



C O D A U

Convegno dei Direttori generali
delle Amministrazioni Universitarie



L'impatto della normativa anticorruzione nelle università. Ambiti applicativi e soluzioni pratiche

Università di Pisa, 14 novembre 2014

Alberto Domenicali

Coordinatore GLAT (Gruppo di lavoro Anticorruzione e Trasparenza CODAU)

PROGRAMMA

1

Le società partecipate

2

Gli organi di indirizzo politico -amministrativo

3

Sovvenzioni e contributi

4

Bilanciamento tra trasparenza e privacy

5

Questioni aperte e nuove funzioni ANAC

Le società partecipate

Ambito soggettivo di applicazione del d.lgs 33/2013

- ❑ modifica art. 11, d.lgs 33/2013 (art. 24 bis legge 114/2014).
- ❑ sono sottoposte alle disposizioni sulla trasparenza:
 - Le PA di cui all'art. 1, comma 2 d.lgs 165/2001 (incluse le Università statali) e le Autorità indipendenti;
 - Gli enti di diritto pubblico non territoriali, istituiti, vigilati o finanziati da PA oppure i cui amministratori siano nominati da PA (incluse le Università non statali);
 - Gli **enti di diritto privato in controllo pubblico** limitatamente all'attività di pubblico interesse esercitata (funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici). Per controllo si intende ai sensi dell'art. 2359 C.C. oppure poteri di nomina dei vertici o dei componenti organi;
 - Le società partecipate dalle PA di cui sopra a cui si applicano, **in caso di partecipazione non maggioritaria**, per la parte di attività di pubblico interesse esercitata, le disposizioni di cui all'art. 1, commi da 15 a 33 della legge 190/2012.

Le società partecipate

- ❑ L'art. 1, comma 34 della legge 190/2012 prevede l'applicazione delle disposizioni dei commi da 15 a 33 alle PA di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs 165/2001, agli enti pubblici nazionali e alle società partecipate e controllate dalle PA, per la parte di attività di pubblico interesse.

- ❑ Quindi ora, con la modifica all'art. 11 del d.lgs 33/2013 si allarga la nozione agli enti di diritto privato in controllo pubblico (in attesa nuova delibera ANAC in base a quanto prevede la n. 144/2014) intendendo la presenza di due requisiti congiunti:
 - L'esercizio di funzioni amministrative , attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici;

 - Il controllo ai sensi dell'art. 2359 C.C. oppure poteri di nomina dei vertici o dei componenti organi.

Le società partecipate

ATTENZIONE: possibili ma al momento non sicuri riflessi anche sulle disposizioni dell'art. 22 del d.lgs 33/2013 (pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati e agli enti di diritto privato in controllo pubblico nonché partecipazioni in società di diritto privato). Qui si parla di controllo pubblico ma non di attività di pubblico interesse. Il GLAT propende per un coordinamento tra l'art. 11 e 22.

Sui concetti di ente di diritto privato che svolge attività di pubblico interesse e controllo vedi anche circolare 1/2014 Dipartimento Funzione Pubblica – nozione di **controllo pubblico congiunto**.

Le società partecipate

Art. 11 d.lgs 33/2013 (Ambito soggettivo di applicazione)

1. Ai fini del presente decreto, per 'pubbliche amministrazioni si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

2. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche:

- a) agli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati;
- b) limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, agli enti di diritto privato in controllo pubblico, ossia alle società e agli altri enti di diritto

privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile da parte di pubbliche amministrazioni, oppure agli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

3. Alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 1, in caso di partecipazione non maggioritaria, si applicano, limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, le disposizioni dell'articolo 1, commi da 15 a 33, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

Le società partecipate

Art. 2359 Codice Civile

(Società controllate e società collegate).

Sono considerate società controllate:

- 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;**
- 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;**
- 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.**

Le società partecipate

Art. 22 d. lgs 33/2013

Obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato.

1. Ciascuna amministrazione pubblica e aggiorna annualmente:

- a) l'elenco degli enti pubblici, comunque denominati, istituiti, vigilati e finanziati dalla amministrazione medesima ovvero per i quali l'amministrazione abbia il potere di nomina degli amministratori dell'ente, con l'elencazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate;
- b) l'elenco delle società di cui detiene direttamente quote di partecipazione anche minoritaria indicandone l'entità, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate;
- c) l'elenco degli enti di diritto privato, comunque denominati, in controllo dell'amministrazione, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate. Ai fini delle presenti disposizioni sono enti di diritto privato in controllo pubblico gli enti di diritto privato sottoposti a controllo da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti costituiti o vigilati da pubbliche amministrazioni nei quali siano a queste riconosciuti, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi;
- d) una o più rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra l'amministrazione e gli enti di cui al precedente comma.

Le società partecipate

segue

2. Per ciascuno degli enti di cui alle lettere da a) a c) del comma 1 sono pubblicati i dati relativi alla ragione sociale, alla misura della eventuale partecipazione dell'amministrazione, alla durata dell'impegno, all'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, al numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, al trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante, ai risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari. Sono altresì pubblicati i dati relativi agli incarichi di amministratore dell'ente e il relativo trattamento economico complessivo.
3. Nel sito dell'amministrazione è inserito il collegamento con i siti istituzionali degli enti di cui al comma 1, nei quali sono pubblicati i dati relativi ai componenti degli organi di indirizzo e ai soggetti titolari di incarico, in applicazione degli articoli 14 e 15.
4. Nel caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati relativi agli enti di cui al comma 1, è vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata.
5. Le amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo promuovono l'applicazione dei principi di trasparenza di cui ai commi 1, lettera b), e 2, da parte delle società direttamente controllate nei confronti delle società indirettamente controllate dalle medesime amministrazioni.
6. Le disposizioni di cui al presente articolo non trovano applicazione nei confronti delle società, partecipate da amministrazioni pubbliche, quotate in mercati regolamentati e loro controllate.

Gli organi di indirizzo politico-amministrativo

L'art. 14 del d.lgs 33/2013 indica gli obblighi di pubblicazione dei componenti gli organi di indirizzo politico.

- Atto di nomina o proclamazione con durata incarico;
- Curriculum vitae;
- Compensi connessi alla carica e importi di viaggi e missioni;
- Altre cariche presso enti pubblici e privati e relativi compensi;
- Altri incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e relativi compensi;
- Dichiarazioni di cui all'art. 2,3,4, legge 441/82 (dichiarazione redditi e diritti reali su immobili, mobili registrati, azioni e quote di società, cariche di amministratore e sindaco in società, propria, nonché del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado se vi consentono).

Gli organi di indirizzo politico-amministrativo

Delibera ANAC n. 144 del 7 ottobre 2014

La delibera distingue tra organi di indirizzo politico e organi di amministrazione e gestione.

Criterio: organi di indirizzo politico dove si concentrano competenze di approvazione statuto, regolamenti, definizione ordinamento servizi, dotazione organica, linee di indirizzo, determinazione programmi e obiettivi strategici, approvazione bilanci, piani di attività e di investimento.

Le Università statali individuano tali organi nel **Rettore, Consiglio di Amministrazione e Senato accademico**. Solo nel caso in cui il Senato abbia mera funzione consultiva rispetto alle funzioni dei primi due può essere escluso con atto motivato.

Le Università non statali individuano gli organi di indirizzo politico in base ai propri statuti.

Gli organi di indirizzo politico-amministrativo

Sanzioni specifiche di tipo amministrativo in caso di violazione, in base all'art. 47 (sanzione pecuniaria da 500 a 10 mila euro al responsabile).

ATTENZIONE: collegamento con art. 23 «Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi».

Pubblicazione provvedimenti finali adottati dagli organi di indirizzo politico (e dai Dirigenti) per quanto riguarda:

- a) Autorizzazione o concessione;
- b) Scelta del contraente per affidamento lavori, forniture e servizi;
- c) Concorsi e prove selettive personale;
- d) Accordi stipulati con privati o con altre PA;

Sovvenzioni, contributi, sussidi

L'art. 26 prevede:

1. obbligo di pubblicazione degli atti di determinazione dei criteri e modalità con cui le PA concedono sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti.
2. pubblicazione atti di concessione di sovvenzioni, contributi e sussidi, ecc... superiori a mille euro.
3. pubblicazione quale condizione di efficacia dei provvedimenti.
4. esclusione dalla pubblicazione dei dati identificativi dei beneficiari quando si possano rilevare informazioni sullo stato di salute ovvero sulla situazione di disagio economico-sociale degli interessati.

Sovvenzioni, contributi, sussidi

I dati sono pubblicati in formato tabellare aperto che ne consente l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo ai sensi dell'articolo 7 e organizzate annualmente in unico elenco.

Si richiama le FAQ specifiche dell'ANAC in tema di trasparenza in particolare la **13.2** che prevede che la pubblicazione, che deve avvenire tempestivamente, riguardi importi superiori a mille euro anche se erogati con più atti.

Si evidenzia anche la **FAQ n.13.3** che prevede, vista la molteplicità di atti gestiti dalle amministrazioni, sia rimessa ad ogni amministrazione l'individuazione delle fattispecie non riconducibili alla categoria degli atti in oggetto.

Inoltre la FAQ **13.5** ci ricorda che la pubblicazione avviene su base annuale.

vedi anche delibera 59/2013 CIVIT

Sovvenzioni, contributi, sussidi

TIPOLOGIA INTERVENTO	PUBBLICAZIONE	MODALITA'	FONTE NORMATIVA
Esonero tasse totale o parziale	SI	Per singola posizione ma senza il nominativo	D.lgs 68/2012 e normativa regionale
Borse di mobilità per studenti universitari	SI	Per singola posizione ma senza il nominativo	D.L. 69/2013, art. 59
Borse e premi di studio vari (non collegati a specifiche attività da svolgere)	SI	Per singola posizione nominativa	Regolamenti di ateneo
Borse Erasmus, Socrates e simili	SI	Per singola posizione nominativa	
Attività culturali studenti	SI	Per singola associazione nominativa	Legge 429 del 3 agosto 1985
Contributi, sussidi e altro erogati a favore di enti pubblici e privati ad esclusione dei casi di partecipazione nella governance dei suddetti, da pubblicare nella sezione Enti controllati	SI	Per singola posizione	Convenzione o altro

Attività di vigilanza ANAC su segnalazione

ATTENZIONE!

L'ANAC ha iniziato l'attività di vigilanza sulle pubblicazioni dietro segnalazioni ricevute.

Al momento l'interazione è avvenuta con 3 atenei.

http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/elenco_24102014.pdf

Bilanciamento trasparenza e privacy

Il bilanciamento con la privacy

(<http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/3134436>)



- Diffusione dei dati personali
- Principi di necessità, pertinenza, non eccedenza



**strumento di attuazione della
prevenzione corruzione**

Bilanciamento trasparenza e privacy

Limite generale alla trasparenza per quanto riguarda:

- Pubblicazione dati personali;
- Divieto assoluto di pubblicazione dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale;
- Massima attenzione nella selezione dei dati idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche, le opinioni politiche, le adesioni a partiti o sindacati, informazioni del casellario giudiziale, ecc...;
- Adottare le misure per evitare l'indicizzazione e rintracciabilità tramite motori di ricerca e web.

Bilanciamento trasparenza e privacy

- ❑ La pubblicazione di dati non obbligatori può essere effettuata anonimizzando i nominativi eventualmente presenti;
- ❑ Deve essere garantita la qualità delle informazioni pubblicate ai sensi dell'art. 6 d.lgs 33/2013 e pertanto le PA dovranno mettere a disposizione solo dati personali esatti, aggiornati e contestualizzati;
- ❑ I dati vanno pubblicati in formato di tipo aperto (txt, pdf, xml, art. 68 Codice Amministrazione Digitale) e sono riutilizzabili con obbligo di citazione della fonte e dell'integrità;
- ❑ Limiti al riutilizzo dei dati personali secondo il principio di finalità;
- ❑ Durata obbligo pubblicazione in generale per 5 anni a partire dal 1° gennaio anno successivo a quello in cui decorre l'obbligo. Sono previste deroghe se producono effetti oltre tale periodo, nel caso dei dati di cui all'art. 14 e 15 (3 anni oltre la scadenza del mandato o incarico) o in caso di termini diversi previsti per legge.
- ❑ Attenzione alla pubblicazione dei CV (pertinenza, eccedenza, aggiornamento).

Interventi normativi

I nuovi compiti dell'ANAC in tema di appalti e lavori (legge 114/2014 e legge 89/2014)



- Soppressione AVCP e assorbimento compiti da ANAC (ad es. <http://www.anticorruzione.it/?p=13939>);
- trasferimento compiti di misurazione e valutazione performance da ANAC a DPF (per le Università restano ferme su ANVUR);
- potere di ANAC di proporre al Prefetto a) di ordinare la rinnovazione degli organi sociali, oppure b) di **provvedere direttamente alla straordinaria gestione dell'appaltatrice** limitatamente al completamento del contratto.
- **varianti in corso d'opera**, per gli appalti di lavori d'importo pari o superiore alla soglia comunitaria, le varianti di valore superiore al 10% dell'importo di gara devono essere trasmesse all'ANAC entro 30 giorni dall'approvazione della P.A., mentre, per gli appalti d'importo inferiore, dette varianti devono essere comunicate all'Osservatorio dell'(ex) A.V.C.P sempre entro 30 giorni dall'approvazione della P.A

Interventi normativi

I nuovi compiti dell'ANAC in tema di appalti e lavori (legge 114/2014 e legge 89/2014)



- Ora l'ANAC riceve segnalazioni di illecito, anche previste dall'art. 54 e 54bis d.lgs 165/2001 – <http://www.campagnatrasparenza.it/>
- Segnalazione ad ANAC solo dopo aver esperito l'accesso civico <http://www.anticorruzione.it/?p=13885>
- Riceve segnalazioni di illecito dagli Avvocati dello Stato, non dagli avvocati dipendenti delle PA o degli incaricati, fermo restando l'obbligo di denuncia alla Procura;
- Irroga sanzione amministrativa da mille a diecimila euro in caso di omissione del Piano triennale anticorruzione, il Programma trasparenza e il Codice di comportamento.

Problemi ancora aperti da affrontare

Dal Convegno CODAU del 25-27 settembre 2014

- ❑ Whistleblowing policy – ancora scarsa propensione a denunciare fatti rilevanti;
- ❑ Esigenza di un rapporto diretto tra il GLAT e i singoli RPC – sensazione talvolta di solitudine del RPC;
- ❑ Necessità di recuperare un codice personale di valori etico-morali;
- ❑ Insistere nell’opera di sensibilizzazione interna sui temi della trasparenza e anticorruzione;
- ❑ Presenza di una cornice normativa dettagliata che non consente di interpretare in maniera flessibile le disposizioni in materia;
- ❑ Valorizzare al massimo le disposizioni in materia in un’ottica preventiva.

Contatti

Per informazioni o quesiti potete contattare il GLAT sui temi dell'anticorruzione e trasparenza:

- ❑ alberto.domenicali@unibs.it
- ❑ vincenzo.tedesco@adm.unipi.it
- ❑ alessandro.perfetto@unife.it
- ❑ fabio.romanelli@uniud.it
- ❑ angelo.sacca@unito.it
- ❑ mario.ravera@polito.it
- ❑ vito.quintaliani@unipg.it
- ❑ marco.degliesti@unibo.it
- ❑ massimo.asaro@sns.it
- ❑ iruotolo@unior.it
- ❑ federico.raos@uninsubria.it