



Autorità Nazionale Anticorruzione

Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione

Relazione AIR



Autorità Nazionale Anticorruzione

Premessa	4
Le ragioni dell'intervento dell'Autorità	4
Procedimento di predisposizione del PNA.....	4
Consultazione.....	5
AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE	6
LA GESTIONE DEI COMMISSARI STRAORDINARI NOMINATI DAL GOVERNO	10
LE ISTITUZIONI UNIVERSITARIE.....	10
1. <i>Premessa</i>	10
2. <i>Il PTPCT (§ 1.2)</i>	12
3. <i>La ricerca (§ 2).....</i>	13
4. <i>Progettazione della ricerca (§ 2.1).....</i>	14
5. <i>Valutazione e finanziamento dei progetti (§ 2.2).....</i>	14
6. <i>Svolgimento della ricerca (§ 2.3)</i>	16
7. <i>Esito e diffusione dei risultati (§ 2.4)</i>	17
8. <i>Valutazione della qualità della ricerca degli atenei (§ 3).....</i>	17
9. <i>Processo di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio (§ 4.1)</i>	19
10. <i>Svolgimento della didattica (§ 4.2).....</i>	20
11. <i>La procedura di abilitazione scientifica nazionale (§ 5.1).....</i>	20
12. <i>Procedure di reclutamento a livello locale (§ 5.2).....</i>	21
13. <i>Adeguate programmazione per il reclutamento dei docenti (§ 5.2.2)</i>	21
14. <i>Conflitti di interesse fra partecipanti al reclutamento e personale dell'ateneo (§ 5.2.3).....</i>	21
15. <i>Formazione delle commissioni giudicatrici e conflitti di interesse dei componenti (§ 5.2.4)</i>	23



Autorità Nazionale Anticorruzione

16.	<i>Scarsa trasparenza dei criteri e delle procedure di valutazione (§ 5.2.5)</i>	24
17.	<i>Codici di comportamento e codici etici (§ 6.1)</i>	25
18.	<i>Incompatibilità e conflitto di interessi (§ 6.2).....</i>	26
19.	<i>I procedimenti disciplinari (§ 6.3)</i>	27
20.	<i>Gli enti partecipati e le attività esternalizzate dalle università (§ 7).....</i>	27
21.	<i>Le Università telematiche (§ 8).....</i>	28
22.	<i>Durata della consultazione.....</i>	28



Autorità Nazionale Anticorruzione

Premessa

In applicazione dei Regolamenti recanti la «*Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)*», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 278 del 27 novembre 2013, e la «*Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*» pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 92 del 21 aprile 2015, la presente Relazione illustra le ragioni che hanno guidato l'Autorità nell'adozione dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione, dando conto delle scelte operate dall'Autorità, con riferimento in particolare, alle osservazioni più significative formulate in sede di consultazione pubblica.

Le ragioni dell'intervento dell'Autorità

L'Aggiornamento 2017 al PNA risponde alla esigenza di supportare i diversi comparti di amministrazioni nel percorso di adozione di concrete ed effettive misure di prevenzione della corruzione. Esso si muove secondo un'impostazione adottata dall'Autorità a partire dal 2015 che articola il documento in una parte in cui si affrontano problematiche di carattere generale, seguita da approfondimenti specifici con indicazioni per identificare nei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC), «*i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi*» «*in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti*» (l. 190/2012 art. 1, co. 2 bis) e suggerire possibili misure per prevenire i rischi individuati, senza tuttavia imporre soluzioni uniformi. La scelta dei rimedi adeguati alla propria struttura organizzativa è infatti sempre rimessa alle singole amministrazioni.

La bozza di Aggiornamento 2017 al PNA contiene gli approfondimenti dedicati a:

- le Autorità di Sistema Portuale
- la Gestione dei Commissari Straordinari nominati dal Governo
- le Istituzioni universitarie.

La parte speciale è preceduta da una parte generale in cui sono forniti alcuni chiarimenti sull'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza dovuti a recenti interventi normativi (d.lgs. 97/2016) o a esigenze collegate alle attività di vigilanza dell'ANAC.

Procedimento di predisposizione del PNA

Per la predisposizione degli approfondimenti sono stati costituiti appositi Tavoli tecnici cui hanno attivamente preso parte le amministrazioni direttamente interessate.

In particolare, per l'elaborazione dell'approfondimento sulle Autorità di Sistema Portuale, l'ANAC ha istituito un Tavolo tecnico cui hanno partecipato i rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), dell'Autorità della regolazione dei trasporti (A.R.T.), delle AdSP del Mar Tirreno Centrale, del Mar Jonio e del Mar Adriatico Settentrionale.

L'approfondimento relativo alla Gestione dei Commissari Straordinari nominati dal Governo nasce su sollecitazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha partecipato al Tavolo unitamente ai



Autorità Nazionale Anticorruzione

rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nonché di alcuni Commissari straordinari ad essi facenti capo.

La parte relativa alle Istituzioni universitarie è stata elaborata con l'attivo contributo di un Tavolo tecnico convocato a partire da febbraio 2017, i cui componenti, oltre ad esperti del settore, provengono dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica (MIUR), dall'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), dal Consiglio Universitario Nazionale (CUN), dal Comitato Nazionale dei Garanti per la Ricerca (CNGR), dal Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari (CNSU), dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) e dal Convegno dei direttori generali delle Amministrazioni universitarie (CODAU).

Consultazione

L'Aggiornamento 2017 al PNA è stato adottato in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nella seduta del 1 agosto 2017. In conformità alla delibera del Consiglio, il relativo schema è stato sottoposto a consultazione pubblica aperta, nel periodo 3 agosto-15 settembre 2017, al fine di ricevere osservazioni e proposte di integrazione.

Sono pervenuti 38 contributi, di cui:

- n. 4 concernenti la sezione "Autorità di sistema portuale", trasmessi da: un libero professionista, un professore universitario, il Dirigente amministrativo dell'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure Occidentale, e da un soggetto che non ha dato il consenso alla pubblicazione integrale e non anonima sul sito dell'ANAC della propria osservazione;
- n. 4 riguardanti la sezione "Commissari straordinari", inviati dal RPCT della Regione Umbria, da un Commissario straordinario, da un dipendente pubblico e da un ente pubblico non economico;
- n. 25 riguardanti l'approfondimento sulle Istituzioni universitarie come di seguito specificati:
 - ANVUR
 - 1 associazione di categoria (CODAU)
 - 2 Rettori (università Pegaso e Politecnico di Torino)
 - 10 professori universitari
 - 1 RPCT (Università studi Parthenope)
 - 1 Presidente CUG (Università di Bologna)
 - 1 componente nucleo di valutazione (contributo sottoscritto da 12 soggetti)
 - 6 dipendenti pubblici
 - 1 privato cittadino
 - 1 associazione (Roars).

Altri cinque contributi sono pervenuti sempre sull'approfondimento dedicato alle Istituzioni universitarie ma privi di consenso alla pubblicazione.

Di seguito sono riportate in forma riassuntiva le principali tematiche oggetto delle osservazioni pervenute con riferimento alle tre sezioni che costituiscono gli approfondimenti dell'Aggiornamento



Autorità Nazionale Anticorruzione

2017 al PNA, le relative decisioni dell'Autorità e le conseguenti necessarie modifiche apportate al testo dell'Aggiornamento 2017 al PNA posto in consultazione (di seguito schema di PNA).

Si precisa che non sono state considerate le osservazioni non pertinenti, quelle manifestamente irragionevoli perché non supportate da alcuna disposizione normativa e quelle eccedenti i contenuti dell'Aggiornamento. In alcuni casi le osservazioni non sono state trattate anche in considerazione della limitata chiarezza della loro formulazione né è stata data risposta a osservazioni che ponevano quesiti specifici e di dettaglio.

AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE

Con riferimento alla sezione “Autorità di sistema portuale” sono pervenute n. 4 osservazioni trasmesse da: un libero professionista, un professore universitario, il Dirigente amministrativo dell'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure Occidentale. Un'osservazione è stata trasmessa da un soggetto che non ha dato il consenso alla pubblicazione integrale e non anonima sul sito dell'ANAC della propria osservazione.

1. Individuazione e nomina del RPCT e individuazione dell'Organo che adotta il PTPC

Rispetto ai contenuti dello schema di PNA che riguardano l'individuazione e la nomina del RPCT è pervenuta un'osservazione con la quale si sostiene che il ruolo di RPCT all'interno delle AdSP debba essere svolto dal Segretario generale, contestando la soluzione indicata nello schema di PNA di selezionare il RPCT tra i dirigenti di ruolo in servizio. Inoltre, con la stessa osservazione si chiede, di indicare che le AdSP dedichino una struttura/ufficio specifico di supporto al RPCT, di prevedere eventuali trattamenti economici specifici o indennità di funzione e di fornire chiarimenti sulla durata della nomina, eventualmente fissando un termine o limite di durata.

Con riferimento all'individuazione dell'organo che adotta il PTPCT, con la medesima osservazione si esprimono perplessità su quanto indicato nello schema di PNA e si sottolinea che tale scelta dovrebbe essere rimessa esclusivamente al Presidente, prevedendo, solo in termini di partecipazione e condivisione, e a mero titolo informativo, la presentazione del PTPCT all'Organismo di partenariato e al Comitato di gestione (osservazioni pervenute da un soggetto che ha chiesto l'anonimato).

➤ Opzione scelta

Le osservazioni non sono state accolte.

La soluzione individuata nello schema di PNA di selezionare il RPCT tra i dirigenti di ruolo in servizio è frutto di un ragionamento condiviso anche dai rappresentanti delle Adsp, considerando il cumulo di funzioni che già si incentrano nella figura del Segretario generale. Peraltro, nello schema di PNA non si esclude l'ipotesi residuale di individuare il RPCT nel Segretario generale.

Quanto alle ulteriori richieste sul supporto da fornire al RPCT e sui trattamenti economici specifici o indennità di funzione, si precisa che, per quanto riguarda i profili economici, tali eventualità non sono previste da alcuna norma di legge. Per quel che concerne la struttura di supporto è invece stata ribadita



Autorità Nazionale Anticorruzione

la necessità che sia garantita una proficua collaborazione con il RPCT da parte di tutta l'organizzazione oltre che il rinvio alle indicazioni generali in materia contenute anche nel PNA 2016.

Quanto all'approvazione del PTPC si ritiene di confermare la soluzione individuata nello schema di PNA che vede il Presidente competente all'adozione finale del Piano, previa approvazione di un documento di carattere generale sui contenuti dello stesso da parte del Comitato di Gestione (competente sull'adozione e approvazione dei "Piani" delle Adsp ai sensi dell'art. 9 co. 5 della legge 84/94). (Osservazioni pervenuta da un soggetto che ha chiesto l'anonimato).

2. Reclutamento del personale

In altro contributo si fa riferimento a quanto osservato nello schema di PNA sul «*reclutamento del personale*» e si evidenzia che, con circolare del 25 luglio 2017 prot. 21204, il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti ha proposto uno schema tipo di Regolamento con la raccomandazione di adottarlo. (Osservazioni pervenuta da un soggetto che ha chiesto l'anonimato).

➤ Opzione scelta

L'osservazione risulta assorbita da quanto già precisato nello schema di PNA laddove si precisa che «*le AdSP, in attuazione di quanto previsto dal co. 5 dell'art. 6 della l. 84/1994, devono dotarsi di un apposito "Provvedimento" per regolare le modalità di reclutamento del personale secondo procedure di «pubblica e trasparente selezione» da sottoporre all'approvazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*».

3. Rotazione del personale

Sulla rotazione del personale, si chiede di chiarire in forma più esplicita la sussistenza dell'obbligo di applicazione della misura e di richiamare le responsabilità che ne derivano nel caso venga disatteso. (Osservazioni pervenuta da un soggetto che ha chiesto l'anonimato).

➤ Opzione scelta

L'osservazione non è stata accolta, ritenendo che un'imposizione del genere di quella richiesta, in sede di PNA, non troverebbe fondamento normativo. Per ulteriori chiarimenti vale il rinvio al PNA 2016

4. Concessioni e autorizzazioni

Su tale argomento sono pervenuti tre contributi contenenti diverse osservazioni sul paragrafo 2 «*Aree di rischio specifico che caratterizzano le attività delle Adsp*» di cui uno da parte del RPC della Adsp del Mar Ligure Occidentale e due da parte di liberi professionisti.

Due, di uguale segno, non sono favorevoli ad alcune delle misure contenute nel documento in consultazione che tendono ad avvicinare le procedure di scelta del concessionario di beni demaniali a quelle previste dal codice per i contratti pubblici, ciò in quanto le procedure delle concessioni demaniali non implicherebbero necessariamente l'obbligo di indire una gara d'appalto.

In particolare sono considerate critiche le affermazioni contenute nello schema di PNA secondo cui:

- 1) le concessioni demaniali rilasciate in ambito portuale sono soggette agli obblighi di informazione nei confronti dell'Autorità, oltre che alla disciplina in materia di tracciabilità dei flussi finanziari;



Autorità Nazionale Anticorruzione

2) il Codice dei contratti pubblici dovrebbe trovare piena applicazione nel caso in cui sia prevista, nel titolo concessorio, anche l'esecuzione, da parte del concessionario, di lavori per la costruzioni di opere (§ 2.1.2). Sulla questione nell'osservazione si evidenzia che per oggetto della concessione deve intendersi l'affidamento di beni demaniali e che le opere di cui può essere prevista la realizzazione costituiscono beni del concessionario in regime di proprietà superficiaria, realizzati dallo stesso nel suo esclusivo interesse (e non già, quindi, nell'interesse pubblico). Vengono quindi richiamati diversi orientamenti giurisprudenziali in tal senso.

Per quanto riguarda «l'esecuzione» della concessione», con i medesimi contributi, non sono condivise le criticità, rilevate nel § 2.1.3 dello schema di PNA, legate al fenomeno della «variazione della concessione». Sul punto si precisa che tale strumento consente una «flessibilità necessaria» ai concessionari demaniali (utile a non ingessarne la posizione in modo del tutto incongruo rispetto a quanto si verifica in altri porti europei), accordando la possibilità di un costante aggiornamento dei piani di impresa e degli investimenti, salvo il limite correttamente individuato anche nello schema di PNA della ripubblicazione qualora le modifiche richieste siano sostanziali.

Con riferimento alla proroga/rinnovo della concessione non si condivide, inoltre, l'indicazione fornita nel § 2.1.4 dello schema di PNA 2017 di privilegiare «forme procedurali ad avvio d'ufficio e non a istanza di parte, al fine di non riconoscere al concessionario uscente un eccessivo vantaggio concorrenziale». Tale vantaggio non sussisterebbe per chi richiede la proroga, poiché gli obblighi di trasparenza, imparzialità e rispetto della par condicio imposti all'amministrazione, anche a livello europeo, sono soddisfatti da un efficace ed effettivo meccanismo pubblicitario preventivo sulle concessioni in scadenza, in vista del loro rinnovo in favore del miglior offerente, e ciò all'evidente fine di stimolare il confronto concorrenziale tra più aspiranti.

Con il contributo di segno opposto ai precedenti, si condividono, invece, le criticità evidenziate nello schema di PNA sull'affidamento delle concessioni e si chiede di chiarire che le modalità di affidamento dei servizi di interesse generale nei porti di cui al D.M. 14.11.94, devono avvenire mediante procedura di evidenza pubblica, in conformità alle previsioni del d.lgs. n. 50/2016. In particolare si sottolinea la necessità di precisare nel PNA, che per l'affidamento della gestione dei bacini di carenaggio (al momento incluso tra i servizi di interesse generale di cui al D.M. 14.11.94) deve essere osservato il pieno rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e concorrenza.

➤ *Opzioni scelte*

La prima osservazione non è stata accolta in quanto nello schema di PNA non si sostiene che le procedure delle concessioni demaniali implicano l'obbligo di indire una gara d'appalto ai sensi del d.lgs. 50/2016 ma, più semplicemente, che, nel rispetto e nella misura consentita dal quadro regolatorio di settore esse *devono tendere* ai principi discendenti dalle Direttive comunitarie in materia di appalti, declinati nel d.lgs. 50/2016 quali quelli della loro necessaria attribuzione mediante procedure, trasparenti, non discriminatorie, nonché tali da assicurare la parità di trattamento ai partecipanti.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Per quanto riguarda l'osservazione relativa all'applicabilità alle concessioni demaniali marittime della disciplina in materia di tracciabilità dei flussi finanziari (sopra esposta) si evidenzia che è stata confermata una posizione già assunta dall'Autorità in vari precedenti (parere sulla normativa 15 febbraio 2013). Per quanto detto tale osservazione non è stata accolta.

Con riferimento all'osservazione relativa all'esecuzione di lavori per la costruzioni di opere (come sopra esposta), si ritiene di confermare la posizione già presa e di precisare nel testo che solo nel caso in cui la concessione portuale preveda la realizzazione di beni che sono destinati ad essere acquisiti stabilmente al patrimonio o al demanio dell'Autorità portuale si ritiene applicabile il codice dei contratti pubblici.

L'osservazione sulla «*variazione della concessione*» in fase di «*esecuzione*» (sopra esposta) non è stata accolta, ritenendo sufficiente quanto precisato nello schema di PNA sul punto, laddove è espressamente sottolineato che *fatti salvi i casi di oggettive e contingenti situazioni di urgenza, ammesse dalla giurisprudenza, l'Adsp deve richiamare l'applicazione di consolidati principi comunitari, secondo cui il mutamento sostanziale delle condizioni previste nel bando di gara comporta il riavvio della fase di evidenza pubblica.*

Non è stata accolta, inoltre, l'osservazione che mette in discussione quanto precisato nello schema di PNA sulla proroga/rinnovo della concessione. Sul punto, si ritiene di confermare l'indicazione fornita poiché la stessa segue la posizione di consolidata giurisprudenza di derivazione comunitaria, per cui, in generale, ogni proroga/rinnovo deve sostanziarsi in una nuova procedura di affidamento.

Con riferimento alle perplessità manifestate riguardo l'indicazione fornita nel § 2.1.4 dello schema di PNA si ritiene di confermare il suggerimento secondo cui sarebbe preferibile, laddove possibile, privilegiare «*forme procedurali ad avvio d'ufficio e non a istanza di parte, al fine di non riconoscere al concessionario uscente un eccessivo vantaggio concorrenziale.*»

Relativamente a quanto osservato sull'opportunità di fornire nel PNA 2017 indicazioni sulle procedure di affidamento da parte delle AdSP dei servizi di interesse generale nei porti, individuati dal D.M. 14.11.1994 (in cui rientra l'affidamento della gestione dei bacini di carenaggio) si evidenzia che l'aspetto relativo all'affidamento di servizi di interesse generale non è stato affrontato nel PNA, ritenendo che per l'affidamento di tali servizi le AdSP debbano applicare la normativa sull'evidenza pubblica.

5. Vigilanza e attività ispettiva nelle sedi portuali

Con un'osservazione si chiede di espungere quanto contenuto nello schema di PNA relativamente alla possibile misura che prevede lo svolgimento di attività di vigilanza congiunta tra più AdSP, ritenendo più efficace mantenere forme collegiali per l'esercizio dell'attività di accertamento, almeno nei casi di maggiore complessità (ASL, Capitaneria di Porto e AdSP).

➤ Opzione scelta

L'osservazione è stata accolta espungendo dal testo la frase «*svolgimento di attività di vigilanza tra più AdSP*». Ciò in quanto, in assenza della conoscenza delle diverse regolamentazioni vigenti nei diversi porti, lo svolgimento di attività di vigilanza congiunta fra diverse AdSP potrebbe rendere la stessa eccessivamente complessa e di difficile gestione.



Autorità Nazionale Anticorruzione

LA GESTIONE DEI COMMISSARI STRAORDINARI NOMINATI DAL GOVERNO

Sono pervenuti quattro contributi, di cui uno fuori termine e non pertinente e due che si configurano come richieste di parere su ipotesi particolari di gestioni commissariali.

Un dipendente pubblico ha proposto di inserire ulteriori specifiche sulle nomine e sulle proroghe e in particolare:

- di ridurre il ricorso alla nomina commissariale solo ai casi di evidente e insanabile inefficienza della pubblica amministrazione, avviando, qualora si verificano condizioni di precaria gestione, un processo di correzione amministrativa ed assegnando, altresì, un periodo definito di pre-commissariamento determinato da una fase di osservazione e supporto alla gestione ordinaria dell'Ente, con l'eventuale affiancamento di un ispettore governativo che avvii un rapido processo di recupero e risanamento;
- che eventuali proroghe dell'incarico commissariale non vengano affidate allo stesso soggetto, al fine di ridurre al minimo possibili fattori corruttivi garantendo maggiore trasparenza ad una gestione che nasce esclusivamente per cause di eccezionalità - definite da appositi programmi, progetti o determinate condizioni di malfunzionamento dell'Amministrazione, senza sostituirsi, in alcun modo, alla gestione ordinaria.

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta. Nel § 1 "*Nomina ed eventuale proroga o revoca del commissario straordinario*" si invita ad una trasparenza nella scelta della proroga e si indicano numerose misure che vanno nel senso delle osservazioni formulate.

In esito alla consultazione, ANAC ha ritenuto opportuno riformulare alcune parti del testo, espungendo il riferimento all'art. 10 del Regolamento della Presidenza del Consiglio e mantenendo nella responsabilità di ogni amministrazione, da cui di fatto i Commissari dipendono (in ragione di poteri di controllo o di vigilanza che le amministrazioni esercitano nei loro confronti), l'individuazione del RPCT. Sono stati mantenuti fermi gli elementi oggettivi che devono guidare la scelta, ossia, durata prevista della gestione commissariale e dotazione di risorse umane e finanziarie.

LE ISTITUZIONI UNIVERSITARIE

Con riguardo alla sezione del PNA dedicata alle istituzioni universitarie, sono pervenuti nel corso della consultazione pubblica n. 30 contributi (di cui 7 aventi il medesimo testo) trasmessi da 30 soggetti come prima specificati (§ *Consultazione*).

Sono riportate di seguito le principali osservazioni con riferimento ai singoli paragrafi dell'approfondimento.

1. Premessa



Autorità Nazionale Anticorruzione

- Rispetto ai contenuti della *Premessa*, è stato evidenziato che non sono richiamati alcuni riferimenti normativi relativi all'ordinamento degli studi universitari, quali la legge del 9 maggio 1989, n. 168 ancora vigente (Associazione Roars, privato cittadino, Professore Politecnico di Torino); la legge 341/90 (Riforma degli ordinamenti didattici universitari); la legge 15 maggio 1997 n. 127 - art. 17, comma 95 - nonché i relativi decreti ministeriali n. 509/99 e 270/2004; che laddove sono indicati i riferimenti normativi che disciplinano il “sistema degli studi superiori” sarebbe più corretto parlare di “sistema di istruzione universitaria” perché nell'ambito dell'istruzione superiore sono ricomprese anche le Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM); che il policentrismo istituzionale e organizzativo dell'università non deve considerarsi come un fattore negativo così come l'autogoverno, quest'ultimo riflesso dell'autonomia riconosciuta dalla costituzione e dalla normativa come invece emerge nel PNA (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

Tenuto conto della complessità della disciplina si è ritenuto di semplificare il testo eliminando i riferimenti normativi che si danno per presupposti e, quindi, anche il richiamo al policentrismo normativo.

- Con alcune osservazioni è stato rilevato che il Tavolo tecnico non rappresenta un luogo istituzionale che garantisce la necessaria trasparenza ed evidenza pubblica per comprendere chi ha partecipato a tavoli e cosa vi si è detto o scambiato, mediante adeguata pubblicazione dei resoconti dei processi verbali e documentali avvenuti nell'ambito di tali occasioni di confronto (Associazione Roars, privato cittadino, Professore Politecnico di Torino).

➤ *Opzione scelta*

Il Tavolo tecnico rappresenta una modalità di lavoro che l'ANAC da tempo utilizza per la predisposizione del PNA, stante la specificità delle amministrazioni tenute ad adottare le misure di prevenzione della corruzione. I tavoli tecnici di consultazione sono espressamente previsti dall'art. 5 del *Regolamento – Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'ANAC* pubblicato in GU n.92 del 21.4.2015. La trasparenza delle decisioni è poi assicurata dalla pubblicazione del documento on line per la consultazione pubblica aperta a tutti i soggetti interessati.

- È stato osservato che il documento esula, in numerosi casi, come ad esempio le proposte di sistema, dalle prerogative entro le quali dovrebbe esplicarsi il compito istituzionalmente proprio dell'ANAC, funzionalmente rivolto all'esigenza di controllare e reprimere i fenomeni corruttivi nella PA e che introduce misure volte a limitare l'autonomia degli atenei (Associazione Roars, privato cittadino, Professore Politecnico di Torino).

➤ *Opzione scelta*



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'osservazione formulata non è pertinente in base alle considerazioni che seguono. Il PNA è un atto di indirizzo nel quale sono contenuti rischi e rimedi relativamente alle singole tipologie di amministrazione «con l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione di misure di contrasto alla corruzione» (art. 1, comma 2-bis, l. 13 novembre 2012, n. 190/2012) e comunque - come richiamato in numerosi passaggi del documento - non è sede opportuna per rinvenire proposte di riforma del sistema di rango legislativo. Nondimeno, ove il Tavolo abbia riscontrato in modo unanime criticità di sistema esorbitanti dalle competenze del Piano, è stato ritenuto opportuno limitarsi a segnalare possibili orientamenti di sistema.

2. Il PTPC (§ 1.2)

Redazione di un Piano integrato

È stato lamentato il sovraccarico di adempimenti, la stratificazione normativa che impone un'adeguata formulazione di misure anticorruptive e riscontrata, con approfondita e puntuale analisi, la valenza strategica sostanziale di predisporre un piano integrato, secondo le indicazioni fornite dall'ANVUR, evidenziando i benefici dell'unificazione. L'approccio separato è stato valutato come un depotenziamento degli strumenti (Presidente Convegno dei direttori generali delle amministrazioni universitarie- CODAU); è stata lamentata la rigidità della richiesta di separazione e richiamato l'indirizzo di ANVUR che ha sollecitato l'adozione di un piano unitario; è stata fornita da parte dell'ANVUR la giustificazione metodologica che ha portato alla scelta di promuovere l'adozione del Piano integrato e evidenziato che quasi tutte le 67 università italiane hanno adottato il piano integrato, anche se con risultati di qualità disomogenea. È stato sottolineato che il PTPC non si differenzia da altri strumenti programmatici la cui proliferazione non agevola l'efficacia e l'adempimento e invitata l'ANAC a ripensare l'indicazione della separazione netta tra i due piani, performance e anticorruzione (ANVUR). Infine, è stato richiesto di fornire riferimenti concreti per l'individuazione di indicatori quantitativi (con relativi target da raggiungere) per misurare le performance e la concreta attuazione delle misure proposte (RPCT Università degli studi di Napoli Parthenope).

➤ Opzione scelta

Il testo è stato in parte riformulato confermando l'esigenza che il PTPC mantenga una propria autonomia, indicazione coerente con quanto precisato nella parte generale del PNA a proposito dei rapporti fra PTPC e Piani delle performance per le pubbliche amministrazioni, precisando che comunque resta ferma la normativa specifica di settore. La redazione di un unico Piano avrebbe implicazioni non soltanto per le Università ma anche per tutte le amministrazioni cui la normativa anticorruzione trova applicazione. In diversi atti di indirizzo l'ANAC ha auspicato la coerenza tra il PTPC e il piano della performance, pur ribadendo la necessità della chiara distinzione fra i due strumenti programmatici, affinché siano chiaramente individuabili le aree di rischio, la mappatura dei processi, le misure e le conseguenti responsabilità (cfr. Aggiornamento PNA 2015, nonché PNA 2016).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Quanto invece alla richiesta di integrare il documento con indicatori quantitativi l'osservazione è certamente apprezzabile e potrà essere sviluppata in successivi approfondimenti.

Ruolo del RPCT

Non è stata condivisa l'indicazione che per realizzare il necessario coordinamento fra i diversi strumenti di programmazione è fondamentale che il RPCT, chiamato a predisporre il PTPC, possa interagire costantemente con il vertice strategico decisionale in fase di programmazione degli obiettivi e delle attività. Detta interazione è considerata un'ingerenza del direttore generale - responsabile della gestione - sulla fase di formazione della programmazione che compete agli organi di indirizzo politico (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata accolta precisando che l'interazione con il vertice strategico è relativa alle sole attività di prevenzione della corruzione.

Nuclei di valutazione

È stato evidenziato che le attività dei Nuclei di valutazione si sovrappongono a quelle dei Presidi di qualità ed è quindi necessario individuare un unico organo (Professore Politecnico di Torino).

➤ *Opzione scelta*

In merito all'osservazione di individuare un unico organo, si rappresenta che il tema è stato discusso in sede di Tavolo tecnico e si è ritenuto di dare indicazioni esclusivamente di carattere generale sulla non sovrapposizione delle attività dei due organi. Si è ritenuto di inserire un richiamo alle funzioni di vigilanza dei Nuclei sui Presidi nell'applicazione degli indirizzi ANVUR.

3. La ricerca (§ 2)

Sulla frammentazione della ricerca

Diversamente da quanto sembra prospettarsi nello schema di PNA, è stato evidenziato che la frammentazione costituisce la forza della ricerca (Associazione Roars, professore universitario, privato cittadino, n. 3 professori universitari) e richiesto di integrare il testo con le disposizioni adottate dal MIUR (DD.MM. nn. 593 e 594) al fine di chiarire i canali di finanziamento della ricerca industriale e della ricerca di base.

➤ *Opzione scelta*

Si conviene che la ricerca ricavi benefici dalla diffusione e dalla autonomia riconosciuta dei ricercatori, singoli e associati e che nel PNA si dà unicamente atto di una situazione di fatto disorganica, che comporta pluralità di fonti, destinatari, di cui non è agevole una ricostruzione sistematica.

La richiesta di integrare i riferimenti normativi è stata accolta.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Coordinamento della ricerca

Con riguardo alla creazione di una struttura di coordinamento della ricerca, è stato sottolineato che essa sarebbe deleteria e costituirebbe una minaccia all'autonomia universitaria costituzionalmente riconosciuta (Associazione Roars, n. 4 professori universitari, privato cittadino); che tale suggerimento esula dalle finalità del documento trattandosi di politica della ricerca e non si comprende la legittimazione giuridica dell'Autorità a suggerire al Governo, al Parlamento e all'opinione pubblica di dotare il Paese di una cornice giuridico-istituzionale in cui rendere attuabili operazioni suscettibili di modificare l'assetto del finanziamento del mondo della ricerca italiana (Associazione Roars e privato cittadino); che l'unica forma di coordinamento possibile potrebbe essere un soggetto terzo e indipendente non governativo (Associazione Roars, privato cittadino, professore universitario).

➤ *Opzione scelta*

La proposta della struttura di coordinamento aveva come obiettivo mere finalità ricognitive e di raccolta sistematica della pluralità delle discipline e il Tavolo di lavoro aveva registrato l'esigenza di un maggior coordinamento fra le diverse fonti di finanziamento. Il testo è stato riformulato sottolineando che *stante la frammentarietà del quadro dei finanziamenti e delle discipline speciali, a legislazione invariata, l'ANAC rileva l'esigenza di rafforzare le misure e gli strumenti di coordinamento già previsti dal vigente ordinamento.*

4. *Progettazione della ricerca (§ 2.1)*

Non è stato condiviso il suggerimento di dedicare soprattutto gli spin-off universitari ai progetti di ricerca svolti mediante commesse esterne in quanto, è stato affermato, lasciare agli spin-off l'attività in conto terzi danneggerebbe le università in un periodo storico di carenza di fondi e risulterebbe in contrasto con la normativa che prevede che le società nate dalla ricerca universitaria non possono fare concorrenza agli atenei (Professore Università Tor Vergata) e che sfugge il nesso tra queste indicazioni di policy accademica e ruolo e funzioni di ANAC (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

Si è tenuto conto dell'osservazione riformulando in parte il testo e rielaborando il paragrafo 7.2 sugli spin-off.

5. *Valutazione e finanziamento dei progetti (§ 2.2)*

È stato osservato che sostenere che la ricerca di base PRIN abbia procedure più snelle ed efficienti è priva di base documentale anche considerata la continua revisione apportata alla procedure (Associazione Roars e privato cittadino); che la prassi internazionale nella valutazione dei progetti è la valutazione anonima tra pari e pertanto tale meccanismo è per propria natura disomogeneo e parcellizzato e ogni forma di accentrimento e regolazione sarebbe controproducente (Associazione Roars, privato cittadino, Professore Politecnico di Torino).



Autorità Nazionale Anticorruzione

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata accolta espungendo dal testo ogni riferimento ai progetti PRIN e PON e precisando che il Piano si limita a constatare che le differenze nella valutazione dei progetti sono giustificate dalla diversa natura degli interventi e delle discipline.

Banche dati della ricerca

- In via generale è stato evidenziato che la parte del documento relativa alle banche dati dei progetti di ricerca coincide con una lettera che il presidente del CNGR ha inviato ai rettori italiani. Viene valutata come grave la circostanza che l'ANAC con il PNA abbia attribuito legittimazione a una iniziativa del CNGR che introduce regole delicatissime in un ambito di rilevanza centrale per la politica della ricerca, senza che queste siano state oggetto di alcuna discussione, né nella comunità scientifica, né livello parlamentare (Associazione Roars e privato cittadino); che la banca dati centralizzata auspicata nel PNA non si riscontra in altre realtà internazionali e affiancare due data base in gran parte coincidenti è privo di valore tecnico (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

Il testo è stato modificato nella parte relativa alla diffusione delle banche dati, limitandosi a riportare che si tratta di soluzione utilizzata anche in alcune realtà internazionali.

- È stato evidenziato che la pubblicità degli iscritti alla banca dati dei valutatori *Reprise* auspicata nel PNA è già operativa (Professore associato, Associazione Roars, privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

Il testo è stato modificato nel senso di auspicare una migliore accessibilità ai dati sui valutatori e al relativo elenco generale, anche attraverso link tra la banca dati *Reprise* e il sito del MIUR.

- È stato rilevato che l'obbligo di far parte dell'anagrafe dei valutatori di progetti nazionali quale presupposto per la partecipazione a commissioni nazionali o locali di reclutamento si pone in contrasto con l'art. 16 della legge 240/2010 e i regolamenti attuativi, pertanto va ripensata affinché comporti una modifica legislativa; che l'obbligo di far parte dell'anagrafe dei valutatori per poter aderire ad un bando non è condivisibile in quanto chi sottometta i progetti potrebbe non essere qualificato a valutarli (professore universitario).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata in parte accolta eliminando l'iscrizione obbligatoria come presupposto per la partecipazione a commissioni di reclutamento nazionali e riformulando il capoverso eliminando, tra l'altro, l'indicazione specifica di far parte dell'anagrafe dei valutatori per poter aderire ad un bando.



Autorità Nazionale Anticorruzione

- È stato osservato che il deficit dei valutatori derivi dall'incapacità di MIUR e CNGR di definire in modo chiaro procedure volontarie di adesione e dalla mancanza di fiducia che la comunità accademica manifesta nei confronti di procedure opache e controllate centralmente da professori ascisi al soglio di ANVUR in base a una selezione di natura politica (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata ritenuta pertinente.

- È stato domandato di chiarire cosa si intende per “i soggetti più intraprendenti” nei procedimenti di selezione dei valutatori (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

Il testo è stato sostituito con precisando che si tratta di soggetti scientificamente propulsivi, soprattutto quando si tratta di presidiare settori disciplinari marginali e a rischio di insuccesso.

- Quanto alla misura di trasparenza proposta di pubblicare a posteriori una lista dei revisori dei progetti è stato osservato che oltre la lista si potrebbe pubblicare il numero di revisioni effettuate e l'indicazione dell'area scientifica in cui sono avvenute le revisioni; che ai fini della valutazione si potrebbe rendere anonimo il progetto separandolo dal CV del presentante (Professore associato, Associazione Roars, privato cittadino); che il MIUR già prevede la pubblicazione dell'elenco dei valutatori.

➤ *Opzione scelta*

Le osservazioni sono state parzialmente accolte aggiungendo alla lista dei nominativi dei revisori anche le revisioni effettuate e l'indicazione dell'area scientifica in cui sono avvenute le revisioni, tenendo conto che si tratta di un'integrazione di quanto già disponibile on line

- Non è stato condiviso l'invito rivolto al MIUR di adottare un codice di comportamento specifico per i valutatori. Si considera già sufficiente pubblicare i principi ispiratori, richiedere la dichiarazione di non sussistenza di incompatibilità e conflitti di interesse all'atto del conferimento dell'incarico, applicare le regole e condotte per le quali esistono già protocolli definiti a livello internazionale (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

Il testo è stato mantenuto e integrato con la previsione di adottare codici di comportamento per i valutatori anche da parte dell'ANVUR, per quanto di competenza.

6. Svolgimento della ricerca (§ 2.3)

È stato segnalato che nello svolgimento di attività di ricerca e consulenza, ex art. 66 d.P.R. 382/1980, l'università ha necessità di muoversi con strumenti agili che siano competitivi entro una logica di



Autorità Nazionale Anticorruzione

mercato. È stato quindi richiesto che - per l'acquisizione di beni e servizi – tali attività possano essere oggetto di una disciplina semplificata e alleggerita rispetto al codice dei contratti. Nello stesso senso di snellimento, qualora l'utilizzo di risorse sia dettato dallo svolgimento di attività commerciale (es d.l. 78/2010 spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza), è stato chiesto uno scioglimento o alleggerimento dei cd limiti di finanza pubblica (Presidente Convegno dei direttori generali delle amministrazioni universitarie- CODAU).

➤ *Opzione scelta*

La richiesta è stata accolta nel senso che il § 2 è stato integrato con la precisazione che, al fine di limitare oneri burocratici per lo svolgimento delle attività di ricerca, nel corso dei lavori del Tavolo tecnico è emersa l'esigenza di auspicare che il legislatore estenda anche alle Università eventuali semplificazioni già introdotte a favore degli enti di ricerca (si veda, ad esempio, l'art. 10 del d.lgs. 218/2016).

7. *Esito e diffusione dei risultati (§ 2.4)*

In replica agli auspici del PNA di implementare del sistema *open access* dei risultati delle ricerche è stato osservato che per i progetti cofinanziati attraverso il PON la verifica *ex post*, anche con la pubblicazione dei risultati, già avviene.

➤ *Opzione scelta*

Prendendo atto che per alcuni progetti di ricerca la verifica *ex post* sull'effettivo svolgimento è già presente, il testo è stato integrato con la specificazione "*ove non prevista*".

8. *Valutazione della qualità delle ricerca degli atenei (§ 3)*

- È stato chiesto di riformulare i capoversi 3 e 4 evidenziando con maggiore chiarezza il ruolo di indirizzo politico strategico del MIUR.

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata solo parzialmente accolta in quanto attiene agli equilibri istituzionali non pertinenti rispetto alle finalità del documento. Il testo è stato integrato con la sola precisazione che l'ANAC ha registrato gli auspici relativi da un lato a un rafforzamento del ruolo strategico del MIUR e, dall'altro, a una migliore definizione dei ruoli tra chi elabora le regole e chi è chiamato ad attuarle.

- È stato chiesto di includere tra le aree di rischio nell'ambito dell'esercizio della VQR quella della *peer review*, con particolare riferimento alle aree non bibliometriche, in quanto si ritiene sia drammaticamente esposta al rischio di conflitti di interesse (professore universitario).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione è apprezzabile, ma la scelta può essere fatta da chi predispose la VQR tenuto conto che con le indicazioni del PNA non si esclude, ma si auspica, che ogni università e la comunità scientifica



Autorità Nazionale Anticorruzione

universitaria possa individuare autonomamente ulteriori e diverse aree di rischio all'interno di ogni ateneo, in relazione alle specificità.

- È stato auspicato che la valutazione della qualità della ricerca sia posta in capo ad un'agenzia terza e a soggetti completamente indipendenti (Associazione Roars, professore universitario, privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata ritenuta pertinente con i contenuti del Piano.

- È stato precisato che anche nella VQR 2011-14 i criteri di designazione dei GEV e dei comitati di ANVUR sono stati oscuri, che la genericità dei bandi VQR consentiva piena e totale discrezionalità nella scelta, che non c'è stata trasparenza sui soggetti che avevano presentato domanda né su quelli aggiunti successivamente alla *call* (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata in parte accolta inserendo una modifica nel testo volta a precisare che la VQR 2011-14 ha introdotto misure “*più*” trasparenti della precedente.

- Non è stato condiviso il criterio indicato dell'80% per la rotazione dei GEV precisando che sarebbe desiderabile raggiungere il 100% di rinnovo tra un esercizio e l'altro per evitare, tra gli altri, l'ossificazione delle pratiche valutative e influenze non giustificate sui nuovi componenti dei GEV da parte dei precedenti (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta stante la necessità di garantire il rispetto del principio di continuità dell'azione amministrativa. Il testo è stato integrato dando conto che detto criterio trova già attuazione e ne è stato richiesto il consolidamento.

- È stato osservato che la richiesta di dichiarazione di assenza di interessi, anche scientifici, rispetto al prodotto da valutare già sussiste nei moduli predisposti da ANVUR. Pertanto dovrebbe essere dato conto nel PNA della dichiarazione deontologica già prevista. In tal senso, si domanda di specificare con maggior dettaglio le ipotesi ulteriori di conflitto di interessi ritenute mancanti (ANVUR).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata in parte accolta con la precisazione che la prassi di rendere la dichiarazione di assenza di interessi avviene, oltre che nella prassi internazionale, anche in Italia. Quanto alle ipotesi ritenute mancanti, si evidenzia che nello schema di PNA è già specificata quella relativa alle ipotesi di colleganza professionale extracurricolare.



Autorità Nazionale Anticorruzione

9. *Processo di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio (§ 4.1)*

- È stato richiesto di aggiornare i riferimenti ai decreti ministeriali con quelli adottati negli anni 2016 e 2017 che hanno riformulato il sistema di accreditamento iniziale e periodico delle sedi universitarie e dei corsi e di integrare il ruolo del CUN nel processo di accreditamento dei corsi.

➤ *Opzione scelta*

Entrambe le proposte sono state accolte e quindi il testo è stato modificato nel senso prospettato.

- Non è stata condivisa la misura proposta al fine di evitare conflitti di interesse, di valutare incompatibile il ruolo di esperto della CEV con quello di altri incarichi/cariche relative a funzioni di valutazione degli atenei (ivi compresa la presenza nei Nuclei di valutazione). È stato osservato infatti che la doppia funzione costituisce una preziosa e insostituibile risorsa per migliorare il sistema universitario; che le attuali regole previste dall'ANVUR prevedono già sufficienti garanzie nei confronti della possibilità di insorgenza di conflitti di interesse; che il rischio di conflitti di interesse è fortemente limitato dalla collegialità delle decisioni della CEV sempre sottoposte alle controdeduzioni da parte dell'ateneo; che nelle attività condotte come componenti di CEV le competenze sviluppate all'interno dei N.d.V. sono risultate significative per poter valutare in modo più consapevole e approfondito i processi e le attività di corsi di studio, dipartimenti e atenei e allo stesso modo, le competenze acquisite come valutatori CEV sono state utili e funzionali i fini delle attività dei Nuclei (Presidenti/esperti di nuclei di valutazione); l'incompatibilità del ruolo di esperto con quello di altri incarichi appare in contrasto con i criteri di selezione degli esperti nei CEV come individuati da ANVUR che prevedono che possano essere nominati come membri delle CEV solo coloro che abbiano acquisito una esperienza pluriennale nell'ambito del sistema di valutazione degli atenei (ANVUR).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata accolta e il testo modificato con la precisazione che la compatibilità tra il ruolo di esperto delle CEV con quello di altri incarichi/cariche relative a funzioni di valutazione degli atenei, debba essere valutata di volta in volta.

- Con riferimento alla misura di predeterminare i criteri di valutazione per l'accREDITamento delle sedi e dei corsi di studio è stato osservato che ciò già avviene e gli stessi sono pubblicati sul sito dell'ANVUR (ANVUR).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata accolta ed espunta dal testo la misura.



Autorità Nazionale Anticorruzione

10. Svolgimento della didattica (§ 4.2)

In via generale, con riguardo ad alcuni dei possibili eventi rischiosi, è stato osservato che i fenomeni individuati non rilevano ai fini della corruzione, che gli stessi sono già trattati nei codici etici e nei regolamenti degli atenei e che alcune misure appaiono scontate, forti e da valutare alla luce dello status giuridico dei professori e delle prassi internazionali (Associazione Roars, Professore associato, privato cittadino, Rappresentante CUN Università Federico II); che la misura che suggerisce di attuare accertamenti da parte di esperti nello svolgimento delle lezioni, incide sul principio costituzionale della libertà di insegnamento, che l'indicazione è scientificamente infondata e si presta a potenziali azioni corruttive (Associazione Roars, Professore associato, privato cittadino, Rappresentante CUN Università Federico II); non è stato condiviso il suggerimento di compilare il registro delle lezioni con cadenza settimanale, chiedendo di indicare invece un termine congruo dal termine del corso di lezioni (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

La parte con le indicazioni di possibili eventi rischiosi e misure è stata semplificata rinviando la trattazione alle Linee guida sui codici di comportamento ipotizzate al paragrafo 6.1 dello schema di PNA.

11. La procedura di abilitazione scientifica nazionale (§ 5.1)

- In via generale è stato osservato che sulla procedura di abilitazione scientifica nazionale non sono mancati i ricorsi e sono discutibili anche gli indicatori scelti (Associazione Roars, Professore associato, privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata accolta e il testo modificato precisando che, con riferimento alla procedura di abilitazione scientifica nazionale, l'attuale sistema di composizione delle commissioni nazionali di abilitazione tramite sorteggio, frutto di recenti interventi normativi adottati in materia, è stato assunto dal legislatore come il più garantista e neutro sul piano della imparzialità dei giudizi e della accresciuta qualità media degli abilitati (secondo rilevazioni dell'ANVUR). Ciò non toglie che i lavori delle commissioni potrebbero essere esposti al condizionamento derivante da pressioni di interessi esterni o di interessi locali.

- È stato chiesto di suggerire la redazione di una relazione volta a sostenere il giudizio espresso dalla commissione nei casi in cui le stesse, pur riscontrando tutti i parametri e i titoli di cui all'art. 6, co. 4 del Decreto Ministeriale 7 giugno 2016 n. 120, ritengano di individuare "pubblicazioni di qualità non elevata" (libero professionista).

➤ *Opzione scelta*



Autorità Nazionale Anticorruzione

L'osservazione non è stata accolta per evitare oneri ulteriori, ritenendo che la scelta debba comunque essere motivata.

- È stato osservato che la classifica delle riviste dovrebbe essere fatta da soggetti terzi (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta in quanto sussiste un vincolo normativo in proposito.

12. Procedure di reclutamento a livello locale (§ 5.2)

- È stato osservato che la corruzione non entra nel fenomeno del localismo quanto invece essa sia alimentata dai vincoli di bilancio e “dall’assurda” contabilità dei punti organico, suggerendo che il problema si risolverebbe solo superando la programmazione in termini di punti organico e stanziando risorse *ad hoc* vincolate per reclutare professori esterni (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

Lo schema di PNA riconosce che esistono vincoli di bilancio che condizionano le scelte verso forme di reclutamento volte a favorire gli interni e l’Autorità ne ha proposto un progressivo allentamento, anche auspicando che il sistema di incentivi finanziari già esistente venga potenziato con adeguato intervento nazionale (cfr. ultimo cpv. § 5.2.). Tuttavia, ferma restando la circostanza che il sistema finanziario tende a premiare soggetti interni, deve essere comunque garantita l’imparzialità delle decisioni nel reclutamento dei docenti. Le misure suggerite dall’Autorità sono quindi volte a sostenere questo obiettivo.

13. Adeguata programmazione per il reclutamento dei docenti (§ 5.2.2)

È stata criticata la misura secondo cui i concorsi dovrebbero essere orientati da criteri oggettivi e comuni a tutte le università che tengano conto del numero di professori già presenti nei dipartimenti e osservato che non rileva soltanto il numero dei professori già presenti in un dipartimento ma la loro distribuzione per disciplina (Professore Università degli studi di Firenze).

➤ *Opzione scelta*

L’osservazione è stata accolta e modificato il testo nel senso di ritenere che gli atenei dovrebbero programmare concorsi improntati a criteri oggettivi e principi generali per tutte le università che tengano conto, ad esempio, del numero di professori per materia già presenti nei dipartimenti.

14. Conflitti di interesse fra partecipanti al reclutamento e personale dell’ateneo (§ 5.2.3)

Alcuni soggetti hanno evidenziato, innanzitutto, che la l. 240/2010 non individua un conflitto nel rapporto di coniugio, né rileva conflitti di interesse generici nelle procedure selettive, ma al contrario individua in modo puntuale come motivo di incompatibilità la relazione di parentela o affinità (non il



Autorità Nazionale Anticorruzione

coniugio) con un professore (non con un ricercatore, figura che il legislatore ha tenuto ben distinta da quella del professore) all'interno di uno stesso dipartimento. Definisce inoltre tale incompatibilità in relazione a una particolare procedura di reclutamento, disciplinata all'art. 18 dello stesso testo, e non in relazione a quella definita dall'art. 24 dello stesso testo (n. 6 contributi con testo identico trasmessi da professori, ricercatori, dipendenti pubblici). Viene quindi contestata l'interpretazione dello schema di PNA, ritenuta ampliativa rispetto alla originaria previsione contenuta nell'art. 18, sia con riguardo ai soggetti (coniuge e convivente more uxorio), sia con riferimento alle categoria dei docenti (inclusione dei ricercatori), sia con riferimento alla tipologia di assunzione (procedure ex art. 24), sia con riguardo al personale, che si ritiene riferito al "personale presente, a qualsiasi titolo nell'ateneo". Si evidenzia infine che non sussistono dati oggettivi che corroborano la tesi che la presenza di coppie nello stesso dipartimento sia alla base di situazioni di nepotismo o assenza di imparzialità delle decisioni di assunzione e che le interpretazioni ampliative del testo di legge producono invece un effetto discriminatorio violando l'art. 3 della Costituzione e danneggiando i dipartimenti stessi. Si propone di modificare il testo precisando che il *"rischio di conflitto d'interessi venga correttamente definito come sussistente tra il giudicante e giudicato, e non tra chi partecipa alle procedure selettive e il personale presente, a diverso titolo, nell'ateneo"* (n. 7 dipendenti pubblici e professori universitari che hanno trasmesso le medesime osservazioni); sono state inoltre espresse preoccupazioni per gli effetti discriminatori che possono derivare da condizioni di coniugio o convivenza nei confronti di ricercatori e ricercatrici meritevoli tanto più che la norma è applicata retroattivamente a chi ha compiuto già in passato scelte professionali (Presidente del CUG *Alma Mater Studiorum*, Università di Bologna, professore universitario); è stato richiesto di contestualizzare la sentenza del C.g.A. richiamata nello schema di PNA (professore universitario).

➤ *Opzione scelta*

Le osservazioni formulate non sono state accolte in quanto il PNA si è limitato a richiamare le previsioni normative e i consolidati indirizzi interpretativi. Si è ritenuto, tuttavia, di apportare alcune modifiche nel titolo e nella parte introduttiva al fine di chiarire che il conflitto riguarda soltanto alcune figure apicali e accademiche e non tutto il personale dell'Ateneo come in alcuni contributi è stato inteso.

Mobilità interdipartimentale

È stata segnalata con allarme la prassi in corso di mobilità interdipartimentale al fine di aggirare le previsioni di Regolamento di ateneo circa l'attuazione dell'art. 18, l. 240/2010 secondo le quali non può partecipare al procedimento di chiamata diretta il coniuge o convivente di un professore/ricercatore appartenente al medesimo dipartimento (Professore universitario); domandato all'ANAC di chiarire alcuni aspetti della legge 240/2010 poiché diversamente si potrebbero interpretare come elusivi tutti gli spostamenti tra coniugi dello stesso dipartimento (professore universitario); evidenziato che la disciplina dei trasferimenti è demandata all'autonomia regolamentare degli atenei e proposta una casistica e ipotesi di linee di azione volte a garantire un'applicazione della norma orientata alla ratio della stessa (Rettore Università Politecnico di Torino).



Autorità Nazionale Anticorruzione

➤ *Opzione scelta*

Le osservazioni non sono state accolte in quanto il tema della mobilità interdipartimentale non è stato trattato nel corso dei lavori per la predisposizione dell'approfondimento ma sarà oggetto di orientamenti successivi eventualmente anche nella forma di apposite risposte.

Quanto alla distinzione operata dall'Università di Torino tra incompatibilità risolvibili con trasferimenti interdipartimentali e procedure di reclutamento nelle quali siano interessati professori o ricercatori per i quali potrebbero sussistere ipotesi di incompatibilità, la misura ipotizzata dalla stessa Università, della costituzione di commissioni di concorso con componenti tutti esterni per le procedure valutative afferenti alle fasce e ai SSD dei docenti/professori interessati, è stata recepita al punto 5.2.4..

15. Formazione delle commissioni giudicatrici e conflitti di interesse dei componenti (§ 5.2.4)

Commissioni giudicatrici

Pur in assenza di osservazioni, in sede di Tavolo tecnico l'Autorità ha rilevato l'opportunità di riformulare la misura del sorteggio dei commissari per i concorsi locali sostituendo la *modalità del sorteggio tra i sorteggiabili delle commissioni per l'ASN con la modalità del sorteggio rispetto a liste di soggetti in possesso di requisiti coerenti con quelli previsti per la partecipazione alle commissioni dell'abilitazione scientifica nazionale*, ciò per evitare il rischio di rendere troppo difficile la formazione delle commissioni ASN.

- Non sono state condivise, e valutate come rigide, le misure suggerite con riguardo al bilanciamento dei componenti le commissioni tra soggetti interni ed esterni (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta in quanto l'indicazione deve ritenersi come di massima, ferma restando la possibilità degli Atenei di valutare un diverso bilanciamento nella composizione delle commissioni.

- Non sono state condivise le limitazioni sul numero di incarichi di commissario in un concorso locale valutando non utile porre regole rigide (Associazione Roars e privato cittadino) e proposto di prevedere il limite di due o tre concorsi all'anno a tutti i settori e non soltanto a quelli di ridotta consistenza numerica.

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione è stata accolta ed esteso il numero di procedure.

Sull'obbligo di astensione dei componenti

Sono stati domandati chiarimenti su cosa si intenda per forme più intense e continuative di collaborazione che possono determinare l'obbligo di astensione in capo al commissario. La *"quasi totalità"* delle pubblicazioni in coautorato con il candidato è ritenuto termine ambiguo e suscettibile di difformi interpretazioni dalle commissioni (n. 2 professori universitari) e in tale caso l'obbligo di



Autorità Nazionale Anticorruzione

astensione è stata valutato come misura gravemente controproducente in quanto impedisce la costituzione di scuole o gruppi di ricerca (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

Le osservazioni non sono state accolte. Alcuni criteri sono già contenuti nella delibera ANAC 1 marzo 2017, n. 209 e nella sentenza del Consiglio di Stato 24 settembre 2015, n. 4473, secondo cui «*nelle procedure di valutazione comparativa per il reclutamento di ricercatori universitari la circostanza per cui uno dei commissari sia coautore della quasi totalità delle pubblicazioni di uno dei candidati rappresenta ex se fonte del generale obbligo di astensione*». Nello schema di PNA sono già contenuti i rinvii alla delibera e alla sentenza richiamati.

Si evidenzia che l'Autorità ha ritenuto di integrare il testo con la precisazione che le cause di astensione dei commissari nominati siano valutate anche tenuto conto delle specificità dei diversi settori scientifici.

16. Scarsa trasparenza dei criteri e delle procedure di valutazione (§ 5.2.5)

È stato richiesto di espungere tra le misure indicate nei processi di valutazione nel reclutamento dei docenti quella volta a introdurre, ove compatibile con la normativa, la presenza di almeno una prova scritta in quanto ritenuta utilizzabile per facilitare determinati candidati (previa conoscenza dei candidati dei contenuti della prova) (libero professionista) e si presta, inoltre, a valutazioni poco obiettive (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta in quanto non pare opportuno eliminare la possibilità di valutare i candidati mediante prova scritta la quale rappresenta una forma di giudizio che permette oggettività e controllo. E' comunque rimessa la scelta all'autonomia delle università.

Reclutamento dei ricercatori

Con riguardo al reclutamento di ricercatori per posti finanziati con Fondi ministeriali di Finanziamento Ordinario, è stato chiesto di integrare il paragrafo dedicato al reclutamento con le seguenti proposte: 1) per arginare la ripetitività di alcune ricerche e il fenomeno dei bandi fotografia, considerato che la stesura del progetto associato al settore scientifico disciplinare viene di norma affidata a un singolo docente, sarebbe utile incentivare l'approvazione dello stesso attraverso discussioni collegiali interne ai Dipartimenti ed eventualmente prevedere meccanismi di votazione pubblica o di approvazione da parte di commissioni di ateneo *super partes*, che ne valutino l'utilità, l'originalità e il rigore scientifico; 2) effettuare un controllo saltuario e regolare dello svolgimento del progetto triennale; 3) nella valutazione comparativa dei candidati, è necessaria l'adozione di criteri quantitativi e qualitativi chiari ineludibili dalle commissioni e svolgere controlli sulla loro applicazione; 4) effettuare un controllo rigoroso esterno sulla nomina delle commissioni che dovrebbero essere sorteggiate; 5) evitare che siano banditi concorsi sullo stesso SSD nella stessa università, se ci sono graduatorie ancora attive (Professore a contratto).



Autorità Nazionale Anticorruzione

➤ *Opzione scelta*

La richiesta di integrazione non è stata accolta in quanto tutte le misure di prevenzione contenute nell'approfondimento dedicato alle università sono riferite anche alle procedure di reclutamento di ricercatori finanziate con fondi ministeriali di finanziamento ordinario. Eventuali ulteriori misure potranno essere valutate in successivi orientamenti dell'Autorità.

17. Codici di comportamento e codici etici (§ 6.1)

- È stato chiesto che nella predisposizione delle LG per i codici di comportamento delle università siano invitati al tavolo anche tutti gli Atenei in quanto ciascuno portatore dell'autonomia protetta dalla Costituzione (Associazione Roars, Professore associato, privato cittadino) valutando altresì non necessario promuovere un nuovo ciclo di codici come prospettato nel PNA ma di dare attuazione a quelli già adottati (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione formulata non è stata ritenuta pertinente. In ogni caso le Linee guida saranno sottoposte a consultazione pubblica cui potranno aderire tutti gli atenei interessati.

- Non è stato condiviso il suggerimento di adottare un documento unico che coniughi le finalità del codice etico e quelle del codice di comportamento in quanto quest'ultimo è imposto da una norma dello Stato diversamente dal Codice etico che è espressione dell'autonomia delle comunità universitarie che si dota di un codice ispirato a valori nei quali una comunità si riconosce (Associazione Roars e privato cittadino); osservato che sarebbe più logico, oltre che conforme a una interpretazione sistematica delle norme vigenti, che le università adottassero solo il Codice etico, perché disposto da una norma specifica. Il Codice di comportamento non dovrebbe riguardarle in virtù della legge 168/1989, art. 6, co. 2 che dispone che nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'articolo 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. Non si possono applicare alle università le norme generiche della p.a., quando contemporaneamente esistono norme specifiche (Associazione Roars e privato cittadino);

➤ *Opzione scelta*

Le osservazioni non sono state accolte in base alle seguenti considerazioni. Le università rientrano fra le pubbliche amministrazioni tenute a osservare la normativa anticorruzione ai sensi dell'art. 1, co. 2-bis, l. 190/2012, che – con riguardo all'ambito soggettivo di applicazione – rinvia alle amministrazioni di cui al d.lgs. 165/2001. Con riguardo alla manifestata critica circa la proposta di unificare codici etici e codici di comportamento, le misure proposte muovono nel senso di un maggiore coordinamento tra le misure etiche e quelle di comportamento, senza precludere ulteriori scelte da parte delle università.



Autorità Nazionale Anticorruzione

18. *Incompatibilità e conflitto di interessi (§ 6.2)*

- È stato richiesto di inserire tra le possibili misure di verifica dell'esistenza di conflitti di interesse l'obbligo per le università di effettuare controlli almeno annuali in collaborazione con l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza al fine di accertare che i docenti a tempo pieno non esercitino mediante ditte individuali o società anche l'attività professionale (libero professionista).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta stante l'autonomia di ogni singola università di scegliere di avvalersi dei sistemi di controllo ritenuti più adeguati.

- È stato domandato di prevedere la pubblicazione nella sezione “*Amministrazione trasparente*” delle università i nominativi di tutti i docenti, con le retribuzioni percepite, i premi eventuali, la dichiarazione dell'opzione “*tempo pieno*” o “*tempo definito*” (libero professionista).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione formulata non è stata accolta in quanto le amministrazioni non possono pubblicare dati personali in assenza di una specifica previsione normativa, come previsto dall'art. 7-bis, co. 3 del d.lgs. 33/2013 e in coerenza con il Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

- Non è stato valutato necessario l'intervento auspicato nello schema di PNA finalizzato a consentire un'interpretazione unitaria e conforme della disciplina delle incompatibilità perché in tal senso si ritiene abbia già operato la l. 240/2010 (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta in quanto il suggerimento è stato formulato a seguito di un dibattito sulla questione in sede di Tavolo tecnico e la proposta avanzata muove nella logica di assicurare orientamenti comuni a tutte le università, anche per evitare possibili situazioni discriminatorie sul territorio. Il testo è stato riformulato, come segue, anche per precisare meglio questa finalità.

«Per tutte le tipologie di attività prima indicate si pongono rilevanti problematiche interpretative, che incidono trasversalmente su tutte le citate categorie e determinano molteplici criticità, sia in sede strettamente interpretativa delle fattispecie di incompatibilità stabilite dalla legge, che in sede di redazione di atti normativi autonomi degli atenei (statuti e regolamenti). Si rileva un'abbondanza di fattispecie giuridiche indeterminate, quali – ad esempio – “l'esercizio del commercio e dell'industria”, ove resta criticamente aperta la definizione delle diverse modalità di partecipazione all'esercizio imprenditoriale in forma societaria (es. la partecipazione a consigli di amministrazione); ugualmente indeterminata la fattispecie della “collaborazione scientifica” o la fattispecie relativa alla titolarità, da parte di un docente o ricercatore, di partita IVA che potrebbe non essere di per sé, indice sintomatico dell'esercizio di attività professionale in



Autorità Nazionale Anticorruzione

forma continuativa; oppure della “consulenza”, così come le attività di comunicazione e divulgazione, attività retribuite nelle quali possono celarsi attività di ogni genere. Per la consulenza, in particolare, si pone il problema di individuare eventuali limiti nello svolgimento di un’attività pur dichiarata “libera” dalla legge, quali, ad esempio, lo svolgimento come prestazione d’opera intellettuale, strettamente personale e svolta a carattere non professionale, in totale autonomia rispetto al committente, fornita in qualità di esperto della materia».

19. I procedimenti disciplinari (§ 6.3)

- Non è stata condivisa l’indicazione di ricorrere a figure esterne per la composizione degli organi disciplinari evidenziando l’opportunità che il collegio sia basato su criteri rigorosi di giudizio fra pari (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ Opzione scelta

L’osservazione formulata non è stata accolta in quanto, come precisato nel testo, la presenza di componenti esterni è stato valutato possa assicurare maggiore indipendenza di giudizio.

Inoltre, in sede di Tavolo tecnico, tenuto conto che la legge omette di prevedere le modalità di designazione dei componenti del Collegio di disciplina, si è ritenuto di modificare in parte il testo raccomandando alle università, in virtù dei poteri di autogoverno delle stesse, di disporre, con propri regolamenti e statuti, la composizione e la disciplina del Collegio di disciplina affinché sia assicurato il massimo grado di imparzialità e garantita la terzietà dell’istruttoria, anche attraverso la prevalenza di commissari esterni.

- Con riferimento alla titolarità del potere disciplinare nei casi di violazione da parte dei Rettori, è stato ricordato che la legge stabilisce che il Ministro è l’unico che possa procedere (Associazione Roars e privato cittadino).

➤ Opzione scelta

L’osservazione non è stata accolta in quanto non coerente con la normativa vigente.

Inoltre, l’Autorità ha ritenuto di riformulare il testo precisando che nel corso dei lavori del Tavolo tecnico è emersa la possibilità di raccomandare alle università di prevedere nei propri statuti che la titolarità del potere disciplinare sia attribuita al Decano, ferma restando l’auspicata composizione prevalentemente esterna del collegio di disciplina. In alternativa, è stata anche valutata un’altra soluzione improntata all’esigenza di garantire maggiormente la terzietà del procedimento, svincolandolo da eventuali influenze improprie interne all’Ateneo, attribuendo al Ministro la titolarità del potere in questione. Questa ultima ipotesi comporterebbe però una modifica legislativa.

20. Gli enti partecipati e le attività esternalizzate dalle università (§ 7)

È stato richiesto di: i) inserire nell’elenco dei possibili eventi rischiosi il “reclutamento di personale e conferimento di incarichi in violazione delle norme riferibili all’ateneo” e nelle misure “l’obbligo di



Autorità Nazionale Anticorruzione

approvazione regolamenti degli enti partecipati sul reclutamento del personale e conferimento degli incarichi coerente con quello degli atenei e obbligo di sottoposizione al parere dell'organo di vertice degli Atenei di ogni delibera relativa al reclutamento del personale o conferimento di incarichi con successiva pubblicazione" (osservazione pervenuta da un soggetto che ha chiesto l'anonimato); ii) prevedere, laddove gli *spin-off* nel prosieguo delle loro attività si configurino come operatori economici che i medesimi, ove come tali partecipano a gare, cessino la loro attività di *spin-off* e diventino s.r.l. o s.p.a. o altro, con la conseguente obbligatorietà per i docenti che ne fanno parte di passare al "tempo definito" (libero professionista); iii) definire modalità secondo le quali le Università possono, per motivate esigenze, acquisire servizi dalle proprie *spin-off*, analogamente a quanto il Codice appalti prevede per le partecipate delle PA, tenuto conto che attualmente, per evitare conflitti di interesse, in alcuni casi le Università affidano servizi a *spin-off* di altri Atenei ma non ai propri (Associazione Roars, privato cittadino); iv) precisare che gli *spin-off* non possono essere assimilati alle altre generiche società elencate al § 7 (Associazione Roars, privato cittadino).

➤ *Opzione scelta*

I paragrafi 7, 7.1, 7.2 sono stati complessivamente riformulati.

21. Le Università telematiche (§ 8)

È stato osservato che le università telematiche non dovrebbero essere oggetto del PNA in quanto sono estranee al comparto università. Ne è dimostrazione il fatto che non rientrano nei regolamenti e nelle leggi, ma sono trattate a parte; non accedono inoltre a fondi pubblici (Rettore Università Telematica Pegaso).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta tenuto conto che, come già precisato nella Premessa dello schema di PNA, il sistema di istruzione universitaria si articola in 96 università, statali e private, tra le quali le 11 università telematiche. Si è ritenuto, inoltre, di integrare il paragrafo con la previsione di ulteriori misure, in particolare, di trasparenza.

22. Durata della consultazione

È stato richiesto di mantenere aperta la consultazione per un periodo più lungo o porre in consultazione nuovamente il testo come modificato alla luce delle osservazioni ricevute (professore ordinario, dipendente pubblico).

➤ *Opzione scelta*

L'osservazione non è stata accolta tenuto conto che lo schema di PNA è stato esaminato nel corso di numerose riunioni tecniche con i principali attori del sistema e successivamente sottoposto a consultazione pubblica.