

INCONTRO GLAT DEL 14/09/2016

presso l'Università Ca' Foscari

(dalle ore 10,50 alle ore 15,50)

Presenti: Domenicali (Unife), Campana (Unife), Tedesco (IMT Lucca), Pezzino (IMT Lucca), Ravera (Polito), Belli (Unito), Imeneo (Unito), Raos (Insubria), Sattin (Unibo), Tolomelli (Unibo), Maccagnino (Unibo), Maselli (Unipv), Porzionato (Unive), Fignani (Unive), Quintaliani (Unipg), Savonitto (Uniud), Balducci (Unistr), Asaro (SNS Pisa), Pilot (Unibs)

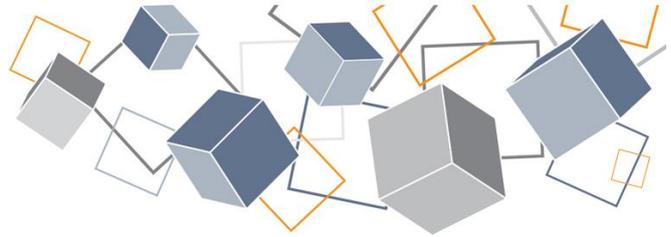
Ordine del giorno:

- 1) Nuovo Piano Nazionale Anticorruzione;
- 2) Verifica adeguatezza e aggiornamento Codice di comportamento;
- 3) Stato di attuazione delle misure previste dal nuovo codice appalti;
- 4) Attuazione delle misure previste dal d.lgs 97/2016 di modifica al d.lgs 33/2013;
- 5) Varie ed eventuali.

Comunicazioni

Il coordinatore dott. Alberto Domenicali effettua le seguenti comunicazioni:

- 1) La settimana scorsa a Roma si è riunita la Giunta CODAU, con all'o.d.g. il nuovo PNA; è emersa una certa preoccupazione tra i Direttori Generali con particolare riferimento agli ulteriori adempimenti introdotti in materia di trasparenza sia dal d.lgs 97/2016, sia dal nuovo Codice Appalti. E' stato quindi chiesto che il GLAT aggiorni la griglia allegata alla delibera 50/2013 della CIVIT con i nuovi adempimenti introdotti dal d.lgs. 97/2016, in attesa che ANAC eventualmente emani una nuova delibera che aggiorni quella della CIVIT. Si rinvia la discussione al punto 4 all'o.d.g.
- 2) Il Coordinatore ricorda la pubblicazione del comunicato del Presidente ANAC del 3 agosto relativo a chiarimenti sull'applicazione dell'art. 192 del Codice appalti. A tal proposito si discute relativamente al fatto che sia il Codice appalti sia il comunicato parlano di "Società in house" e non genericamente di enti. Un'interpretazione restrittiva escluderebbe enti e fondazioni, salvo poi ritrovare interpretazione estensiva (non solo società ma anche altri enti) in vari documenti ANAC. A tal proposito CINECA ha inviato ai Rettori e ai Direttori Generali una comunicazione dalla quale risulta che in assenza dell'elenco delle società considerate in house e nella fase transitoria si procede come



prima con riferimento agli affidamenti a CINECA, escludendo CIG e tracciabilità; tale posizione è stata presa sulla base della L. del 2015 che legittimava gli affidamenti in house a CINECA, identificandola come società in house, e sulla base del fatto che, secondo CINECA, gli affidamenti in house non sono appalti (pag. 3 della comunicazione). Sulla base di tale interpretazione, quindi, non esiste ostacolo normativo all'effettuazione di affidamenti diretti a CINECA. A tal proposito però, dopo un breve confronto, non appare ancora del tutto certo che, nonostante i contenuti di alcune FAQ ANAC, si debba escludere l'acquisizione del CIG anche per affidamenti CINECA, soprattutto in caso di nuovi affidamenti.

- 3) Il coordinatore ricorda che durante l'ultimo incontro del GLAT era stato deciso che il gruppo avrebbe realizzato un format da mettere a disposizione degli atenei, per definire le regole relative all'esercizio del diritto di accesso del FOIA. Considerati i contenuti del nuovo PNA, che prevedono in proposito l'emanazione di linee guida da parte di ANAC entro l'anno, si apre una riflessione sull'opportunità di attendere tali linee guida o, considerate le implicazioni del diritto di accesso, di iniziare subito a lavorare sul format GLAT. Dalla discussione emerge che Polito ha iniziato a riflettere in modo strutturato sul FOIA nell'ottica di procedere con la stesura di un documento contenente i principi generali per l'esercizio di tale diritto d'accesso; SNS Pisa ha inserito un apposito titolo nel regolamento sui procedimenti amministrativi per gestire l'accesso civico, in termini procedurali non di contenuti specifici (quali informazioni, quali documenti) dell'accesso.

Si concorda sulla necessità di procedere in tempi più rapidi rispetto all'attesa delle Linee Guida ANAC e si decide di creare un sottogruppo che lavorerà al format di regolamento, che ovviamente sarà rivisto/riadattato successivamente all'emanazione delle suddette linee guida, qualora necessario. Il sotto gruppo è formato da Polito, SNS Pisa, Siena Stranieri, Ca' Foscari. La bozza sarà discussa da tutto il GLAT nella prossima riunione, prevista nell'ultima parte del mese di ottobre.

Si passa alla discussione dei punti all'ordine del giorno.

- 1) Nuovo Piano Nazionale Anticorruzione;

Si passa all'illustrazione del nuovo PNA, pubblicato in G.U. n. 35 del 24 agosto 2016, S.O. Il nuovo PNA è un atto generale d'indirizzo per le PA destinatarie e per i soggetti di diritto privato in controllo pubblico, nei limiti previsti dalla legge;

Nel nuovo PNA viene rafforzato il ruolo del RPC come titolare della predisposizione e proposizione del PTPC all'organo di indirizzo; viene richiamata la necessità di un maggior coinvolgimento degli stakeholder interni ed esterni nella formazione dei PTPC e viene proposta una semplificazione grazie all'inserimento del programma trasparenza nel PTPC, misura peraltro già adottata dalle Università con l'adozione del Piano Integrato.

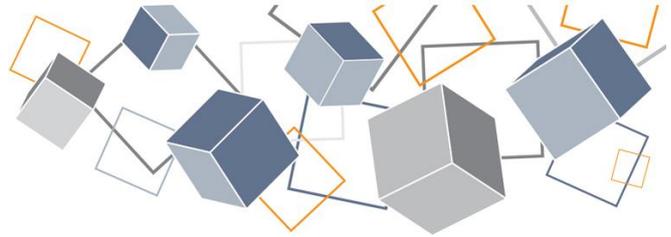
Con riferimento ai destinatari, è importante la distinzione effettuata a proposito dei soggetti di diritto privato; si distingue infatti tra:

- ✓ soggetti di diritto privato in controllo pubblico, che sono sottoposti interamente alle misure di trasparenza e anticorruzione integrative rispetto a quelle del d.lgs 231/2001, tra cui troviamo:
 - società in controllo pubblico, escluse quelle quotate in borsa, interessate dal d.lgs 175 del 19 agosto, relativo alla costituzione di società a partecipazione pubblica, che entrerà in vigore dal 23 settembre;



C O D A U

Convegno dei Direttori generali
delle Amministrazioni Universitarie



- associazioni, fondazioni e altri enti di diritto privato, con bilancio superiore a 500 mila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da soggetti pubblici e in cui la totalità dei titolari dell'organo di amministrazione e indirizzo sia designata da PA;
- ✓ soggetti di diritto privato non in controllo pubblico, per i quali non è prevista una specifica disciplina in tema di prevenzione della corruzione (tuttavia le PA partecipanti promuovono misure di prevenzione della corruzione); tra questi soggetti troviamo quelli con bilancio superiore a 500 mila euro e che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle PA o gestione pubblici servizi; a tali soggetti si applica la disciplina della trasparenza delle PA, in quanto compatibile e per la parte di attività di pubblico interesse esercitata.

Per una disciplina più organica e completa sulle società, si rimanda comunque al suddetto d.lgs 175 del 19 agosto, relativo alla costituzione di società a partecipazione pubblica, che entrerà in vigore dal 23 settembre.

ANAC ha vagliato 48 contributi, compresi quelli del CODAU, di tutti viene dato riscontro in un allegato del PNA. Si rileva che il MIUR ha inviato osservazioni sulla parte relativa alle istituzioni scolastiche e AFAM, senza alcun riferimento alle Università. Ciò conferma come sia necessario un coordinamento ed un fronte comune da parte degli Atenei su questa materia, non trovando "spontanei" interlocutori istituzionali, che dimostrino di rendersi conto che le Università sono una PA con caratteristiche speciali e diverse da tutte le altre.

Il nuovo PNA è formato da una parte generale valida per tutte le PA e gli enti controllati e da una parte speciale riguardante particolari tipologie di PA o particolari ambiti (piccoli comuni, città metropolitane, ordini e collegi professionali, istituzioni scolastiche, tutela e valorizzazione dei beni culturali, governo del territorio e sanità). Si evidenzia però che manca nel nuovo piano tutta quella parte molto specifica contenuta negli allegati del PNA 2013.

Per quanto riguarda la trasparenza, il nuovo PNA si conforma al recente d.lgs 97/2016 (di modifica del d.lgs. 33/2013) e pertanto prevede l'emanazione di nuove linee guida ANAC sostitutive di quelle di cui alla delibera n. 50/2013. Le PA hanno 6 mesi di tempo dal decreto 97 per adeguarsi al nuovo diritto d'accesso generalizzato (FOIA) fermo restando che ANAC, di concerto con il Garante privacy, si è data fino al 31 dicembre 2016 per emanare linee guida generali su questo argomento. La trattazione di questi ultimi due aspetti è rimandata ai successivi punti all'o.d.g.

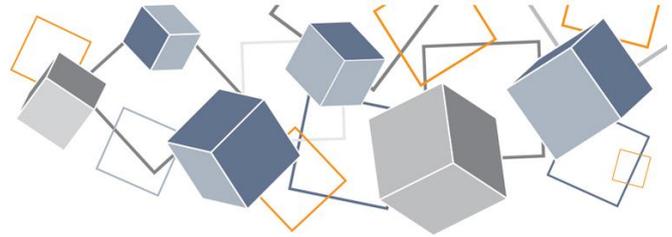
Il nuovo PNA tratta ulteriormente anche:

- i. Rotazione - quella ordinaria costituisce misura di prevenzione del rischio corruttivo ed è prevista anche per le posizioni non dirigenziali purché ne sia data informazione alle parti sindacali; quella straordinaria è adottata come conseguenza di atti disciplinari o procedimenti penali; viene in ogni caso ribadito che la rotazione del personale è obbligatoria e il PTPC deve contenere i criteri per l'attuazione (uffici interessati, periodicità, caratteristiche – funzionale o territoriale);
- ii. Verifica delle cause di incompatibilità e inconfiribilità (d.lgs. 39/2013 e nuovo regolamento ANAC);
- iii. Whistleblowing.

L'ANAC ribadisce che equivale ad omessa adozione, con relative sanzioni:



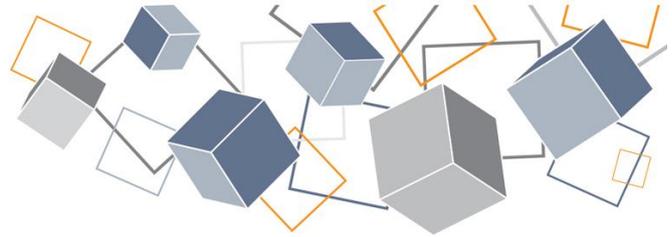
C O D A U
Convegno dei Direttori generali
delle Amministrazioni Universitarie



- a) l'approvazione di un provvedimento puramente ricognitivo di misure, in materia di anticorruzione, in materia di adempimento degli obblighi di pubblicità ovvero in materia di Codice di comportamento di amministrazione;
- b) l'approvazione di un provvedimento, il cui contenuto riproduca in modo integrale analoghi provvedimenti adottati da altre amministrazioni, privo di misure specifiche introdotte in relazione alle esigenze dell'amministrazione interessata;
- c) l'approvazione di un provvedimento privo di misure per la prevenzione del rischio nei settori più esposti, privo di misure concrete di attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui alla disciplina vigente, meramente riproduttivo del Codice di comportamento emanato con il DPR 62/2013.

Le scelte di fondo del nuovo PNA si possono sintetizzare come segue:

- Viene confermata l'ottica di prevenzione della corruzione;
- Viene rilevata la difficoltà della PA nell'autoanalisi organizzativa e del contesto; a tal proposito viene fatto un veloce giro di tavolo per capire come i diversi Atenei si siano comportati per reperire informazioni specifiche per l'analisi del contesto: è emerso che la maggior parte si è rivolta alle Prefetture ed ha ottenuto una risposta utile a tal fine;
- Resta ferma l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013, come integrato dall'Aggiornamento 2015 al PNA, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche;
- Per la trasparenza nel nuovo PNA si fa riferimento al d.lgs 97/2016 con previsione di nuove linee guida interpretative;
- Per i codici di comportamento si conferma l'impostazione generale ma si prevede un intervento tramite linee guida;
- Viene confermato che maggiori livelli di trasparenza costituiscono obiettivo strategico della PA, da tradurre in obiettivi organizzativi e individuali;
- Viene richiamato il Decreto del Ministero dell'Interno del 25/09/2015 sugli indicatori di anomalia finanziaria (Antiriciclaggio) e viene individuato nel RPC in prima battuta il responsabile delle segnalazioni;
- Per il RPC valgono le considerazioni dei piani precedenti in tema di requisiti, responsabilità, doveri e obblighi, durata dell'incarico e poteri;
- Viene specificato che il RPC è tenuto a sollecitare la nomina del RASA (responsabile aggiornamento dati dell'Osservatorio stazioni appaltanti) almeno fino al nuovo sistema di qualificazione in base alle soglie (art. 38 codice appalti);
- Il nuovo PNA conferma che le aree di rischio hanno un ruolo strategico, all'interno di ogni amministrazione, e prescrive che le precedenti "aree obbligatorie" siano denominate "aree generali" e che a queste siano aggiunte le "aree specifiche", in relazione alla tipologia dell'amministrazione.
- Le aree generali, inoltre, vengono incrementate con l'aggiunta dei seguenti ambiti:
 - gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
 - controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
 - incarichi e nomine
 - affari legali e contenzioso



- Ciascuna amministrazione, quindi, con riferimento alle “attività a rischio” richiamate nel comma 16 della legge 190/2012¹, deve avviare, al proprio interno, la definizione delle aree e dei processi in esse contenuti, avendo cura affinché ciò sia l’esito di un processo più ampio (che in casi eccezionali può anche concludersi in due anni) che veda il coinvolgimento di tutte le strutture e di tutti i livelli dell’ente, benché in modo diverso.
- Il PNA si sofferma ancora una volta sulla necessità di “personalizzazione” del PTPC da parte delle PA, infatti “il PTPC non è il complesso di misure che il PNA impone, ma il complesso delle misure che autonomamente ogni amministrazione o ente adotta, in rapporto non solo alle condizioni oggettive della propria organizzazione, ma anche dei progetti o programmi elaborati per il raggiungimento di altre finalità (maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, riqualificazione del personale, incremento delle capacità tecniche e conoscitive)”.
- Ampio spazio è dedicato al ruolo che devono avere gli organi politici sia nel contribuire alla definizione del PTPC, sia nell’individuazione del RPC (del quale vengono richiamate le caratteristiche).
- Con riferimento al monitoraggio dell’applicazione dei PTPC, emerge che il suo scopo non è quello di attestare l’assenza di problemi di qualsiasi tipo, ma di verificare che le misure adottate ai fini della prevenzione della corruzione siano effettivamente applicate per creare la cultura della prevenzione ed apportare un reale miglioramento alle attività, identificando processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura, e prevedendo nuovi e più efficaci criteri per analisi e ponderazione del rischio; il PNA auspica almeno una verifica infrannuale dell’applicazione del PTPC, “al fine di consentire opportuni e tempestivi correttivi in caso di criticità emerse, in particolare a seguito di scostamenti tra valori attesi e quelli rilevati attraverso gli indicatori di monitoraggio associati a ciascuna misura”.
- L’attività di monitoraggio, peraltro, oltre a essere integrata con il sistema di controllo sulla regolarità amministrativa, è un’importante occasione di coinvolgimento e responsabilizzazione.
- Particolare attenzione è riservata agli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), il cui ruolo nelle Università è svolto dai Nuclei di Valutazione; a tal proposito si ricorda che la relazione annuale del RPC va trasmessa anche all’OIV, e che quest’ultimo può chiedere informazioni particolari (anche riferite a casi specifici) al RPC e può fare audizioni con i dipendenti.

2) Verifica adeguatezza e aggiornamento Codice di comportamento;

È stato sottoposto all’attenzione del coordinatore del GLAT un caso, che induce a riflettere sull’attualità ed adeguatezza alle novità introdotte dai recenti interventi legislativi, del format di Codice di Comportamento predisposto dal GLAT e messo a disposizione degli Atenei. In particolare con riferimento all’applicabilità al personale docente (non contrattualizzato e quindi non sottoposto al d.lgs. 165/2001) dei principi del codice per quanto compatibili laddove applicabili, rimandando altresì alle previsioni del Codice Etico. Il dubbio posto

¹ a) autorizzazione o concessione;

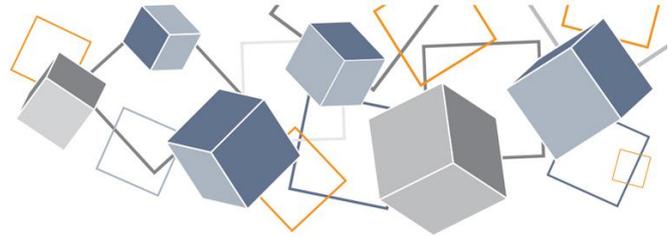
b) scelta del contraente per l’affidamento di lavori, forniture e servizi;

c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;

d) concorsi e prove selettive per l’assunzione del personale e progressioni di carriera.



C O D A U
Convegno dei Direttori generali
delle Amministrazioni Universitarie



riguarda l'opportunità di inserire nel codice di comportamento prescrizioni specifiche per normare i conflitti di interesse per il personale docente.

Dopo un'approfondita discussione, si concorda sul fatto che la gestione del conflitto d'interessi rientri tra i principi generali di comportamento del DPR 62/2013, applicabili anche al personale non contrattualizzato. Di conseguenza attualmente il format di Codice di Comportamento licenziato a suo tempo dal GLAT è da considerarsi ancora attuale e coerente con la normativa, nonostante l'ANAC abbia in un caso sostenuto la necessità di norme specifiche per il personale docente. A tal proposito il GLAT evidenzia che sarebbe opportuno che fosse la stessa ANAC a chiarire se le norme del codice di comportamento sono direttamente applicabili al personale docente in virtù del potere interpretativo di cui la stessa Autorità è dotata.

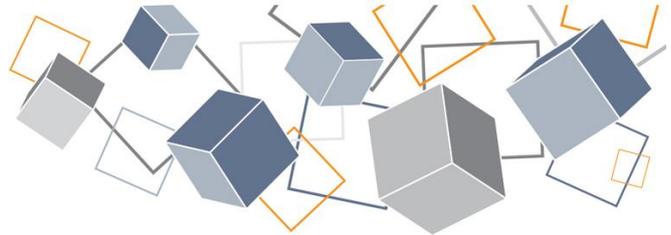
3) Stato di attuazione delle misure previste dal nuovo codice appalti;

Con riferimento al nuovo Codice Appalti, viene effettuata una particolare riflessione sulle spese in economia, poiché il nuovo codice non prevede più questa fattispecie. Dalla discussione emergono diverse situazioni, in particolare troviamo atenei presso i quali il regolamento delle spese in economia attualmente vigente è praticamente inapplicabile in toto poiché strutturato, oltre che sulla base di categorie merceologiche definite, con figure precise che ordinano le spese e un eventuale sistema di deleghe in un quadro strettamente legato alla normativa precedente (es. Unife) Troviamo poi atenei (es. Unibo) che avendo recentemente adottato un nuovo regolamento in economia (seppur antecedente l'entrata in vigore del codice appalti ma tenendo in considerazione i contenuti delle diverse bozze) riescono ad applicarlo integralmente laddove non abrogato dall'applicazione del nuovo codice appalti.

In sintesi quindi, considerando che il nuovo Codice Appalti è una norma direttamente applicabile, emerge come il problema si sposti in realtà sul lato organizzativo: alcuni atenei hanno un sistema di deleghe per l'ordinazione della spesa, alcuni hanno un sistema centralizzato, altri hanno i Direttori di Dipartimento che svolgono funzioni gestionali. Di conseguenza il primo versante su cui agire è l'aggiustamento dell'organizzazione in modo tale da consentire l'applicazione delle nuove norme. In particolare, laddove oltre al regolamento per le spese in economia, anche il regolamento di contabilità, risulti eccessivamente datato, e quindi da rivedere, la soluzione temporanea migliore, nell'attesa dell'adeguamento regolamentare, può consistere nell'adattamento del sistema di deleghe, ad esempio anche nei confronti dei Direttori di Dipartimenti, con il visto di regolarità contabile dei Segretari di Dipartimento passando eventualmente attraverso una specifica delibera del Consiglio di amministrazione.

4) Attuazione delle misure previste dal d.lgs 97/2016 di modifica al d.lgs 33/2013;

Il coordinatore comunica che sul sito del CODAU è stato pubblicato il documento di raffronto tra il d.lgs. 33/2013 prima e dopo l'introduzione del d.lgs. 97/2016. Tale documento, redatto dal dott. Quintaliani che viene ringraziato ancora una volta approvato dall'Ufficio Studi, era già stato messo a disposizione del GLAT per la scorsa riunione.



Si riprende il punto delle comunicazioni relativo alla necessità di aggiornare la griglia allegata alla delibera 50 della CIVIT, che ora è superata. Tutti concordano su un duplice aspetto: innanzitutto è opportuno accelerare i tempi rispetto alla paventata emanazione della delibera di aggiornamento da parte di ANAC, inoltre sarebbe bene, nel contempo, “adattare” la griglia al contesto universitario, specificando per gli adempimenti più complessi, modalità operati e contenuti delle pubblicazioni, per evitare difformità, attualmente anche molto rilevanti, negli approcci dei diversi atenei.

Si decide, anche per questo caso, di costituire un sottogruppo che predisponga la bozza di griglia che sarà discussa da tutto il GLAT nella prossima riunione, prevista nell’ultima parte del mese di ottobre. Questo sottogruppo è costituito da Unipv, Unibo, Uninisubria, Unior e Unipg.

Il coordinatore invita tutti a riflettere su due punti del d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2013, che potranno essere discussi anche tramite scambio di mail nei prossimi giorni:

- Ai Direttori Generali delle Università, considerati organo ex L. Gelmini ma anche dirigente di vertice, si applica l’art. 14, commi 1-bis e 1-ter del d.lgs. 33/2013?
- Con riferimento ai bandi di concorso e all’obbligo di pubblicazione, previsto dall’art. 19 del d.lgs. 33/2013, dei criteri di valutazione della Commissione e delle tracce delle prove scritte, si concorda sul fatto che entrambe queste pubblicazioni vadano effettuate a procedimento terminato, quindi successivamente al verbale di approvazione atti della procedura?

5) Varie ed eventuali

Il Coordinatore ricorda che con d.lgs 175 del 19 agosto è stato emanato il provvedimento relativo alla costituzione di società a partecipazione pubblica, che entrerà in vigore dal 23 settembre. L’analisi dei contenuti della norma e delle relative ricadute è rimandata alla prossima riunione.

Alle ore 15.50 si chiudono i lavori.