

Riunione GLAT del 7 novembre 2014

Bologna

Presenti: Domenicali (Unibs), Campana (Unife), Raos (Uninsubria), Saccà e Imeneo (Unito), Ravera, Vacchiano, e Ros (Polito), Tedesco (Unipi), Asaro (Scuola Normale di Pisa), Degli Esposti e Tolomelli (Unibo), Quintaliani (Unipg), Ruotolo (Napoli l'Orientale).

Inizio ore 11.

Dopo la presentazione dei nuovi componenti del gruppo, il dott. Domenicali ricorda che il GLAT ha lo scopo di approfondire argomenti critici o complessi nell'ambito della trasparenza e dell'anticorruzione, per poi giungere a sintesi da presentare alla Giunta CODAU. A tal proposito viene ricordato che la prossima riunione della giunta CODAU si terrà il 12 novembre 2014 e tra i punti all'ordine del giorno è presente la discussione della delibera ANAC n. 144/2013 che specifica l'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 e, tramite l'allegato 1, anche dell'art. 15. E' quindi necessario che il GLAT giunga, nella riunione odierna, ad una sintesi delle criticità connesse alla delibera e alla proposta di possibili soluzioni.

I punti all'ordine del giorno sono i seguenti:

- 1) Sintesi della posizione di società ed enti Partecipati
 - 2) Delibera ANAC n. 144
 - 3) Piano anticorruzione 2015-2017
 - 4) Relazione annuale del RAC 2014
 - 5) Ruolo acquisti ANAC come ex AVCP
 - 6) Unificazione documenti PP, PAC, PT, novità in merito da parte di ANVUR
- 1) PARTECIPATE – Nella precedente riunione del GLAT di luglio ci si era interrogati sull'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 11 d.lgs. 33/2013 ed anche del concetto di controllo nelle società partecipate, come da DL 90/2014 convertito poi in legge n. 114/2014 (vedi commento dell'ufficio studi del CODAU). Alla luce del nuovo articolo 11, la nozione di ente di diritto privato in controllo pubblico, a cui applicare pertanto tutte le disposizioni sulla trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013, deve prevedere contemporaneamente due requisiti - potere di nomine dei vertici o controllo ai sensi dell'art. 2359 del codice civile (primo requisito) e svolgimento di una funzione di pubblico interesse (secondo requisito). In presenza di uno solo di tali requisiti non si può parlare di controllo ai fini dell'art. 11. In questo caso gli Spin Off resterebbero in genere esclusi. Le società partecipate dalle PA in misura non maggioritaria, che svolgono attività di pubblico interesse, devono applicare le disposizioni dal comma 15 al comma 33 dell'art. 1 della 190/2012 (è quindi escluso il Piano anticorruzione); qualora la partecipazione sia maggioritaria, in presenza di attività di pubblico interesse che si presume quale condizione naturale, devono applicare tutta la normativa anticorruzione e trasparenza nonché il Codice di comportamento. A tal fine si richiamano i contenuti della circolare n. 1/2014 del Dipartimento della Funzione Pubblica e la nozione di controllo "congiunto" da parte delle PA quale somma delle quote di partecipazioni ad origine pubblica.

Si propone alla Giunta CODAU di comunicare ad ANAC questa interpretazione in via cautelativa.

Una prima conseguenza ricade sull'art. 22 del 33/2013: comma 1 punto c) in cui si parla di enti di diritto privato in controllo dell'amministrazione, facendo riferimento all'art. 2359 del codice civile o alla nomina dei vertici ma non allo svolgimento di attività di pubblico interesse. Il dubbio che affiora è se si tratti di una dimenticanza del legislatore o sia stato volutamente ricompreso un ambito più ampio. Dal momento che le due definizioni di controllo presenti all'interno del d.lgs 33 (art. 11 e art. 22) non coincidono, ferma restando la libertà di ciascun ateneo di applicare le scelte che ritiene più opportune, possono essere possibili due comportamenti:

1. in via cautelativa si può pubblicare l'elenco secondo l'accezione più ampia dell'art. 22, ma di tali enti solo quelli che presentano il requisito dell'attività di pubblico interesse sarebbero soggetti agli obblighi dell'art. 11.
2. In via estensiva si applica la stessa definizione di cui all'art. 11 anche all'art. 22 restringendo così la gamma degli enti partecipati o controllati, soggetti a pubblicazione. L'Ufficio Studi nel commento specifico aveva adombrato questa soluzione.

A tale riguardo sembra più che mai opportuna una coerenza di fondo nell'applicazione degli stessi criteri all'interno delle disposizioni di un medesimo testo normativo e pertanto un confronto con ANAC al riguardo sarebbe estremamente utile.

Una volta individuati gli enti da sottoporre alle disposizioni sulla trasparenza, ai sensi dell'art. 11, sarà poi necessario stabilire se e quali obblighi specifici dovranno essere effettivamente assolti in relazione alla natura e tipologia di ente trattato. Il gruppo di Unibo, che presenta una casistica estremamente varia al riguardo, sottoporrà al GLAT una serie di situazioni di enti/società/ fondazioni su cui poi il gruppo potrà fornire risposte da condividere.

- 2) Delibera ANAC 144 – la delibera del 7 ottobre, pubblicata il 20 pone un'interpretazione definitiva ai dubbi emersi in passato sull'applicabilità o meno delle disposizioni dell'art. 14 agli Atenei, a cui era seguito specifico parere del CODAU e anche della CRUI. Si ricorda in particolare che già il parere del CODAU prevedeva che l'art. 14 fosse applicabile almeno a Rettore e CdA. La delibera 144 afferma chiaramente che, nelle università statali, il Rettore e il Consiglio di Amministrazione sono sempre considerati organi di indirizzo politico mentre il Senato Accademico non lo è solo se l'Ateneo produce una relazione motivata in cui lo esclude sulla base delle funzioni effettivamente riconosciute dallo Statuto, nel caso siano di mero supporto alle decisioni dei primi due organi. La delibera contiene inoltre un allegato in cui, sempre nel caso di università statali, estende gli obblighi di cui all'art. 15 ai Direttori di strutture didattiche, scientifiche e tecniche. Il Gruppo di lavoro conviene che, allo stato, la delibera non lasci spazio ad interpretazioni.

Con riferimento all'applicazione dell'art. 14, emergono alcuni punti di attenzione:

- Nei Consigli di Amministrazione sono presenti anche studenti e componenti esterni, che partecipano alla gestione dell'Ateneo, come equipararli agli strutturati? (definizione del soggetto competente e delle modalità con cui potranno essere irrogate le sanzioni.)
- Si rileva inoltre in vari atenei che alcuni consiglieri, in genere espressione del mondo imprenditoriale, minacciano le dimissioni per l'applicazione dell'art. 14. Resta fermo l'obbligo fino ad ora vigente di fornire i dati ai sensi dell'art. 14 i quali dovranno rimanere pubblicati per i 3 anni successivi alla cessazione.

Il CUR Campania si è orientato indicando di applicare l'art. 14 a Rettore, componenti CdA e componenti SA.

Viste le conseguenze operative di tutta la materia relativa alla trasparenza e all'anticorruzione, viene sollecitato da Unito un incontro, un confronto diretto con un interlocutore tecnico ANAC allo scopo di porre criticità o ipotesi di soluzione relative all'interpretazione della normativa, all'applicazione della stessa nel contesto universitario o anche solo allo scopo di individuare percorsi efficienti per evitare ridondanze di adempimenti o di soluzioni tecniche per la condivisione/pubblicazione dei dati. La proposta tende a fare del CODAU un interlocutore tecnico rispetto alla Crui che invece svolge un ruolo più politico (si veda a questo proposito la nota del 3 novembre sulla questione).

Art. 15 – applicazione ai Direttori di strutture didattiche, scientifiche e tecniche. Negli Atenei sono presenti numerose strutture ulteriori rispetto ai dipartimenti, ad es. i centri di vario tipo, che raramente hanno caratteristiche omogenee tali da assimilarli ai dipartimenti. E' pertanto opportuno identificare alcune caratteristiche che permettano di individuare le strutture ai cui applicare l'art. 15, perché equiparate ai dipartimenti.

Tali caratteristiche possono essere individuate identificando i centri di responsabilità di primo livello (autonomia di budget, di risorse umane) sulla base delle disposizioni degli statuti dei singoli atenei, o del regolamento di organizzazione o generale di ateneo. In tale accezione sarebbero quindi da escludere tutti i centri non dotati di un livello di autonomia simile a quella dei Dipartimenti.

Equiparare i Direttori di Dipartimento ai dirigenti comporta l'obbligo di pubblicare alcune tipologie di incarichi. Bisogna però evitare di pubblicare incarichi già esclusi dalla comunicazione (vedi quelli che non necessitano di autorizzazione) e quelli autorizzati che sono disciplinati dall'art.18 del decreto legislativo 33/2013.

Dati da pubblicare ai sensi dell'art. 15 c. 1.

- 1) Curriculum vitae;
- 2) Importi: stipendio + indennità di carica + eventuali componenti variabili (non presenti per i Direttori di Dipartimento);
- 3) dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità dell'incarico,
- 4) dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità dell'incarico;
- 5) dati relativi agli incarichi: incarichi autorizzati: sono già in possesso dell'amministrazione che li comunica in PERLA.PA. Tutti gli altri incarichi non soggetti ad autorizzazione non sono mappati.

L'Art. 1 del PNA (pag. 48, all. 1, punto b7) prevede che gli incarichi non soggetti ad autorizzazione non vanno nemmeno comunicati, poiché il legislatore ha compiuto a priori una valutazione di non incompatibilità.

La lettera c) dell'art. 15 fa riferimento esclusivamente agli incarichi e/o cariche conferiti in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla PA di cui all'art. 11 e 22 del d.lgs. 33/2013, quali a titolo esemplificativo, ma non esaustivo, consigliere di amministrazione, presidente, revisore componente dell'OIV.

Nel caso dei Direttori di Dipartimento di area medica che svolgono attività intramoenia, ci si è chiesti se questa sia assimilabile a quella professionale e si rileva che i docenti a tempo pieno non possono svolgere per legge attività professionali esterne.

Con riferimento all'attività professionale, considerato che i responsabili delle strutture come definite dalla delibera n. 144 ANAC, di norma sono professori a tempo pieno, si ritiene che lo svolgimento della stessa sia incompatibile con lo status del Direttore di Dipartimento/docente.

Nell'accezione di redditi derivanti dall'attività professionale non sono tuttavia inclusi quelli derivanti dall'attività svolta senza il possesso di partita IVA (vedi attività Intramoenia) poiché non soggetti ad

autorizzazione, ma previsti dalla legge ed in virtù di un rapporto di convenzionamento con le strutture sanitarie.

- 3) Piano Anticorruzione – aggiornamento 2015 del PAC. I punti di maggiore attenzione emersi riguardano l'aggiornamento della valutazione dei rischi e le azioni facoltative da inserire nello stesso. La struttura del Piano è ormai consolidata, per l'aggiornamento è necessario rilevare nuovamente gli ambiti di rischio, verificando se sono stati abbassati i gradi di rischio rispetto alla fotografia precedente. Con riferimento alle azioni facoltative, la loro messa in campo è strettamente legata alle realtà dei singoli atenei.

A tal proposito il gruppo discute brevemente dell'opportunità, proposta per ora in modo informale da ANVUR, di far convergere i tre documenti (PPC, PTT, PP) in uno unico. In mancanza di norme precise e definitive, vista l'imminente scadenza del 31 gennaio 2015, il GLAT ritiene di procedere per il prossimo Piano con documenti separati, pur cercando di cogliere e rappresentare le sinergie ed i punti di contatto.

Unito, rispetto al tema in discussione sull'eventualità di aggregare il Piano trasparenza e anticorruzione insieme al Piano performance, evidenzia l'opportunità di mantenere distinti i documenti diversi per attori coinvolti, destinatari, contenuti ed evitare di aggregare problemi già relativamente complessi in contesti ancora più complessi. Se dunque concettualmente nella sua intenzione la redazione del piano performance-trasparenza-anticorruzione è un problema complesso, è più opportuno scomporlo in problemi relativamente più semplici/circoscritti e quindi mantenere i due documenti distinti.

- 4) Relazione anticorruzione da predisporre entro il 15 dicembre - vengono individuati possibili contenuti: attività del RPC, stato della formazione, stato d'attuazione del PTPC; volendo fornire qualche indicazione operativa, seguendo lo schema del PTPC, si possono riportare le attività realizzate per ogni punto. Il gruppo a questo proposito predisporrà un format tipo di relazione.
- 5) Ruolo ANAC come ex AVCP in tema di acquisti: data l'attività che ANAC sta svolgendo in tema di acquisti in base alle competenze attribuitele in seguito alla soppressione dell'AVCP, il GLAT dovrà occuparsi in maniera più specifica degli acquisti, considerata anche l'intensa produzione di indicazioni da parte di ANAC e la complessità della materia e il legame con la trasparenza e l'anticorruzione. Collegata a questo tema emerge anche l'opportunità di utilizzare i patti di integrità come elemento aggiuntivo/discrezionale per la prevenzione della corruzione.

La riunione termina alle ore 14.00