



## **INTRODUZIONE**

### **Il Piano Nazionale Anticorruzione**

La legge Severino (190/2012) stabilisce l'adozione di un Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), un atto d'indirizzo (non vincolante) elaborato dall'Anac per le amministrazioni pubbliche e per gli altri soggetti tenuti ad applicare la normativa di prevenzione della corruzione. Il PNA ha durata triennale ed è aggiornato annualmente. Sia il Piano che i relativi aggiornamenti si pongono come un "manuale operativo" per aiutare l'attività della Pubblica amministrazione a individuare e prevenire i rischi di corruzione, *maladministration* o casi di conflitto di interessi, ferma restando l'autonomia organizzativa interna.

L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), con la delibera n. 1208 del 22 novembre 2017, ha approvato l'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), contenente una sezione apposita dedicata alle "Istituzioni Universitarie".

Le misure, sia pure suggerite e non imposte, nascono dall'analisi dei rischi di corruzione ricorrenti nelle amministrazioni considerate. Si tratta di misure esemplificative per prevenire il rischio di corruzione e, per questo, in alcuni casi non contengono elementi di dettaglio. In questo senso, il PNA è considerato anche dal legislatore come uno strumento di indirizzo e di sostegno alle amministrazioni, volto a rafforzare e orientare l'attuazione della normativa secondo un principio non meramente formale. Rimane pertanto nella piena responsabilità delle amministrazioni individuare e declinare queste ed altre misure nel modo più adatto allo specifico contesto organizzativo, per prevenire i rischi corruttivi, come identificati nel processo di analisi e gestione del rischio, necessari per l'elaborazione dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione (PTPC).



## **Perché le Università**

Dall'anno scorso l'Anac dedica l'Aggiornamento annuale a particolari tipologie di amministrazioni con lo scopo di fornire indicazioni che siano il più utili, concrete e aderenti possibile al contesto in cui esse operano. Nel 2016 è stata la volta, ad esempio, del comparto sanitario e di quello relativo ai contratti pubblici. Quest'anno, anche a seguito di alcune attività di vigilanza effettuate, l'Autorità ha ritenuto opportuno dedicare un capitolo dell'Aggiornamento al PNA anche alle istituzioni universitarie (96 in tutto fra private e statali, 11 delle quali telematiche).

Le misure organizzative e procedurali e di prevenzione suggerite sono naturalmente rimesse agli Atenei. Si tratta della prima volta in cui è presente nel documento una corposa sezione specifica dedicata alle Istituzioni universitarie. Con una serie di indicazioni che riguardano tutti gli aspetti della vita degli Atenei. Ciascuna indicazione è preceduta da un'analisi di contesto approfondita e dalla normativa di riferimento.

## **Un percorso partecipato**

Per assicurare il pieno coinvolgimento del mondo accademico a tutti i livelli e a garanzia dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta, a febbraio 2017 è stato formato un tavolo di confronto composto, oltre che dall'Anac, da tutti i principali attori istituzionali: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), Consiglio Universitario Nazionale (CUN), Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), Convegno dei Direttori Generali delle Amministrazioni Universitarie (CODAU), Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari (CNSU) e un esperto di settore. Il tavolo è stato successivamente ampliato con la partecipazione del Comitato Nazionale dei Garanti per la Ricerca (CNGR) e dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR).

Il testo elaborato è stato pubblicato sul sito dell'Anac ad agosto e, come accade di consueto per tutti gli atti di regolazione emanati dall'Autorità, è stato sottoposto a consultazione pubblica fino al 15 settembre, con l'obiettivo di raccogliere osservazioni e proposte di integrazione anche da esterni al tavolo. Sono pervenuti così 30 contributi da altrettanti soggetti, istituzionali e non (associazioni, professori, rettori, dipendenti pubblici e privati cittadini). Molti dei suggerimenti sono stati accolti o hanno portato alla riformulazione di



alcune parti del testo. Il 22 novembre il Consiglio dell'Anac ha approvato la versione definitiva dell'Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione.

## **I CONTENUTI DEL PIANO PER L'UNIVERSITÀ**

Il capitolo dedicato alle Istituzioni universitarie affronta tutti i principali aspetti del settore, dalla ricerca alla didattica, dal reclutamento dei docenti alla formazione delle commissioni esaminatrici, dalle incompatibilità ai conflitti d'interesse. Il documento ricorda che l'Università e la Ricerca costituiscono un settore rilevante dell'amministrazione italiana, particolarmente caratterizzato dai principi costituzionali di libertà della scienza e di autonomia delle istituzioni di alta cultura, per cui le comunità scientifiche che si raccolgono nelle istituzioni universitarie hanno diritti costituzionalmente garantiti che si esercitano nei limiti della legge dello Stato.

La legge dello Stato attribuisce poteri d'indirizzo e coordinamento al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR). Ecco perché tutte le misure sono suggerite e non imposte, ma nascono e sono state individuate in base all'analisi dei rischi di corruzione ricorrenti nelle Amministrazioni considerate. Si tratta di misure esemplificative per prevenire il rischio di corruzione e, per questo, in alcuni casi non contengono elementi di dettaglio. In questo senso, il PNA è considerato, anche dal legislatore, come uno strumento di indirizzo e di sostegno alle Amministrazioni, volto a rafforzare e orientare l'attuazione sostanziale.

### ***Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct)***

Laddove possibile, è altamente consigliabile mantenere tale ruolo in capo a dirigenti di prima fascia, o equiparati. Nelle Università, pertanto, l'incarico di Rpct può essere affidato anche al direttore generale, alla luce dell'elevata qualificazione professionale e della comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali. In ogni caso dovrà essere garantita l'indipendenza dalla sfera politico-gestionale.

Nelle università con limitate risorse di personale, in cui più dirigenti svolgono funzioni *ad interim*, è necessario garantire un bilanciamento delle funzioni per evitare quanto più possibile la concentrazione di poteri decisionali in una o poche figure. Se ciò non è effettivamente praticabile per le ridotte dimensioni



dell'ateneo, è opportuno prevedere adeguati controlli o ricorrere alla segregazione delle funzioni.

### **Ricerca**

Pur dando atto degli sforzi del MIUR nel codificare – con i DD.MM. nn. 593 e 594 del 2016 – la prassi di pubblicare bandi, documenti utili a chiarire criteri e modalità di valutazione nonché format di presentazione delle domande, l'Autorità ha rilevato che la parziale disorganicità e asistematicità della normativa in materia di ricerca universitaria determina un ostacolo per la parità di condizioni alla piena accessibilità ai fondi di finanziamento, nella misura in cui rendono oltremodo incerto il novero dei soggetti finanziatori e il quadro dei finanziamenti pubblici esistenti.

Alla pluralità di fondi si associa una corrispondente pluralità dei soggetti di *governance* che non sembra assicurare piena e trasparente conoscibilità dei finanziamenti esistenti, delle procedure adottate dai soggetti erogatori, dei criteri di valutazione, dei destinatari dei finanziamenti e dei valutatori. La frammentazione rende di fatto difficilmente conoscibile il quadro dei finanziamenti.

Per le ragioni sopra esposte, fra le misure suggerite dal Piano, viene suggerito di:

1. Rafforzare le misure e gli strumenti di coordinamento già previsti, stante la frammentarietà del quadro dei finanziamenti.
2. Introdurre ipotesi più stringenti di incompatibilità fra le cariche.
3. Vietare il cumulo di incarichi tra funzioni svolte presso gli organi centrali in tema di Università e Ricerca (Miur, Anvur, Cun, etc.) e a livello di Ateneo.
4. Vietare il cumulo di incarichi tra più Atenei o i casi di incarichi multipli all'interno di uno stesso Ateneo.
5. Richiedere al valutatore del progetto di ricerca di rendere una dichiarazione di assenza di interessi (anche scientifici) rispetto al prodotto da valutare, contemplando anche le ipotesi di colleganza professionale extracurricolare.
6. Consolidare, nel reclutamento degli esperti valutatori, il principio di rotazione già applicato, che prevede un rinnovamento per almeno l'80% tra un esercizio e l'altro, così da garantire il massimo dell'imparzialità.



7. Valutare la messa in funzione di una banca dati di tutti i finanziamenti pubblici e privati (soluzione utilizzata anche a livello internazionale).
8. Predisporre un database sui finanziamenti già avvenuti, in modo da evitare casi di duplicazione dovuti a fonti di finanziamento plurime.
9. Ridurre il rischio di asimmetrie informative sulle opportunità di finanziamento.
10. Prevedere modalità standard di divulgazione dei bandi.
11. Favorire la massima circolazione delle informazioni a favore di tutti i ricercatori potenzialmente interessati.
12. Favorire criteri di trasparenza nella selezione dei valutatori (ad es. la rotazione degli incarichi).
13. Verificare l'effettivo svolgimento della ricerca, quantomeno sul piano procedurale e documentale.
14. Implementare il sistema *Open Access* per tutti i risultati prodotti da ricerche finanziate con risorse pubbliche (già obbligatorio in Europa).
15. Creare un sito del progetto a documentazione dell'attività svolta e dei risultati raggiunti.

### **Codici di comportamento**

Per evitare condotte potenzialmente scorrette da parte delle docenti e dei docenti (ad es. situazioni di conflitto di interesse nello svolgimento di esami o all'interno di commissioni) e responsabilizzare maggiormente i direttori di dipartimento a vigilare sui comportamenti dei professori, anche attraverso apposite previsioni regolamentari, il Piano suggerisce di ampliare, con previsioni apposite, il contenuto dei codici etici relativi ai doveri delle e dei docenti. L'Anac, in stretta collaborazione con il MIUR (e con gli altri soggetti presenti al Tavolo tecnico), predisporrà al più presto apposite Linee guida.

### **Reclutamento**

- **Conflitti di interesse nel reclutamento dei docenti**

Nella parte relativa alla chiamata di professori, ricercatori universitari e al conferimento degli assegni di ricerca, la legge 240/2010 prevede l'impossibilità di partecipare alle selezioni per «coloro che abbiano un grado di parentela o di affinità, fino al quarto grado compreso, con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo». Una sentenza del Consiglio di Stato del 2013 ha incluso fra le incompatibilità anche il rapporto di coniugio, mentre la legge



*Autorità Nazionale Anticorruzione*



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

1172/1948 stabilisce che - oltre alla parentela - sono causa di astensione obbligatoria dei commissari anche rapporti di affinità fino al quarto grado.

Sotto quest'ultimo profilo, la delibera Anac 209/2017 ha già precisato che «ai fini della sussistenza di un conflitto di interessi fra un componente di una commissione di concorso e un candidato, la collaborazione professionale o la comunanza di vita, per assurgere a causa di incompatibilità, deve presupporre una comunione di interessi economici o di vita tra gli stessi di particolare intensità e tale situazione può ritenersi esistente solo se detta collaborazione presenti i caratteri della sistematicità, stabilità, continuità tali da dar luogo ad un vero e proprio sodalizio professionale».

Per prevenire possibili situazioni di conflitto d'interesse fra chi partecipa alle procedure selettive e il personale presente a diverso titolo nell'Ateneo (nepotismo, decisioni non imparziali, etc.) il Piano raccomanda dunque alle Università di:

1. Garantire la rigorosa applicazione della legge, evitando prassi interpretative ed applicative elusive del dettato normativo.
2. Assicurare un attento controllo delle commissioni giudicatrici, nella fase di verifica dell'ammissibilità delle domande, relativamente all'insussistenza delle preclusioni previste dalla legge.
3. Esplicitare nelle dichiarazioni rese dai commissari la tipologia di eventuali rapporti esistenti o intercorsi con i candidati.

- **Valutazione dei candidati**

Non conoscere i criteri di scelta e le procedure seguite a seguito di una selezione può concorrere a favorire alcuni candidati. Per questo il Piano ritiene opportuno che i verbali di commissione diano conto dell'iter logico seguito per giungere alla deliberazione conclusiva. Nei casi in cui è compatibile con la normativa, è inoltre auspicato che nelle procedure di selezione sia prevista una valutazione di carattere oggettivo (ad es. almeno una prova scritta con garanzia di anonimato).

- **Commissioni**

Le disposizioni legislative non disciplinano né le regole di formazione delle commissioni, demandata ai regolamenti universitari, né lo svolgimento dei loro lavori, rinviando ai regolamenti universitari.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

Per questo, relativamente alla composizione, il Piano raccomanda alle Università di prevedere nei propri regolamenti di:

1. Ricorrere, per l'individuazione dei componenti, alla modalità del sorteggio rispetto a liste di soggetti in possesso dei medesimi requisiti previsti per la partecipazione alle commissioni dell'Abilitazione Scientifica Nazionale. Questa modalità può, eventualmente, essere temperata nei settori di ridotta consistenza numerica.
2. Fare in modo che i componenti appartengano al medesimo settore concorsuale messo a concorso.
3. Garantire, dove possibile, che sia rispettato il principio delle pari opportunità tra uomini e donne nella formazione delle commissioni giudicatrici.
4. Garantire la massima trasparenza delle procedure prevedendo almeno tre membri (in maggioranza esterni) per il reclutamento di ricercatori o associati e almeno cinque membri (di cui uno solo interno) per i professori ordinari, in modo da creare un sistema di "garanzie crescenti" in relazione alla crescente rilevanza delle posizioni accademiche.
5. Limitare l'incarico di commissario in un concorso locale a due procedure l'anno.

- **Riviste scientifiche**

A partire dalla legge 240/2010, le commissioni dei concorsi per l'Abilitazione Scientifica Nazionale vengono composte tramite sorteggio, ritenuto il sistema più garantista e neutro sul piano dell'imparzialità dei giudizi. Ciò non toglie che i lavori delle commissioni potrebbero essere comunque esposti al condizionamento derivante da pressioni dovute a interessi esterni o locali.

In considerazione del peso che nei processi di reclutamento assumono le pubblicazioni su riviste scientifiche, per evitare potenziali conflitti d'interesse, il Piano suggerisce di selezionare tramite *call* pubbliche i gruppi di esperti dell'Anvur che si occupano della classificazione, prestabilendo i criteri di scelta.

### **Incompatibilità**

Il Piano prevede che il Miur, in collaborazione con Anac, provveda a dare un'interpretazione uniforme delle diverse ipotesi di incompatibilità di docenti e ricercatrici e ricercatori.



*Autorità Nazionale Anticorruzione*



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

### **Enti privati partecipati dalle università (spin off)**

Particolare attenzione il Piano ha dedicato alle cautele che le università devono applicare nell'istituzione di enti di questo tipo, per evitare il moltiplicarsi - con gli incarichi - anche di potenziali situazioni di conflitto di interesse.