

Gruppo di lavoro Anticorruzione e Trasparenza

GLAT mercoledì 23 maggio 2018 – Università di Camerino

Presenti:

Vincenzo Tedesco, Stefano Burotti, Alessandra Ciccarelli, Sabbieti (Unicam), Francesco Pezzino e Silvia Fusari (IMT), Alberto Domenicali (IUAV), Monica Campana (Unife), Mario Ravera e Nathalie Vacchiano (Polito), Alessandra Janusek (SISSA), Michele Toschi (Unibo), Federico Raos e Mattia Orsenigo (Unisubria), Carlotta Gaeta (Unive), Marina Mazzoni (Unipi).

Ordine del giorno

- 1) Comunicazioni
- 2) Stato di attuazione delle misure del PNA 2017 e vigilanza ANAC
- 3) Modelli di analisi e gestione dei rischi sui processi
- 4) Linee guida ANAC sul codice appalti
- 5) Stato di attuazione delle misure di GDPR (protezione dati)
- 6) Atto di indirizzo MIUR su Anticorruzione e Trasparenza.

Alle ore 10,30 apre la riunione il dott. Tedesco dopo i saluti del Rettore dell'Università di Camerino.

6) Atto di indirizzo MIUR su Anticorruzione e Trasparenza.

Il dott. Tedesco illustra il recente documento del MIUR denominato Atto d'indirizzo sul PNA 2017 dell'ANAC sottolineando in particolare la parte relativa alla definizione dei casi di incompatibilità del personale docente in regime a tempo pieno e della necessità evidenziata nelle ultime righe dell'atto affinché gli atenei si uniformino alle sue prescrizioni. Evidenzia la particolarità della fonte del diritto che imporrebbe una immediata esecutività del contenuto riguardo alla materia in oggetto per gli atenei, sottolineando che in ogni caso la stessa era stata suggerita e sollecitata dal PNA 2017, che contiene come noto uno specifico approfondimento per le università. Intervengono sul punto il dott. Pezzino, il dott. Toschi e l'Ing. Ravera puntualizzando e confermando che l'esecutività prevista nell'ultimo punto consentirebbe agli atenei di avere regolamenti uniformi almeno sui principi generali rispetto al tema delle incompatibilità del personale docente e ricercatore. Tale risultato era stato più volte auspicato e sollecitato nel tavolo di lavoro ANAC sul nuovo PNA a cui hanno partecipato anche Crui e Codau, in quanto occasione importante per adeguare i regolamenti in materia che presentano forti discrasie anche in considerazione della giurisprudenza più recente in materia.

La discussione ha inizio rilevando che ANAC ha dedicato alle Università una sezione del PNA 2017, ma senza prevedere misure sostanzialmente diverse per gli atenei, nonostante le specificità e l'autonomia che li caratterizzano.

L'atto di indirizzo del Ministero ricalca sostanzialmente quanto indicato nel PNA per le parti 1 e 2, richiamando in alcuni punti integralmente il testo del PNA stesso.

L'ambito al quale l'atto di indirizzo ministeriale riserva maggiori precisazioni è quello relativo alle incompatibilità. Anche in questo caso però si rileva che alcuni concetti avrebbero potuto essere meglio quantificati, come ad esempio l'occasionalità, la cui definizione viene completamente lasciata alla discrezionalità degli atenei. Ci si interroga quindi se sia possibile percorrere la strada verso l'uniformità tra gli atenei.

Già ora infatti, alcuni atenei hanno adottato regolamenti molto restrittivi, ne è un esempio l'aver dichiarato incompatibile la detenzione della Partita IVA da parte di docenti in regime di tempo pieno, in contrasto con quanto invece indicato nell'atto di indirizzo ministeriale.

L'atto di indirizzo demanda ampiamente al livello regolamentare degli atenei l'onere di determinare il posizionamento del livello di permissività rispetto a diverse attività. Sicuramente una tale impostazione può essere considerata un passo in avanti con riferimento all'affermazione di principi guida, ma non vengono indicati limiti quantitativi o criteri per definirne i limiti. Da ciò discende la concreta possibilità di giungere ad avere regolamenti sostanzialmente differenti tra i diversi atenei, con differenze di trattamento dei professori a tempo pieno che si trovano nella medesima situazione e rischio, in ultima analisi, di possibili comportamenti opportunistici anche con riferimento al reclutamento. Un altro ambito in cui è alto il rischio di incrementare la diversificazione tra gli atenei è l'individuazione delle attività verso le quali alcune professioni, per loro natura, sono interessate (es. collaudi e progettazioni). Si sottolinea quindi la necessità di equilibrio ed uniformità nella trattazione di questi diversi profili.

Si sottolinea che l'attività di verifica ("Progetto Magistri") sulle incompatibilità tra il regime di tempo pieno e lo svolgimento di attività professionale effettuata dalla Guardia di Finanza fino a questo momento, ha interessato professori delle facoltà di Ingegneria e Architettura, ma nel futuro interesserà, in base alle dichiarazioni comparse sulla stampa nazionale, anche quelle di Giurisprudenza, Economia e Medicina.

Le contestazioni che vengono sollevate in genere sono quelle classiche e riguardano appunto l'incompatibilità tra il regime di tempo pieno dei professori e l'esercizio dell'industria e del commercio. In tale ambito l'atto di indirizzo ministeriale è chiaro, specificando cosa è vietato e cosa è consentito (come ad esempio l'assunzione di cariche in determinate tipologie di società). Durante il dibattito ci si interroga sull'ammissibilità della carica di presidente di società senza delega. Si precisa che nell'atto di indirizzo non si fa distinzione tra deleghe e cariche operative.

In sintesi si evidenzia che il mandato ANAC (evidente dal PNA 2017) riguardava solo la questione delle incompatibilità, mentre l'atto di indirizzo è più ampio come tematiche ma meno prescrittivo sulla quantificazione degli ambiti relativi all'incompatibilità. Le considerazioni che emergono dall'atto di indirizzo sono senz'altro condivisibili poiché rispecchiano il PNA, costituiscono quindi il punto di partenza per apportare le necessarie modifiche regolamentari, in un quadro in cui si ritiene che siano necessari equilibrio e uniformità a livello nazionale.

La CRUI vede con favore l'aggiornamento dei regolamenti sulle incompatibilità e la strada dell'uniformità tra gli atenei potrebbe passare anche attraverso un'azione di sensibilizzazione comune.

In vista dell'aggiornamento dei PTPCT degli atenei, da effettuare entro agosto 2018 per recepire le previsioni del PNA, si ritiene opportuno inserire le misure previste nell'atto di indirizzo indicandone la tempistica, poiché verosimilmente non sarà possibile effettuare tutti gli adeguamenti regolamentari entro tale scadenza.

Con riferimento all'unificazione tra il Codice Etico e il Codice di Comportamento, ricordando che le Università di Bologna, Camerino e Salerno hanno già effettuato tale scelta, si ritiene possibile attendere l'emanazione delle annunciate linee guida ANAC in materia (Linee guida sui codici di comportamento ipotizzate al § 6.1, pag. 69 del PNA).

Si coglie l'occasione per segnalare il Commento dell'Ufficio Studi CODAU su "La natura giuridica delle linee guida dell'ANAC e la loro tutela giurisdizionale" - Commento a Tar Lazio sez. I sentenza n.1375 del 14 febbraio 2018 - 15 maggio 2018 - http://www.codau.it/sites/default/files/allegati_ufficio_studi/linee_guida_.pdf

In particolare la dott.ssa Alessandra Ciccarelli (area legale Unicam), ne sintetizza i contenuti ricordando che possiamo trovarci di fronte a tre tipologie di linee guida:

- quelle proposte dall'ANAC ed approvate con decreto ministeriale;
- quelle approvate dalla stessa ANAC con carattere vincolante;
- quelle approvate dall'ANAC ma con carattere non vincolante.

Con particolare riferimento a queste ultime, si ricorda che le amministrazioni non hanno obbligo di seguirle ma in tal caso devono esplicitare le ragioni (di fatto e di diritto) per cui si sono determinate a non seguirle. In mancanza di tale motivazione l'amministrazione incorre nell'eccesso di potere (in sostanza le linee guida non vincolanti sono state equiparate alle circolari) e la loro impugnazione va effettuata insieme agli atti conseguenti (doppia impugnazione).

3) Modelli di analisi e gestione dei rischi sui processi

Come concordato, vengono illustrate le esperienze di tre Atenei che, in modo diverso, hanno affrontato la mappatura dei processi e la relativa analisi del rischio corruttivo.

Le presentazioni sono state effettuate da Alessandra Janousek (SISSA), Michele Toschi (Unibo) e Marina Mazzoni (Unipi), in allegato al presente verbale.

I punti comuni emersi sono i seguenti:

- l'attività è svolta da un gruppo di lavoro variamente composto
- laddove non erano presenti all'interno competenze specifiche relative all'analisi dei processi e alla gestione del rischio, è stato importante prevedere un intervento formativo al gruppo (segnalato il Prof. Monteduro di Tor Vergata); a tal proposito si segnala l'importanza dell'uniformità semantica per individuare correttamente macroprocessi, processi ed attività
- i processi finora mappati riguardano le attività di supporto e non le attività core erogate dai docenti, che invece saranno oggetto di approfondimento nel futuro
- l'attività di mappatura è stata anche l'occasione per modificare alcune attività effettuando modifiche organizzative finalizzate al superamento delle criticità emerse
- i macro ambiti considerati in questa fase sono risultati: acquisti, didattica, RU; da questi si è partiti per individuare i processi a maggior rischio
- si segnala la costituzione da parte della SISSA di una Commissione Audit di supporto al RPCT (di composizione esterna e che riferisce al CdA)
- fondamentale è risultato il supporto della direzione generale e il superamento della visione della prevenzione della corruzione come mero adempimento

- una delle modalità per garantire commitment politico alla mappatura dei processi è stata legare il gruppo di lavoro ad un obiettivo direzionale (Unibo)
- il lavoro di mappatura e analisi del rischio è un lavoro graduale, una possibilità può consistere nell'effettuare l'analisi del rischio su tutti i processi, e di individuare misure di prevenzione ogni anno, a partire dai settori con rischio più alto o da settori segnalati da ANAC
- è emerso l'abbandono dell'approccio quantitativo della valutazione del rischio (consigliato da ANAC nel primo PNA e ideale solo se si ha già un'elevata conoscenza dei processi e se questi sono molto ben strutturati) a favore di un approccio qualitativo (tipo ISO o CAF)
- è emerso il ruolo fondamentale della comunicazione, che costituisce un mezzo fondamentale per garantire trasparenza ed uno strumento per mantenere alta la motivazione
- la maggiore criticità emersa è lo scarso coinvolgimento degli organi accademici e del personale docente; a tal proposito si concorda sulla necessità di operare verso un maggiore coinvolgimento della componente docente degli atenei
- altra criticità emersa è il fatto che questo tipo di attività è in continua evoluzione a causa dell'evoluzione dei processi stessi ma anche delle strutture organizzative; è quindi necessario tener conto che l'attività non ha un termine, ma va continuamente monitorata, aggiornata ed adeguata

5) Stato di attuazione delle misure di GDPR (protezione dati)

Si ricorda che la materia è stata trattata da GdL CODAU sull'ICT coordinato dall'Ing. Pedranzini.

So ricorda inoltre che il nuovo GDPR entra in vigore il prossimo 25 maggio.

La Crui sostiene che sia necessario fare un regolamento con obblighi in materia di privacy. A tal proposito dopo una breve discussione si propone di stendere una bozza di modello di regolamento da parte di GLAT.

In seguito all'entrata in vigore del GDPR, i principali punti da affrontare risultano i seguenti:

- iniziare a lavorare sul registro de trattamenti
- aggiornare la parte sui consensi da parte degli utenti
- affrontare il tema dei software sulla valutazione d'impatto
- individuare ed adottare misure di prevenzione del data break

Si rimanda alle slide presentate dal dott. Stefano Burotti (Unicam), allegate al presente.

4) Linee guida ANAC sul codice appalti

Si ricorda che sono state aggiornate le Linee guida ANAC n. 4 - Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici

https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/ContrattiPubblici/LineeGuida/_lineeGuida4

Si segnalano inoltre:

- le Linee guida n. 9 - Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato
https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/ContrattiPubblici/LineeGuida/_lineeGuida9
con particolare riferimento al concetto di rischio, alla sua analisi preliminare, al concetto di rischio operativo, al rischio legato alla domanda e al trasferimento del rischio all'operatore economico
- le Linee Guida n. 8 - Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili
https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/ContrattiPubblici/LineeGuida/_lineeGuida8
in particolare con riferimento agli acquisti in ambito sanitario
- la sentenza del Consiglio di Stato riguardo il principio di rotazione
<https://www.giurisprudenzappalti.it/sentenze/il-consiglio-di-stato-sul-principio-di-rotazione/>
- il documento relativo all'attività di verifica dell'ANAC, approvato nella seduta dello scorso 14 marzo, utile check-list per i contenuti da inserire nell'aggiornamento dei PTPCT da effettuarsi entro il prossimo 31 agosto
<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/home/RisultatoRicerca?id=d837adb20a7780425331f3ff9ddee9cd&search=attivit%C3%A0+di+vigilanza+2018>

Termine ore 14,30