimenti amministrativi che li riguardano, con indicazione dello stato della procedura dei relativi tempi e dell'ufficio competente per ciascuna fase<sup>33</sup>.

Anche il recente decreto legislativo correttivo delle misure di trasparenza e anticorruzione prevede, nei contenuti del piano triennale di prevenzione della corruzione, la presenza di misure volte al monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti<sup>34</sup>.

Il cammino per la realizzazione di misure di contrasto alla corruzione efficaci sembra ancora lungo ma le scelte del legislatore vanno sempre più nella direzione di introdurre azioni concrete, misurabili e valutabili dimostrando così anche una capacità di rendere conto dell'operato che deve sempre caratterizzare l'azione di ciascuna pubblica amministrazione.

---

31 Con nota congiunta del 21/11/2013 del Presidente della CRUI e del Presidente del CoDAU è stato comunicato alla CiVIT che gli Atenei hanno definito in modo omogeneo la mappatura dei procedimenti amministrativi degli atenei.

32 L'art. 23 del D.Lgs. 33/2013 prevede l'obbligo di pubblicazione dei provvedimenti relativi a: a) autorizzazione o concessione; b) scelta contraente per affidamento lavori, forniture e servizi; c) concorsi e prove selettive; d) accordi con soggetti privati o pubblici;

33 Art. 1, comma 31, legge 190/2012.

34 Art. 41, D.Lgs. 97/2016.