



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

***Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione***

***Consultazione pubblica***

***Osservazioni***

## Elenco dei soggetti che hanno inviato contributi

Premessa.....	3
<b>A - AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE .....</b>	<b>3</b>
1. Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale .....	3
2. Dipendente Pubblico .....	5
3. Libero Professionista.....	6
4. Libero Professionista – Studio Legale .....	8
<b>B - COMMISSARI STRAORDINARI.....</b>	<b>9</b>
1. Regione Umbria .....	9
2. Commissario Straordinario Depurazione Acque Reflue - Regione Basilicata.....	9
3. Dipendente Pubblico .....	10
4. Irsap – Istituto Regionale per lo Sviluppo delle Attività Produttive.....	10
<b>C - UNIVERSITA' .....</b>	<b>11</b>
1. Università Telematica Pegaso.....	11
2. Università degli Studi di Napoli Parthenope.....	12
3. Dipendenti Pubblici/Professori Universitari .....	13
4. Politecnico di Torino.....	15
5. CoDAU – Convegno dei Direttori Generali delle Amministrazioni Universitarie .....	17
6. Professore Associato.....	19
7. Dipendente Pubblico .....	20
8. Professore di Ruolo .....	21
9. Comitato Unico di Garanzia dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.....	23
10. Professore Associato.....	24
11. Professore Associato.....	24
12. Professore Ordinario .....	25
13. Privato cittadino .....	25
14. Professore Associato.....	31
15. Componenti di Nuclei di Valutazione di Università Pubbliche.....	34
16. Università degli Studi di Udine.....	35
17. Professore a contratto.....	35
18. ANVUR – Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca ....	36
19. Associazione Roars .....	41

## Premessa

Il documento contiene le osservazioni pervenute sull'Aggiornamento 2017 al PNA posto in consultazione pubblica sul sito istituzionale dell'Autorità nel periodo dal 3 agosto al 15 settembre 2017.

## A - AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE

### 1. Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale

#### Osservazioni pervenute dal RPCT

Par. 2.1.2 e 2.1.4.

Nel rispetto del termine indicato, pur facendo presente che il periodo feriale in cui è avvenuta la pubblicazione del piano ha contenuto notevolmente i tempi necessari per approfondire le tematiche affrontate e nell'auspicio che sia possibile disporre di maggiore tempo anche in vista di un confronto, quale contributo – dettato dalla conoscenza della normativa demaniale marittima applicata all'esperienza maturata “sul campo” – si osserva quanto segue: Pur condividendo il fatto che la normativa vigente in materia demaniale marittima non presenti un grado di dettaglio tale da escludere rischi corruttivi tanto che, per costante giurisprudenza, la stessa deve essere applicata alla luce dei principi comunitari di trasparenza, par condicio, proporzionalità e pubblicità, ci si permette di sottolineare come il rispetto di tali principi possa essere garantito più dal mezzo e dal grado di diffusione dell'atto di impulso del procedimento – indipendentemente dalla provenienza pubblica o privata dello stesso - che dalla forma utilizzata per l'attivazione del procedimento medesimo. Ciò che deve essere salvaguardato è, infatti, il potenziale espletamento di una procedura competitiva/concorrenziale indipendentemente dal fatto che tale procedura sia occasionata da un bando di gara oppure da un'istanza di parte. Fondamentale per consentire a tutti indiscriminatamente di accedere al “mercato” delle concessioni demaniali, è il grado di pubblicità e di diffusione che si vuol dare all'atto di impulso della procedura, a prescindere dalla sua provenienza. La scrivente amministrazione, infatti, per prassi ormai consolidata e proprio al fine di adeguarsi alle più garantiste forme di pubblicità (aprendo, in sostanza, effettivamente il “mercato” ad altri eventuali competitori), pubblica le eventuali istanze di concessione - oltre che sull'albo pretorio come prescritto ai sensi dell'art. 18 del Reg. Att. Cod. Nav. - anche sulla GURI e su due/tre quotidiani a maggiore tiratura nazionale (nonché sulla GUE in caso di concessioni di particolare rilevanza) assolvendo così agli obblighi comunitari. E ciò per tutte le istanze presentate, indistintamente dalla durata concessoria richiesta - che, come noto, distingue le concessioni in concessioni “per licenza” (ovvero fino a 4 anni) e “pluriennali” - e dalla tipologia delle domande (di rinnovo, di estensione temporale ovvero ampliamento areale ex art. 24 R.C.N.). D'altronde è notorio, come sia sufficiente che le concessioni di beni pubblici vadano sottoposte ai principi dell'evidenza pubblica, anche se non necessariamente nelle modalità della gara, e ciò anche nell'ipotesi in cui il procedimento inizi non già per volontà dell'Amministrazione, bensì sulla base di una specifica richiesta di uno dei soggetti interessati all'utilizzo del bene. Sintomatica in tal senso è la recente pronuncia del Consiglio di Stato n. 688 del 2.2.2017 secondo cui “non sussiste un obbligo di legge di procedere all'affidamento della concessione nelle forme tipiche della procedura ad evidenza pubblica previste per i contratti d'appalto... gli obblighi imposti a livello europeo sono soddisfatti da un efficace ed effettivo meccanismo pubblicitario preventivo sulle concessioni in scadenza ” e da “un accresciuto onere istruttorio in ambito procedimentale” .. Inoltre, la conformità di questi principi al diritto europeo è stata comprovata dalla Commissione europea (archiviazione della procedura di infrazione Eu pilot n. 7019/14/Mark) laddove afferma che le concessioni demaniali non rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive europee sulle concessioni (in particolare la direttiva 2014/23/UE”. (v. anche TAR Sicilia 22/11/2012, n. 2407,

TAR Toscana 30.1.2012, n. 188 e del T.A.R. Lazio 8/09/2006 n. 610). Del resto ancora recentemente la Commissione Europea (E-002261/2016 del 23.5.2016) ha avuto modo di esprimersi seguente modo: “Senza necessariamente implicare l'obbligo di indire una gara d'appalto, l'obbligo di trasparenza impone all'autorità concedente di garantire, a favore di ogni potenziale interessato, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura dei servizi alla concorrenza, nonché la revisione dell'imparzialità delle procedure di aggiudicazione” (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-02261&language=IT>). Ciò ovviamente non esclude che l'Amministrazione, in alternativa alla pubblicazione dell'istanza, possa procedere ad indire una vera e propria gara con pubblicazione di un bando – come, peraltro, avvenuto anche nel Porto di Genova per l'assentimento di terminal di notevoli dimensioni - ma è evidente, anche e soprattutto per ragioni di economicità e di efficienza dei procedimenti amministrativi, che non si possa imporre alle AdSP di espletare una gara pubblica ai sensi del Codice degli Appalti per qualsiasi tipologia di concessione (si pensi che la scrivente amministrazione nel solo porto di Genova, ogni anno si trova a valutare circa 300 istanze di rilascio di licenze per concessione - su un totale di circa 800 concessioni in essere). D'altronde, vigendo nella specie le regole speciali del C.d.N., è consolidato l'indirizzo secondo cui “le disposizioni del D.Lgs 163/2006 non si applicano alle procedure ad evidenza pubblica riguardanti le concessioni demaniali marittime...che restano regolate dalla disciplina speciale” (v. TAR Toscana 27.5.2015 n. 822, C.d.S. n. 688/2017, T.A.R. Lazio Latina, 15/07/2013 n. 618, T.A.R. Liguria Genova, 29/05/2014, n. 835 e T.A.R. Liguria 19.1.2017 n. 26).Circostanza, questa confermata anche dallo stesso Codice Appalti e precisamente dall'art. 17 lett. a) e dall'art. 164 del D.Lgs 50/2016. Motivo per cui si chiede a codesta Autorità di voler prendere in considerazione, anche tenuto conto delle effettive esigenze operative, le argomentazioni sopra espresse rivedendo quanto contenuto nell'aggiornamento del piano anticorruzione, soprattutto, laddove si afferma che “il codice dei contratti pubblici costituisce un parametro di riferimento cui le procedure devono tendere” e che “la concessione demaniale è soggetta agli obblighi di comunicazione, di contribuzione e di tracciabilità”; ciò tanto più che, nella fattispecie, l'amministrazione non deve versare alcunché al concessionario di beni demaniali ma, semmai, soltanto incassare quanto dovuto a titolo di canone demaniale. Nella prassi oltretutto, si evidenzia come la maggior parte delle concessioni da assentire nel compendio portuale di riferimento, siano annuali o, comunque, di breve durata (sotto i 4 anni) e, quindi, di importo modesto onde per cui sarebbe contrario ai principi di economicità e di efficienza dei procedimenti amministrativi, essere obbligati a dare “preferenza” all'utilizzo di procedure di gara rispetto a procedimenti avviati su iniziativa di parte che, purchè nel rispetto delle sopracitate forme di pubblicità, garantiscono lo stesso l'espletamento di una procedura concorrenziale o ad evidenza pubblica, quale quella prevista dall'art. 37 Cod. Nav..Tale articolo, infatti, norma la procedura comparativa tra più istanti fissando anche criteri di valutazione che risultano, pertanto, predeterminati ex legge. Sul punto vale la pena richiamare il costante orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato, sez. VI, del 9.11.2006 n. 6612 - secondo cui “l'art. 37 del cod. nav. seleziona puntuali criteri selettivi in caso di concorso di una pluralità di domande per il medesimo bene del demanio marittimo, che limitano la sfera di discrezionalità dell'organo concedente”. (v. anche TAR Liguria 29/07/2016, n. 907 e TAR Liguria 30/10/2007, n. 1872).Quanto infine all'osservazione per cui 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”, si evidenzia che (i) l'oggetto della concessione è l'affidamento dei beni demaniali e che (ii) le opere di cui può essere prevista la realizzazione costituiscono beni del concessionario in regime di proprietà superficaria, realizzati dallo stesso nel suo esclusivo interesse (e non già, quindi, nell'interesse pubblico).Del resto, la possibilità dell'acquisizione al demanio prevista dall'art. 49 Cod. Nav. (peraltro, alternativa alla demolizione) rappresenta un caso di accessione ex legge previsto da una norma speciale, circostanza che conferma che si tratta, a tutti gli effetti, di un bene di proprietà privata che, solo a discrezione dell'Amministrazione, potrà transitare al patrimonio pubblico. Ciò a maggior ragione laddove si consideri che quella della futura acquisizione al demanio alla conclusione del rapporto concessorio rappresenta un'evenienza solo ipotetica, potendo l'Amministrazione anche optare per la richiesta, al concessionario,

di demolire a proprie spese l'opera qualora ritenuta – con valutazione ex post - non di interesse pubblico, circostanza che dimostra ancora una volta la natura privata dell'opera medesima. Non appare, pertanto, giustificabile l'applicazione di norme sui contratti pubblici all'esecuzione di beni che “nascono” per soddisfare interessi privati.

Par. 3 "Vigilanza e Attività ispettiva nelle sedi portuali”.

Dal contenuto del testo pubblicato, in relazione alle “Possibili misure” si ritiene che debba essere espunta la parte relativa allo svolgimento di attività di vigilanza tra più AdSP, mantenendo le forme collegiali per l'esercizio dell'attività di accertamento, almeno nei casi di maggiore complessità (ASL, Capitaneria di Porto e AdSP). Infatti, lo svolgimento di attività congiunte fra diverse AdSP, in assenza della conoscenza delle diverse regolamentazioni ed ordinanze vigenti nei diversi scali, potrebbe rendere l'attività di vigilanza congiunta eccessivamente complessa e quindi inefficace ai fini della trasparenza e della prevenzione della corruzione e oltre che essere di difficile gestione dal punto di vista logistico.

## 2. Dipendente Pubblico

Ribadire il riferimento alle società partecipate la cui detenzione è limitata alle previsioni (da ultimo) ex D.Lgs 175/2016 e s.m.i. che devono ispirarsi ai fini dei principi Anticorruzione e Trasparenza ai medesimi criteri dell'Ente socio.

### 1.2 Individuazione e nomina RPCT

Ribadire il fatto che con l'introduzione del D.Lgs. 97/2016 responsabile degli obblighi anticorruzione e trasparenza dovrebbero coincidere per cui occorre assumere i provvedimenti corrispondenti.

Non si comprende il motivo della deroga al principio generale per cui RPCT non debba essere il Segretario Generale tanto più dopo la riforma (D.Lgs. 169/2016) che (art. 7 L. 84/'94) non è annoverato tra gli organi, assumendo completamente il ruolo di figura apicale della macchina amministrativa.

Ad avviso del sottoscritto nei casi normali e prevalenti il responsabile anticorruzione e trasparenza dovrebbe essere il Segretario Generale

Il Segretario Generale infatti pur avendo rilevanti compiti e responsabilità ha in se adeguata autorevolezza e collocazione per rendersi effettivamente il garante dei principi anche ai fini della loro partecipazione al Presidente e al Comitato di gestione di cui è Segretario (art. 9 co. 4).

La nomina di un Dirigente (soluzione che nel documento si indica come preferita) non ha caratteristiche con medesima efficacia L'applicazione dei principi anticorruzione (o l'azione per farli rispettare) comunque assume nella pratica risvolti per cui si rende necessario il ricorso gerarchico al Segretario Generale quindi in senso ascendente.

Nulla viene detto e potrebbe essere utile un riferimento:

- Al fatto che alla funzione anticorruzione e trasparenza venga dedicata una struttura / ufficio specifico, cosa che la complessità delle norme e degli aspetti da trattare potrebbe rendere opportuno:

- La previsione di eventuali trattamenti economici specifici o indennità di funzione (anche in misura percentuale sul compenso base ed in deroga alla non onerosità dell'attività):

- Durata della nomina (tema più volte trattato che per completezza sarebbe da riprendere eventualmente fissando un termine o limite di durata)

### 1.3 Individuazione dell'organo che adotta il PTPCT

In relazione alla approvazione del Piano a parere dello scrivente non vi sono dubbi che sia in capo al Presidente. Ciò è coerente con il fatto che il Presidente è titolare del potere di nomina del RPCT.

Non esiste nella legge 84/'94 anche dopo la modifica ex D.Lgs 169/2016 un richiamo generico ai piani, mentre i compiti affidati al Comitato sono esaustivamente indicati all'art. 9 co. 5 L. 84/'94.

Al contrario la previsione di “chiusura” con il relativo richiamo generico la si trova per i compiti del Presidente (art. 8 co. 3 lettera r).

In termini di partecipazione e condivisione e quale presentazione agli stakeholder potrebbe essere opportuna la presentazione del PTPCT all'Organismo di partenariato e quindi al Comitato di gestione, esclusivamente come informativa.

#### 4.1 Il reclutamento del personale

Se vengono rilevati fra i possibili eventi rischiosi non solo l'assenza di un regolamento ma anche la disomogeneità delle procedure adottate tra ADSP e ADSP. Si ritiene utile evidenziare che -25 luglio 2017 prot. 21204- il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti ha proposto uno schema tipo di Regolamento con la raccomandazione di adottarlo.

Ciò consentirebbe di limitare la discrezionalità della singola ADSP ed il conseguente rischio di disomogeneità nei trattamenti e procedure.

#### 4.4 La rotazione del personale

Occorre chiarire in forma più esplicita la sussistenza dell'obbligo e richiamare le responsabilità che ne derivato nel caso venga disatteso. I richiami appaiono facultizzare l'obbligo ("... possono programmare adeguate misure di formazione ..." "... si possono individuare delle misure alternative ...")

Andrebbe esplicitato come deve essere documentata la sussistenza delle circostanze che rendono non applicabile il principio della rotazione e come questo deve correlarsi rispetto alle misure alternative adottate per mitigare il rischio (indicando/proponendo le misure alternative e tra queste quella da privilegiare alla luce della realtà e caratteristiche delle ADSP).

### 3. Libero Professionista

Innanzitutto una precisazione preliminare, a correzione di una probabile svista del documento (p. 9): le concessioni ex art. 18 l. n. 84/94 riguardano esclusivamente le operazioni portuali come definite all'art. 16; tutte le altre (ad es. quelle del ramo industriale: cantieri, ecc.) ricadono tuttora nell'art. 36 c.n.

Con riferimento alle procedure di selezione del concessionario (§ 2.1.2) il PNA 2017 qualifica le concessioni demaniali marittime come «ver[e] e propri[e] concessioni di lavori», in ragione degli eventuali impegni del concessionario a eseguire lavori per la costruzione di opere sul demanio portuale. Le concessioni demaniali marittime sono, invece, concessioni di beni.

È vero che, spesso, il terminalista realizza sul demanio investimenti funzionali alla realizzazione del piano d'impresa presentato in sede di domanda di concessione e approvato dall'AdSP concedente. Tuttavia, anche in questo caso, l'elemento caratterizzante la scelta del concessionario non attiene al prezzo delle opere o degli investimenti effettuati (molti dei quali neppure acquisibili al demanio alla scadenza), ma alla capacità del privato di sviluppare attività che soddisfi la «rispondenza all'interesse pubblico» richiesta dall'art. 37 c.n. (v. infra).

Del resto, la Direttiva 2014/23/UE, di cui il CCP costituisce attuazione nazionale, precisa che «taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico ... in particolare nel settore dei porti marittimi ... non dovrebbero configurarsi come concessioni ai sensi della presente direttiva» (cfr. il Considerando 15). E la Direttiva servizi esclude dal suo ambito di applicazione le concessioni di spazi (v. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-002261&language=IT>).

Il rispetto dei requisiti di pubblicità e trasparenza non implica che la selezione tra aspiranti concessionari debba necessariamente svolgersi tramite gara pubblica e sulla base di un bando originato dalla P.A. Anzi, il procedimento a istanza di parte ex artt. 36 ss. c.n. e 18 l. n. 84, se correttamente applicato e aggiornato anche alla normativa sulla trasparenza amministrativa, garantisce trasparenza, imparzialità e soprattutto efficienza maggiori rispetto al CCP.

I criteri fondamentali per la comparazione delle offerte sono già esplicitati dall'art. 37 c.n., che li individua nella proficua utilizzazione del demanio e nell'utilizzo di quest'ultimo rispondente a un più rilevante interesse pubblico. Inoltre, in sede di PRP l'AdSP pianifica pure le specifiche attività o destinazioni del demanio, ciò qualificando ulteriormente i requisiti di legge, fermo poi che – trattandosi

di concessioni di beni, e non di servizi o di opere – non spetta alla P.A., bensì al privato, proporre alla P.A. iniziative imprenditoriali per lo sviluppo dell'area portuale di cui trattasi secondo la sua destinazione come definita dall'AdSP.

Centrale è quindi il contenuto delle istanze degli imprenditori interessati e pubblicate ex art. 18 reg.nav.mar.: è sui dati e sulle previsioni indicate dagli aspiranti concessionari nel proprio piano d'impresa che ha luogo il confronto comparativo, in coerenza con criteri di flessibilità e proporzionalità e attraverso un'istruttoria completa e conclusa con un provvedimento finale motivato dell'AdSP. In tal senso depone anche lo schema di regolamento ex art. 18 l. n. 84, nel quale si punta sulla serietà dell'offerta e sui tipici requisiti di onorabilità capacità finanziaria e tecnica, di derivazione UE, escludendo bandi per "gare" per le quali la P.A. non possiede gli strumenti per confezionarli, e per stabilirne i requisiti, non trattandosi di descrivere le condizioni di un'opera o di un servizio, bensì di recepire progetti imprenditoriali di coloro che si trovano sul mercato e ne conoscono le esigenze. Tra l'altro, in questa prospettiva il rischio semmai è quello di un bando "preconcordato" con aspiranti candidati, con rischi quanto meno uguali di deviazioni illecite.

Quanto precede è peraltro pacifico in giurisprudenza:

(a) ancora di recente la Corte di Giustizia ha precisato che in materia di concessioni demaniali l'unico obbligo per gli Stati membri che «intendano assegnare una concessione che non rientra nell'ambito di applicazione delle direttive relative alle diverse categorie di appalti pubblici» è costituita dal «rispetto delle regole fondamentali del Trattato FUE, in generale, e il principio di non discriminazione» (sent. 14.7.2016, C-458/14 e C-67/15, § 64; 13.7.2017, C-701/15, spec. §§ 31, 33);

(b) il Consiglio di Stato – superando i pareri (discutibili) cui si riferisce il PNA 2017 – ha sancito che «non sussiste un obbligo di legge di procedere all'affidamento della concessione nelle forme tipiche della procedura ad evidenza pubblica previste per i contratti d'appalto della pubblica amministrazione, con previa definizione dei criteri di valutazione delle offerte ... l'assenza di un obbligo per l'amministrazione di indire una procedura ad evidenza pubblica risiede nella fondamentale circostanza che nell'ipotesi prevista dall'art. 37 [c.n.] la domanda perviene dal mercato privato, al contrario dell'ipotesi tipica dei contratti pubblici, in cui è invece l'amministrazione a rivolgersi a quest'ultima. In altri termini, la concomitanza di domande di concessione prevista dall'art. 37 determina già di per sé una situazione concorrenziale che preesiste alla volontà dell'amministrazione di stipulare un contratto e che pertanto non richiede le formalità proprie dell'evidenza pubblica» (Cons. Stato n. 688/2017, § 21; cfr. pure Cons. Stato n. 585/2012).

Le sentenze citate non contrastano con Cons. Stato n. 5062/2015. In quell'occasione fu respinta la pretesa del concessionario di vedersi riconoscere «una nuova concessione di contenuto sostanzialmente identico a quello proprio della pregressa concessione e in assenza di qualunque procedura comparativa fra i soggetti potenzialmente interessati all'assegnazione» (§ 3.1.2 della sent.), sancendo il corretto principio per cui l'assegnazione di concessioni demaniali marittime richiede l'esperimento di una «procedura competitiva ispirata a ... principi di trasparenza e non discriminazione». Ciò risulta tuttavia soddisfatto anche in caso di procedimento a istanza di parte.

Per quanto riguarda l'«esecuzione» della concessione (§ 2.1.3), codesta Autorità intravede rischi corruttivi nell'applicazione del procedimento ex art. 24 reg.nav.mar.

Tuttavia, siffatta procedura è sempre soggetta a un procedimento istruttorio dell'AdSP, che ne deve valutare l'opportunità e la legittimità a valle di un'istruttoria articolata. In ogni caso, la possibilità di modificare i contenuti della concessione è finalizzata a garantire la continuità nella gestione in presenza di variazioni che si rendano necessarie durante la vigenza del titolo; si tratta di una soluzione coerente con principi fondamentali del diritto amministrativo (in parte qua sovrapposti a principi generali di diritto UE), quali la conservazione degli atti, la proporzionalità, nonché l'economicità/efficacia dell'azione amministrativa. La necessaria "flessibilità" imposta da un mercato in continua evoluzione ai concessionari demaniali richiede, anche per non ingessarne la posizione in modo del tutto incongruo rispetto a quanto si verifica in altri porti europei, la possibilità di un costante aggiornamento dei piani di

impresa e degli investimenti, salvo il limite correttamente individuato anche dal PNA 2017 della ripubblicazione qualora le modifiche richieste siano sostanziali (v. TAR Liguria 747/2012).

Riguardo la possibilità di proroga/rinnovo della concessione (§ 2.1.4), il PNA 2017 chiede 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».

Tuttavia, se esercitata in conformità con i principi di trasparenza sopra ricordati, la facoltà per le imprese terminaliste di presentare istanze di proroga della concessione meglio valorizza la leale cooperazione tra P.A. e privati nello sviluppo dei traffici, nella programmazione di investimenti e nell'impiego di nuove risorse.

Inoltre, alla luce degli obblighi di pubblicità richiesti dai procedimenti visti sopra, non sussiste alcun «eccessivo vantaggio concorrenziale» per chi richiede la proroga: la sent. n. 688/2017 del Cons. Stato ha ritenuto che «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'; e da 'un accresciuto onere istruttorio in ambito procedimentale, nonché motivazionale in sede di provvedimento finale, da parte delle amministrazioni concedenti, rivelatore degli incombenzi adempiuti dalla amministrazione ai fini di rendere effettivo il confronto delle istanze in comparazione (e quindi anche sul piano degli adempimenti pubblicitari preventivi), e da cui emergano in modo chiaro, alla luce delle emergenze istruttorie, le ragioni ultime della opzione operata in favore del concessionario prescelto, in applicazione del criterio-guida della più proficua utilizzazione del bene per finalità di pubblico interesse» (§ 23).

Del resto, è fondamentale che i concessionari possano chiedere rinnovi anche ben prima della scadenza, quando il mercato evolva e si rendano necessari investimenti a prescindere dalla scadenza del titolo: se questo non fosse, si determinerebbero conseguenze inaccettabili per gli operatori italiani rispetto ai concorrenti stranieri, e i nostri porti non potrebbero adeguarsi ai continui mutamenti della domanda in scenari sempre più competitivi sul piano internazionale.

## **4. Libero Professionista – Studio Legale**

### Capitolo I - Premessa

In generale, si condivide l'opportunità di un approfondimento relativo all'Aggiornamento al PNA 2017, in particolar modo alla luce della riforma del sistema portuale, e si accoglie con favore l'iniziativa di consultazione pubblica dell'ANAC. Al contempo, si condividono le criticità connesse al ritardo nell'approvazione del decreto sull'affidamento delle concessioni, nonché l'esigenza di adottare concrete misure dirette ad incrementare la trasparenza ed il ricorso all'evidenza pubblica e prevenire le situazioni di conflitto d'interessi, così da prevenire i fenomeni corruttivi.

#### Par. 2.1. Concessioni e autorizzazioni

Il Documento in consultazione si sofferma sull'affidamento in concessione di aree e banchine (art. 18 L. 84/94) e di beni demaniali (art. 36 Cod. Nav.). In merito, come anticipato, si condividono le criticità connesse alla mancata adozione del decreto in materia di affidamento delle concessioni. Beninteso, tale regolamento dovrà garantire la piena conformità della disciplina nazionale di settore con la normativa comunitaria, anche alla luce dei puntuali chiarimenti forniti dal Consiglio di Stato in sede di parere consultivo.

A tal fine, si sottolinea l'opportunità/esigenza di individuare e chiarire anche le modalità di affidamento - mediante procedura di evidenza pubblica, in conformità alle previsioni del D.Lgs. n. 50/2016 - e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, individuate con DM 14.11.94. Tra queste, l'affidamento della gestione dei bacini di carenaggio

pone varie e delicate questioni di compatibilità con l'ordinamento comunitario, come testimoniato dai recenti interventi della Commissione europea (Porto di Napoli) e della AGCM (Porto di Genova). Appare necessario, tra l'altro, che le procedure di affidamento del servizio di gestione dei bacini garantiscano il pieno rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e concorrenza ed il superamento delle posizioni di rendita derivanti da precedenti affidamenti non conformi al regime comunitario; neutralizzino eventuali indebiti vantaggi degli operatori incumbent rispetto ai concorrenti; tengano conto delle specificità dell'attività anche ai fini della determinazione del canone concessorio; impediscano la costituzione o il protrarsi di situazione di conflitto d'interessi del concessionario, anche mediante la previsione di specifici obblighi di separazione contabile o societaria; consentano agli altri operatori, utilizzatori dei bacini, un accesso alle infrastrutture a condizioni (incluse quelle tariffarie) eque e non discriminatorie.

## **B - COMMISSARI STRAORDINARI**

### **1. Regione Umbria**

#### **Osservazioni pervenute dal RPCT**

Premessa: esaminato il DL 189/2016, si ritiene che i Vice Commissari straordinari per la ricostruzione del Commissario straordinario di Governo, nominati a seguito del sisma 2016 che hanno interessato le Regioni Umbria, Marche, Lazio e Abruzzo, non sono qualificabili commissari delegati ai sensi della l. 225/1992 e pertanto non assumono le competenze e le funzioni di RPCT;

PAR 2: conseguentemente, si ravvisa la necessità di avere chiarimenti in merito alla funzioni dei medesimi relativamente agli obblighi previsti dalla normativa in materia di trasparenza e anticorruzione; Si ritiene che l'RPCT della Giunta di ogni Regione possa assicurare la collaborazione col soggetto che viene individuato per lo svolgimento della funzione di RPCT e a tal fine si chiede di valutare l'opportunità di stabilirne le relative modalità.

### **2. Commissario Straordinario Depurazione Acque Reflue - Regione Basilicata**

Lo scrivente è stato nominato Commissario Straordinario, giusta Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16.10.2015 e su proposta del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ai fini della realizzazione, nel contesto territoriale della regione Basilicata e nel rispetto delle vigenti norme in materia di affidamento di lavori pubblici, di n. 8 (otto ) interventi in materia di trattamento delle acque reflue e di cui alla Delibera CIPE n. 60/2012, colpiti, più nello specifico, da procedura d'infrazione comunitaria (n. 2014/2059) per violazione della Direttiva del Consiglio 91/271/CEE.

Ciò ai sensi dell'art. 7, comma 7, del D.L. n. 133/2014 (conv. in legge n. 164/2014), il quale, allo scopo di accelerare la realizzazione di interventi necessari all'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione, prevede la possibilità di attivare la procedura di esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 8 "Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo" della legge n. 131/2003.

Tutto quanto opportunamente premesso, chiede di sapere se la propria figura commissariale rientra nell'alveo di interesse dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione (Cap. II, Premessa, pag. 24) e, in caso affermativo, chi dovrà svolgere le funzioni di RPCT della gestione commissariale (Cap. II, Par. 2, pag. 28 - modelli di riferimento).

Lo scrivente, infine, rappresenta a mero titolo informativo di non avere diritto, nella sua qualità di Commissario Straordinario, a gettoni, compensi, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

### 3. Dipendente Pubblico

In riferimento alla Gestione dei Commissari straordinari nominati dal Governo – paragrafo n. 1) Nomina ed eventuale proroga o revoca del Commissario straordinario (pagg. 25-26), si propongono i seguenti approfondimenti:

- Ridurre il ricorso alla nomina commissariale solo ai casi di evidente ed 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.
- 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.

### 4. Irsap – Istituto Regionale per lo Sviluppo delle Attività Produttive

#### Osservazioni pervenute dal RPC

Nel 2012 in Sicilia al suo insediamento la Giunta di governo regionale ha annunciato con grande enfasi che, prima in Italia, aveva soppresso le province. Per dare seguito all'intento ha proceduto allo scioglimento di tutti gli organi di governo ed ha nominato, in loro sostituzione, un commissario straordinario per ciascuna provincia. Dopo cinque anni di commissariamento ora sono state indette le elezioni per il rinnovo degli organi di governo democratici! (abbiamo scherzato)

Sempre nel 2012 sono stati soppressi gli 11 Consorzi per le aree di sviluppo industriale e posti in liquidazione. Questa liquidazione non è stata mai avviata per la semplice ragione che, ad oggi, non sono stati nominati ancora i liquidatori che dovrebbero gestirla. Tuttavia, avendo per legge le liquidazioni personalità giuridica, si è evitato all'inconveniente attraverso la nomina di un commissario\_ ad acta per ciascuna liquidazione (si badi neanche commissario straordinario ma solo commissario ad acta senza alcuna indicazione degli atti da compiere e solo per assicurarne la rappresentanza). Ciò ha comportato il mancato avvio delle liquidazioni ed una gran confusione sulla par condicio e la concorsualità che dovrebbero caratterizzarle. I commissari ad acta nominati, avvertita la contraddittorietà e l'insostenibilità del ruolo, hanno rassegnato le loro dimissioni nel luglio scorso ma sono stati costretti a continuare nell'incarico sulla base di un'opinabile interpretazione per la quale le loro dimissioni sono operative solo dopo l'accettazione delle stesse da parte del nominante. E' evidente in entrambi i casi un use anomalo e distorto del commissariamento che, in assenza di specifiche discipline e controlli sul corretto ricorso all'istituto, viene allo stato ampiamente utilizzato con finalità di scorciatoia politica. Si pensi al costo per una forza politica di conseguire il controllo di 9 province attraverso l'elezione di 9 presidenti e nove consigli. Per ottenere lo stesso risultato pratico basta un commissariamento, anche sulla base di presupposti vacui, ed tutto viene gestito monarchicamente per cinque anni senza neanche il fastidio di opposizioni/minoranze. Si auspica, pertanto, che la materia dei presupposti per l'accesso ai commissariamenti e per la durata degli stessi venga disciplinata rigorosamente anche attraverso specifici indirizzi.

## C - UNIVERSITA'

### 1. Università Telematica Pegaso

#### Osservazioni pervenute dal Rettore

III - Le Istituzioni Universitarie - Paragrafo 8. Le Università Telematiche.

In riferimento all'oggetto, si rappresenta che lo scrivente riconosce il ruolo necessario ed imprescindibile del sistema universitario attraverso, soprattutto, un coinvolgimento attivo delle sue componenti e dei suoi referenti, anche istituzionali.

A tal fine, per assicurare un'attuazione rispettosa dello spirito e della lettera delle disposizioni di legge dettate in materia, nonché garantire piena efficacia al procedimento amministrativo attivato attraverso il Tavolo Tecnico convocato con la governance del comparto, onde ricondurre ad unità il dedotto policentrismo istituzionale ed organizzativo anche al fine di delineare misure finalizzate alla organizzazione o riorganizzazione di singoli settori ovvero di singoli processi con il fine di ridurre le condizioni che favoriscono la corruzione, rassegna le seguenti osservazioni.

Si osserva che, le Università Telematiche rappresentano un tassello strategico del Sistema Universitario Italiano. Il documento OCSE "Education at a glance 2017", l'annuale report sull'educazione nei Paesi a economia avanzate, una delle più autorevoli pubblicazioni sul tema dell'istruzione evidenzia che l'Italia registra appena il 18% di laureati, contro il 37% della media nella zona Ocse: il dato più basso dopo quello del Messico. Nel gruppo dei dodici Paesi di riferimento siamo ultimi: Germania, Portogallo, Francia e Spagna hanno medie decisamente superiori.

Le Università Telematiche stanno contribuendo al recupero di questo gap e in generale alla crescita del capitale umano delle imprese, concentrando il proprio target su persone che lavorano e non hanno un titolo di studio.

Nel convenire sulla circostanza che il Piano Nazionale anticorruzione non sia la sede opportuna onde rinvenire proposte di riforma del sistema di rango legislativo, ma nell'accogliere con vivo entusiasmo la particolare attenzione che Codesta Spettabile Autorità ha riposto al settore delle Università Telematiche, ci si permette di precisare quanto segue.

Le Università telematiche e gli studenti iscritti alle medesime non rientrano, né possono rientrare, nel quadro regolamentare delle Università convenzionali. Esse rappresentano, infatti, sia per il proprio modulo didattico che scientifico, sia per il proprio bacino di utenza, un tertium genus rispetto alle altre Università, poiché, pur avendo sedi fisiche, svolgono l'attività formativa in rete e non in presenza. La singola lezione, difatti, può essere contestualmente appresa in più città e in più regioni, grazie al fatto che lo studente iscritto al corso la segue attraverso il semplice utilizzo del pc, collegandosi alla piattaforma telematica.

Di detta peculiarità, ad ogni modo, ne è riprova la circostanza per cui il legislatore nazionale, allorché ha inteso riferirsi alle Università telematiche lo ha fatto espressamente.

Invero, le scelte programmatiche e agli obiettivi previsti dal legislatore nazionale e comunitario in tema di e-learning universitario, sono tutti diretti ad affermare la tipicità delle università telematiche in quanto tali e non in quanto duplicato "virtuale" di quelle tradizionali (pubbliche o private che siano).

Proprio in virtù dei connotati che caratterizzano le modalità della didattica, le università telematiche sono state concepite dal DM "Moratti-Stanca" del 16.04.2003 quale strumento di sviluppo culturale, destinate a raggiungere studenti che, per ragioni di censo o per le più disparate vicende di vita, verrebbero altrimenti marginalizzati dai percorsi formativi universitari, con tutto ciò che ne consegue in termini di formazione culturale dei cittadini dell'Unione nel suo complesso e delle possibilità di realizzazione personale e professionale dei singoli.

Altro profilo peculiare delle Università telematiche è individuabile nel mancato accesso, in maniera sistematica e strutturale, ai fondi pubblici.

Pertanto ci si permette di sottolineare che il sistema derogatorio introdotto al DM 987/2016 quanto ai requisiti numerici della docenza, non è un sistema di “beneficio” concesso alle Università telematiche ma bensì un sistema che tiene conto della peculiarità propria degli Atenei.

Analoghe considerazioni non possono che trarsi in merito alla deroga cennata e relativa ai “requisiti soggettivi di docenza”.

Predetta risponde alla finalità, evidentemente, di individuare un sistema unitario che consenta definire le competenze specifiche che i docenti delle università telematiche o dei corsi erogati in modalità telematica devono acquisire in relazione alla didattica in e-learning che costituisce un modello autonomo, peculiare e che tiene conto delle evidenze empiriche disponibili nel settore di riferimento.

Peraltro, onde offrire maggiore contezza di quanto appena illustrato, ci si permette di allegare alle presenti, un documento rubricato “Prime indicazioni per una riformulazione delle politiche di AQ nelle università telematiche e nei corsi di laurea erogati in modalità e-learning”, rinvenibile al seguente link:<http://www.unipegaso.it/anac/aq-elearning.pdf>, con il quale si è cercato di sviluppare e descrivere la possibile comparazione – e non contrapposizione si badi bene – tra Università in presenza/Università telematica, una comparazione che vuole rafforzare il principio che gli Atenei telematici sono tenuti ad avere gli stessi requisiti minimi di docenza delle Università in rapporto ai loro corsi di studio, in deroga al rapporto numerosità docenti/studenti, tenendo conto di tutti i punti di attenzione solo cennati nelle presenti osservazioni.

Si conviene pienamente in merito alla raccomandazione finalizzata all'adozione di misure idonee a sottoporre a particolare controllo sulle aree/processi attinenti gli esami e le modalità di svolgimento degli stessi fino alla verifica della composizione delle commissioni, al fine di rafforzare un sistema che sta e deve rappresentare il fiore all'occhiello del cambiamento figlio della rivoluzione digitale.

Si ritiene, infine, utile far osservare che la Relazione redatta dalla Commissione di studio sulle problematiche afferenti alle università telematiche, dalla quale L'ANAC ha tratto le raccomandazioni indicate nel paragrafo che si esamina, è stata ampiamente superata, risultando, infatti una analisi di settore non più attuale e, pertanto, imprecisa e inadeguata.

Del resto, le criticità segnalate in predetta relazione, sono state interamente recepite nel DM 987 poi, di fatto, anch'esso derogato dal medesimo legislatore proprio in ragione della cennata inadeguatezza.

Infine, in coerenza con i principi fondamentali del procedimento amministrativo e con lo spirito di fattiva e leale collaborazione che da sempre anima l'Università Telematica Pegaso, ci si rende disponibili, in tutte le forme e modi concessi dall'ordinamento, al fine di avviare un costruttivo confronto in merito.

## 2. Università degli Studi di Napoli Parthenope

### **Osservazioni pervenute dal RPCT**

Si fa presente che questa Università per motivi di semplificazione e razionalizzazione dei processi e per sviluppare in chiave sistematica un'efficace pianificazione delle attività amministrative in ordine alla performance, alla trasparenza e all'anticorruzione adotta il Piano Integrato così come prescritto dall'Anvur, in linea con il Piano Strategico d'Ateneo.

Pertanto, in relazione al paragrafo 1.2. della III Sezione del documento oggetto di consultazione laddove si evidenzia «[...] l'esigenza di superare l'impostazione seguita da alcune università di predisporre un unico piano (definito come “Piano integrato”), in quanto al PTPCT sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti rispetto a ogni altro strumento di programmazione e la necessità di identificare chiaramente misure in funzione anticorruptiva», questa Amministrazione rappresenta il forte «sovraccarico adempimentale» posto a carico delle Amministrazioni in un clima altresì di sovrapposizione normativa che impone un'adeguata formulazione di misure anticorruptive e chiede quindi dei riferimenti concreti per l'individuazione di indicatori quantitativi (con relativi target da raggiungere) con cui misurare le performance e la concreta attuazione delle misure proposte.

A ciò si aggiunga l'esigenza di approntare documenti di facile consultazione e cognizione.

Sarebbe utile pertanto poter la creazione di canali di supporto e di condivisione di pareri tra le varie Università su casi specifici.

### 3. Dipendenti Pubblici/Professori Universitari

#### 7 Osservazioni aventi il medesimo contenuto

Osservazione sul punto 5.2.3. Conflitti di interesse fra partecipanti al reclutamento e personale dell'ateneo.

Il conflitto d'interesse nel reclutamento del personale universitario, in particolare del corpo docente, è un tema introdotto dalla riforma Gelmini (l. 240/2010), che negli ultimi anni è stato oggetto di vari provvedimenti amministrativi e revisioni statutarie, di codici etici, e di procedure di reclutamento di numerosi atenei italiani.

Preme sottolineare che il testo della 240 non individua un conflitto nel rapporto di coniugio, né rileva conflitti di interesse generici tra nelle procedure selettive, ma al contrario individua in modo puntuale come motivo di incompatibilità la relazione di parentela o affinità (non il 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, definita nell'art. 18 dello stesso testo, e non in relazione a quella definita dall'art. 24 dello stesso testo.

Ciononostante, la 240 è stata seguita da una serie di interpretazioni ampliative del testo originale promosse ora da tribunali amministrativi regionali, ora da convegni di direttori generali, ora dal consiglio di stato, e infine, come traspare dal documento in consultazione, dall'autorità nazionale anticorruzione.

Un primo passo è stata l'aggiunta tra i motivi di incompatibilità del rapporto di coniugio o convivenza more uxorio. La motivazione della sentenza del CdS del 4/3/2013 che introduce questa interpretazione parla tra l'altro di familiarità tra giudicante e giudicato, e non tra dipartimento e giudicato, ignorando che non sono i dipartimenti a giudicare i candidati, ma le commissioni giudicatrici preposte.

Alcuni atenei hanno poi esteso l'incompatibilità alla categoria dei ricercatori, come se la presenza nello stesso dipartimento di un coniuge ricercatore potesse influire sul reclutamento di un professore. La cosa è inverosimile: tant'è che i regolamenti prevedono l'esclusione dei ricercatori da ogni discussione riguardante le carriere dei professori.

Le preclusioni individuate dall'art. 18 della 240 sono poi state estese alle procedure ex art. 24 (sentenza CdS del 15/11/2016), impedendo così alle coppie ogni qualsiasi progressione di carriera.

Il presente documento in consultazione, infine, ufficializza, in un certo senso, il concetto di conflitto d'interesse in quanto applicabile non solo tra giudicante e giudicato (come dovrebbe essere), ma, addirittura tra chi partecipa alle procedure selettive e il personale presente, a qualsiasi titolo, nell'ateneo.

Questa serie di interpretazioni sembra essere motivata dalla tesi secondo la quale la presenza di coppie in uno stesso dipartimento sia alla base di situazioni di nepotismo e di assenza di imparzialità delle decisioni di assunzione.

Preme però sottolineare che non è stato mai presentato alcun dato oggettivo che corrobori tale tesi. E i dati non mancherebbero, giacché i dipartimenti negli ultimi anni sono stati valutati secondo numerosi indicatori, quali ad esempio la produttività scientifica e i giudizi degli studenti sulla qualità della didattica. Ebbene, non è stata mai rilevata alcuna correlazione statisticamente significativa tra il legame di coniugio o convivenza e una minore produttività scientifica o qualità della didattica dei soggetti interessati, rispetto alla totalità degli altri 50.000 membri del corpo docente e ricercatore. Quindi la tesi per la quale si sta portando avanti questa "crociata" contro le coppie accademiche sembra essere del tutto priva di fondamento oggettivo.

Più che contribuire a una migliore qualità del settore universitario, queste interpretazioni ampliative del testo di legge hanno invece via via introdotto un elemento di discriminazione sempre più forte nei confronti dei soggetti interessati.

Un caso esemplare potrebbe essere quello di due ricercatori (o professori), reclutati prima del 2010 da due dipartimenti diversi, che si fossero sposati, magari avessero avuto dei figli, e lavorato, fino al 2010, sempre in dipartimenti diversi, per poi ritrovarsi, proprio a causa della 240, all'interno dello stesso dipartimento. Già, che la 240 ha imposto tra le altre cose una riduzione nel numero dei dipartimenti, creando quindi essa stessa nuove situazioni di conflitto. Questi due ricercatori si troverebbero quindi d'un tratto privi di ogni prospettiva di carriera, discriminati nei confronti di tutti gli altri ricercatori in Italia o all'estero che non fossero coniugati con alcuno dei membri del dipartimento in questione. Le possibilità a questo punto, per questi due ricercatori, sarebbero tre: rinunciare entrambi a ogni prospettiva di carriera; o sparpagliare la famiglia in aree geografiche distinte; o, paradossalmente, recidere il rapporto di coniugio, in modo da poter rimanere vicini all'ex-famiglia.

Il problema chiaramente si pone anche per i membri di uno stesso dipartimento che non fossero ancora ufficialmente una coppia ma che lo volessero diventare. Si pone, a maggior ragione, per due precari della ricerca, perché il primo a essere assunto bloccherebbe l'altro, costringendolo a trovare lavoro altrove. Si pone per la coppia di accademici residenti all'estero che volessero lavorare in Italia. E via dicendo.

Queste interpretazioni ampliative della 240 non rappresentano quindi, come potrebbe sembrare a prima vista, un efficace strumento di lotta alla corruzione, ma piuttosto un deterrente per matrimoni e convivenze, presenti e future. Esse introducono in modo sempre più invasivo un forte elemento discriminatorio nei confronti di una parte del personale accademico, che ha effettuato in passato o volesse effettuare in futuro determinate scelte familiari. L'intera impostazione, oltre che ingiustificata, sembra contravvenire ai principi sanciti dall'articolo 3 della Costituzione, secondo la quale tutti i cittadini dovrebbero avere le stesse opportunità.

C'è anche un'importante questione di parità di genere, in quanto la preclusione danneggia in modo maggiore chi all'interno della coppia è più "indietro" dal punto di vista della carriera accademica, ed è un fatto che in Italia le donne già subiscono una disegualianza nel percorso di carriera. I colleghi di prima fascia di sesso femminile sono solo il 20% del totale. Questo è uno dei motivi per cui negli USA le "regole antinepotismo" che precludessero la carriera di coppie sono state abbandonate già dagli anni settanta, in virtù del fatto che tali regole danneggiavano il coniuge "più debole", quasi sempre la moglie, che era costretta, in generale, a cercare lavoro in una università "minore" non distante da quella "maggiore" dove insegnava il marito, o addirittura a rinunciare ad una carriera universitaria.

Il problema è anche dei dipartimenti. Infatti questa preclusione non danneggia solo gli individui, ma anche i dipartimenti che non potrebbero assumere due coniugi eccellenti che si presentassero sul mercato del lavoro accademico "in coppia". Tant'è vero che oggi, non solo in USA ma in molti altri paesi avanzati come il Canada e la Germania, la normativa in materia tende ad agevolare, anziché ostacolare, le coppie in cui entrambe le parti intraprendono una carriera universitaria. Questo anche nella ragionevole considerazione del fatto, statisticamente molto frequente, che l'instaurarsi di relazioni coniugali trova origine proprio dall'incontro di persone che condividono lo stesso ambiente lavorativo.

Un problema di fondo che fa da comune denominatore a tutte le succitate interpretazioni della 240 è la confusione, introdotta dalla 240, tra una criticità del rapporto tra "giudicante" e giudicato, e quella del rapporto tra "dipartimento" e giudicato. Il giudicante nelle procedure concorsuali non è il dipartimento, ma la commissione giudicatrice, che solitamente comprende membri esterni al dipartimento. I casi di incompatibilità tra candidato e commissario sono già definiti. Il presente documento in consultazione in questo senso è peggiorativo in quanto non solo consolida interpretazioni ampliative fortemente discriminatorie, senza offrire una solida motivazione, ma ufficializza il concetto sbagliato per cui l'esistenza di un legame, nella fattispecie di coniugio o convivenza, fra chi partecipa alle procedure selettive e "il personale presente, a diverso titolo, nell'ateneo" (non già nella commissione giudicatrice, ma addirittura nell'ateneo) sia "potenzialmente alla base di situazioni di nepotismo e di assenza di imparzialità delle decisioni di assunzione".

Colpisce anche il fatto che questa forma di conflitto d'interesse venga associata esclusivamente al personale universitario, e a nessun'altra categoria del pubblico impiego. Ad esempio la parte del

documento sul reclutamento del personale nelle autorità di sistema portuale non rileva alcun problema in relazione alla presenza di coniugi o conviventi nell'autorità di sistema portuale.

La proposta che viene fatta è che il documento in consultazione venga modificato in modo da tener conto della discriminazione esistente all'interno del sistema di reclutamento universitario che colpisce le coppie che, a seguito di una serie di interpretazioni ampliative della 240, si trovano escluse dalle procedure selettive di determinati dipartimenti. In particolare, si propone che il rischio di conflitto d'interessi venga correttamente definito come sussistente tra giudicante e giudicato, e non tra chi partecipa alle procedure selettive e il personale presente, a diverso titolo, nell'ateneo.

Inoltre, si propone che venga fatta una distinzione tra lo status quo e le situazioni di potenziale conflitto che si dovessero creare in futuro, in modo che scelte famigliari effettuate in un contesto diverso da quello attuale non siano motivo di una discriminazione nel contesto odierno.

## 4. Politecnico di Torino

### Osservazioni pervenute dal Rettore

Capitolo III – Istituzioni Universitarie; Paragrafo 5 – Il Reclutamento dei Docenti; Sezione 5.2.3 – Conflitti di interesse tra partecipanti al Reclutamento e personale dell'Ateneo

MOBILITA' INTERDIPARTIMENTALE – Procedura di trasferimento in caso di possibili incompatibilità

Le richieste di mobilità da parte di un professore e ricercatore da un dipartimento all'altro richiedono una riflessione su quanto previsto in materia dalla normativa vigente specie nei casi in cui le richieste di afferenza risolvano potenziali incompatibilità, previste dall'art. 18 comma 1, lettera b) della Legge 240/10.

Pertanto si propone un resoconto dei possibili aspetti di criticità e delle soluzioni che potrebbero attuarsi:

1) La mobilità interdipartimentale dei professori e dei ricercatori è normata dai Regolamenti di ciascun Ateneo (al Politecnico di Torino dal Regolamento Generale di Ateneo, D.R. n.261 del 15/11/2012, approvato dal MIUR).

2) Per quanto concerne il quadro normativo di contesto, ed in particolare per quanto riguarda i profili di incompatibilità, si richiama la disposizione di regime speciale, art. 18 comma 1 lettera b) della Legge 240/2010, applicabile anche ai procedimenti di chiamata di I e II Fascia ai sensi della quale: «Ai procedimenti per la chiamata di Professori di I e II fascia non possono partecipare 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».

La giurisprudenza è intervenuta sul tema con alcune pronunce tra cui si rammentano quelle che paiono più significative:

- Sentenza del Consiglio di Stato n. 1270/2013: estensione dell'incompatibilità ai coniugi.
- Sentenza del Consiglio per la Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia n. 417 del 21/11/16: illegittimità di concorsi nel caso di trasferimenti avvenuti con lo scopo di aggirare le regole sull'incompatibilità previste dalla Legge 240/10.
- Tar per la Lombardia n. 701 del 23/03/2017: conferma della ratio della norma di evitare fenomeni di nepotismo evidenziando la necessità che l'incompatibile eserciti un ruolo decisivo nelle diverse fasi della procedura e condizioni l'imparzialità degli organi nelle diverse fasi.

3) Dal quadro sopra esposto emerge da un lato che la disciplina di settore norma le incompatibilità esclusivamente con riferimento alla "partecipazione" ai procedimenti per la chiamata e, dall'altro, che la disciplina dei trasferimenti è demandata all'autonomia regolamentare degli Atenei.

La ratio della disposizione appare quella di evitare l'ingresso nelle strutture universitarie di soggetti legati da vincoli parentali così stretti con coloro che già vi appartengono da far presumere che la loro "cooptazione" sia stata influenzata in maniera determinante dalle relazioni che legano il "parente" con altri componenti della struttura di appartenenza. Tale ratio deve essere tuttavia temperata con la garanzia di evitare una preclusione generale e totale alle carriere universitarie di tutti coloro che fossero legati da vincoli parentali con persone appartenenti ad una qualsiasi struttura dipartimentale dell'Ateneo (vedi pronuncia Consiglio per la Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia sopra richiamata).

Appare dunque decisivo individuare il momento in cui si manifesta il rischio temuto di non imparzialità e altresì evitare un intento elusivo della norma mediante strumenti non normati con disposizioni di rango primario.

4) Di seguito vengono poste in evidenza alcune possibili situazioni di potenziale incompatibilità che generano situazioni paradossali che difficilmente possono essere ricondotte ai principi ispiratori delle norme citate:

- Due Professori di II fascia (Associati) coniugati appartenenti allo stesso Dipartimento, ai sensi della normativa e delle successive espressioni del Consiglio di Stato non possono partecipare alle procedure di chiamata bandite presso il Dipartimento. Lo spirito della Legge, quando parla di legame con un Professore, è probabilmente quello di riferirsi a un professore di fascia superiore, non della medesima fascia.

- Due Ricercatori coniugati appartenenti allo stesso Dipartimento: il primo può partecipare alle procedure di chiamata di II fascia presso il Dipartimento in quanto all'atto della partecipazione non presenta «legami» con un Professore; appena avviene la chiamata come Professore di II fascia blocca la carriera del coniuge, che a quel punto presenta un legame con un «Professore» del Dipartimento. Anche in questo caso non sembra essere questa la ratio della Legge.

Sono soggette a potenziale conflitto determinato da incompatibilità le seguenti situazioni:

1. La richiesta di trasferimento avviene da parte di un Ricercatore a Tempo Indeterminato che «presenta un rapporto di parentela o affinità fino al quarto grado, di coniugio o convivenza more-uxorio con un Professore appartenente al Dipartimento dal quale avanza motivata richiesta di trasferimento». In questo caso la richiesta di trasferimento e l'afferenza ad un nuovo Dipartimento risolve la situazione di incompatibilità per il Ricercatore.

2. La richiesta di trasferimento avviene da parte di un Professore di II fascia che «presenta un rapporto di parentela o affinità fino al quarto grado, di coniugio o convivenza more-uxorio con un Professore di I fascia appartenente al Dipartimento dal quale avanza motivata richiesta di trasferimento». In questo caso la richiesta di Trasferimento e l'afferenza ad un nuovo Dipartimento risolve la situazione di incompatibilità per il Professore di II fascia.

3. La richiesta di trasferimento avviene da parte di un Professore di I e II Fascia che «presenta un rapporto di parentela o affinità fino al quarto grado, di coniugio o convivenza con un Ricercatore appartenente al Dipartimento dal quale avanza motivata richiesta di trasferimento». In questo caso la richiesta di Trasferimento e l'afferenza ad un nuovo Dipartimento risolve la situazione di incompatibilità per il Ricercatore che resta nel Dipartimento originario.

4. La richiesta di trasferimento avviene da parte di un Professore di I Fascia che «presenta un rapporto di parentela o affinità fino al quarto grado, di coniugio o convivenza con un Ricercatore e/o con un Professore di II fascia appartenente al Dipartimento dal quale avanza motivata richiesta di trasferimento». In questo caso la richiesta di Trasferimento e l'afferenza ad un nuovo Dipartimento risolve la situazione di incompatibilità per il Ricercatore e/o per il Professore di II fascia che resta nel Dipartimento originario.

5. La richiesta di trasferimento avviene da parte di un Professore di II Fascia che «presenta un rapporto di parentela o affinità fino al quarto grado, di coniugio o convivenza con un Professore di II fascia appartenente al Dipartimento dal quale avanza motivata richiesta di trasferimento». In questo caso la richiesta di Trasferimento risolve l'incompatibilità per entrambi i Professori di II fascia.

A fronte di quanto sopra richiamato si propongono alcune ipotesi di linee di azione volte a garantire un'applicazione della norma orientata alla ratio della stessa, come sembrerebbe emergere dalle pronunce giurisdizionali:

1) Richiesta ai professori e ai ricercatori che hanno presentato opzioni di trasferimento di presentare una dichiarazione sostitutiva di certificazione e di atto di notorietà, dalla quale sia possibile escludere o evidenziare eventuali situazioni di incompatibilità con personale del Dipartimento dal quale si chiede il trasferimento.

2) Previsione di un periodo minimo (3/5 anni) nel quale non sia consentito il rientro nel Dipartimento dal quale si è richiesto il trasferimento.

3) Nel caso dovessero configurarsi trasferimenti che di fatto eliminano incompatibilità previste dalla normativa (si vedano i 5 esempi sopra menzionati) ed entro i primi tre anni dall'avvenuto trasferimento, i Dipartimenti dovessero proporre valutazioni comparative nelle fasce e nei SSD per i quali si è risolta l'incompatibilità, prevedere che:

a. le Commissioni Giudicatrici siano composte da soli Professori Ordinari e/o Esperti internazionali di equivalente posizione accademica, non appartenenti ai ruoli dell'Ateneo (con la possibilità di richiedere che vi siano almeno 2/3 membri provenienti da Università/Centri di Ricerca esteri);

b. le Commissioni Giudicatrici siano estratte da un insieme di nominativi tratto da una rosa sufficientemente ampia di candidati tutti esterni all'Ateneo, predisposta direttamente dal Rettore, senza alcun coinvolgimento dei Dipartimenti.

## 5. CoDAU – Convegno dei Direttori Generali delle Amministrazioni Universitarie

### Osservazioni pervenute dal Presidente

Paragrafo 1.2 Il Piano Nazionale della prevenzione della corruzione e trasparenza

Nell'Aggiornamento al PNA 2017, a pag. 37, si legge quanto segue:

"Nel rilevare la necessità di uno sviluppo coordinato della pianificazione delle attività dell'ateneo in ordine alla performance e all'anticorruzione, anche alla luce della programmazione economico-finanziaria si evidenzia, tuttavia, l'importanza che il PTPCT mantenga una propria autonomia rispetto agli altri strumenti di programmazione. A riguardo, alla luce dell'evoluzione normativa che disciplina i PTPCT, viene segnalata l'esigenza di superare l'impostazione seguita da alcune università di predisporre un unico piano (definito come "Piano integrato"), in quanto al PTPCT sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti rispetto a ogni altro strumento di programmazione e la necessità di identificare chiaramente misure in funzione anticorruptiva."

Occorre osservare come un efficace processo di programmazione all'interno di un'organizzazione debba essere unitario. Quanto detto è un consolidato principio di corretta gestione da cui discendono alcuni rilevanti effetti:

- in primo luogo, consente di predisporre un documento programmatico che assume la valenza di un atto di governo dell'ateneo, la cui responsabilità è in capo al Consiglio di Amministrazione.
- secondariamente, il documento si pone quale documento di gestione, non essenzialmente burocratico adempimentale, perché inserito integralmente all'interno di una programmazione di ampio respiro, che coinvolge sia il corpo docente che il personale tecnico-amministrativo.

La logica di integrazione consente, inoltre, di verificare la coerenza tra obiettivi pluriennali di natura strategica e obiettivi operativi, ma anche di assicurare la loro sostenibilità e di gestire le inevitabili tensioni (trade-off) tra di essi, evitando la stratificazione incontrollata di obiettivi e indicatori privi di una prospettiva comune.

Le università statali negli anni sono state interessate, al pari delle altre amministrazioni pubbliche, da una stratificazione normativa che ha richiesto loro la redazione di numerosi atti programmatici, fra i quali si annoverano i piani di natura economico-finanziaria, i piani di programmazione del personale, il piano

triennale dell'edilizia, il piano della performance, e, in ultimo, quello per la prevenzione della corruzione e della trasparenza. Mentre ciascuna di queste normative ha obiettivi di elevato significato sociale e civile, la loro giustapposizione nel tempo ha mostrato forti limiti senza produrre gli effetti migliorativi auspicati o limitandoli fortemente.

Quanto detto, negli anni scorsi, ha trovato accoglimento presso l'ANVUR che, al termine di un lavoro di analisi e approfondimento compiuto anche con il supporto di alcuni rappresentanti del CODAU, ha recepito il principio dell'integrazione all'interno delle 'Linee Guida per la gestione integrata della Performance delle Università statali italiane'. Con la pubblicazione del documento (luglio 2015), ANVUR ha inteso avviare una nuova impostazione della gestione del ciclo della performance ispirata a principi di semplificazione e integrazione gestionale.

Lo strumento operativo proposto da ANVUR per gli atenei è stato il Piano Integrato, ovvero il documento unico che sviluppa in chiave sistemica la pianificazione delle attività amministrative in ordine alla performance, alla trasparenza e all'anticorruzione, tenendo conto della strategia relativa alle attività istituzionali e, non ultima, della programmazione economico-finanziaria. Si tratta di un processo complesso che richiede uno sforzo di integrazione tra la logica accademica dell'università e le sue strategie e l'apporto della componente tecnica-amministrativa.

Nel rispetto dei poteri di ciascuno, in particolare di ANVUR e di ANAC, e nel rispetto dell'autonomia delle università si è inteso improntare un Piano e Ciclo della Performance che pongono la "performance" come punto nodale su cui trasparenza e anticorruzione incidono.

Il Piano Integrato delle università si fonda quindi su due principi:

- 1) l'assunzione della performance come concetto guida intorno al quale si collocano le diverse prospettive della trasparenza (concepita come obbligo di rendicontazione a studenti, famiglie, imprese e territorio e comunque in generale a tutti gli stakeholders) e della prevenzione alla corruzione (intesa come attività di contrasto e mitigazione dei rischi derivanti da comportamenti inappropriati e illegali);
- 2) l'ancoraggio indissolubile della performance amministrativa con le missioni istituzionali dell'università e con le risorse finanziarie necessarie per perseguirle.

Riteniamo che un approccio separato tra gestione della performance e anticorruzione depotenzi significativamente gli strumenti gestionali rallentando i processi e la velocità di risposta dell'Ente. In questo modo, essi non solo risultano inadeguati a fronteggiare i veri rischi di corruzione ma paradossalmente li aumentano.

Tutto ciò porta con sé la consapevolezza del forte legame fra ciclo della performance e sistema degli obiettivi strategici pluriennali dell'università e di come la trasparenza e l'anticorruzione diventino dimensioni costitutive della performance nella strategia a lungo termine dell'ateneo.

I sistemi di monitoraggio delle performance (costi, efficacia) rappresentino uno strumento molto efficace per rilevare potenziali comportamenti in contrasto con il "bene pubblico".

### Paragrafo 2.3 Svolgimento della ricerca

#### Attività per conto terzi degli atenei

L'art. 66 del DPR n. 382/1980, Contratti di ricerca, di consulenza e convenzioni di ricerca per conto terzi, prevede la possibilità per gli atenei di svolgere, purché ciò non ostacoli il regolare adempimento dei compiti istituzionali (didattica e ricerca scientifica), attività di ricerca e consulenza stabilite mediante contratti e convenzioni con enti pubblici e privati. Tale attività viene svolta di norma dai dipartimenti universitari. I proventi di tali prestazioni sono impiegati sulla base di un apposito regolamento adottato dai singoli atenei e consegue che per lo svolgimento delle suddette attività, nelle quali l'ateneo agisce in veste imprenditoriale per fornire servizi su richiesta del committente, la logica del mercato è indispensabile per poter garantire le condizioni di efficienza e competitività richieste. Si ricorda inoltre che la capacità contrattuale per gli Atenei è garantita dall'art. 7 della legge 168/1999.

Gli approvvigionamenti di beni e servizi, ivi incluso il ricorso a competenze esterne qualora non del tutto presenti presso l'ateneo, strettamente necessari alla realizzazione delle attività commerciali degli atenei

(costi diretti) devono essere ottenuti secondo le regole dell'evidenza pubblica in base al Codice degli appalti venendo così a sfumare talvolta la necessaria condizione di snellezza e puntualità che sarebbero richieste per il raggiungimento dell'obiettivo principale.

Poiché tali risorse derivano da fonti esterne "non istituzionali", di natura prevalentemente privata e anche qualora siano di origine pubblica il rapporto sottostante è caratterizzato dalla cessione di un risultato verso il pagamento di un corrispettivo, in assenza di un mero trasferimento o sostentamento come nel caso dei finanziamenti tradizionali, è auspicabile individuare un percorso di maggior snellezza nell'utilizzo delle risorse al fine di garantire l'approvvigionamento dei mezzi necessari allo svolgimento dell'attività commerciale. A tal fine e solo per tali casistiche l'applicazione del codice appalti e delle regole per il ricorso agli affidamenti esterni potrebbero essere attenuate con possibilità di ricorso diretto al fornitore o prestatore che, in presenza di specifiche condizioni di necessità, unicità, qualità, sotto la responsabilità del responsabile tecnico o scientifico dell'attività, possono garantire il raggiungimento del risultato ottimale.

Nella stessa direzione di snellimento dovrebbero essere intese le disposizioni di limitazione dell'utilizzo delle risorse presenti sui bilanci degli atenei pubblici, c.d. limiti di finanza pubblica, introdotti da svariati interventi legislativi, come ad es. la legge 244/2007 (spese di manutenzione ordinaria e straordinaria immobili), il DL 112/2008, il D.L. 78/2010 (spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza), DL 95/2012 (manutenzione ed esercizio autovetture), qualora le risorse in questione derivino dallo svolgimento dell'attività commerciale e vengano utilizzate per tale fine.

## 6. Professore Associato

III.5.2 Il meccanismo di cui all'art. 24, co. 6, della L. 240/2010 deve essere mantenuto e, a parer mio, generalizzato. La progressione di carriera da associato ad ordinario dovrebbe essere il coronamento fisiologico di una carriera, anche all'interno di uno stesso Dipartimento. Contemporaneamente occorre prevedere posti aperti anche agli esterni, in una percentuale superiore all'attuale che è del 25% in tre anni, così da realizzare effettivamente occasioni di mobilità. Il presupposto è, ovviamente, un aumento delle risorse attualmente disponibili e una revisione profonda, se non l'abolizione del sistema dei punti organico. Io sono associato a Firenze abilitata ordinario: con un concorso aperto potrei dover concorrere con colleghi molto più anziani di me e probabilmente con molte più pubblicazioni e titoli di me (le valutazioni sulle capacità nella didattica non rilevano) che desiderano trasferirsi. In sintesi: devo agognare una decisione del Dipartimento a bandire un posto da ordinario nel mio settore (c'è una lista d'attesa di dieci persone) e poi offrirlo a chiunque che, intorno ai sessant'anni, sia stanco di stare in una sede disagiata e sia interessato a trasferirsi a Firenze. Non mi preoccupa la concorrenza del giovane abilitato, da qualsiasi parte del mondo provenga, ma dover concorrere con un ordinario senior bravo sì. Per gli associati il problema non si pone dato che in genere concorrono con colleghi con carriere comparabili. E' da tenere in conto che, eccetto per i posti riservati ad esterni, se non ci fosse l'associato interno non ci sarebbe neanche il bando in quel settore: non si può ignorare questo aspetto.

Strettamente connesso ed essenziale è quanto scritto nel paragrafo III.5.2.2 con la seguente frase "essere orientati da criteri oggettivi e comuni a tutte le università che tengano conto, ad esempio, del numero di professori già presenti nei dipartimenti". A questo va però aggiunto che non è tanto o non solo il numero dei docenti già presenti in un Dipartimento ad essere rilevante, ma anche la loro distribuzione nei diversi settori scientifici disciplinari. E' questo a dare la misura dello squilibrio e delle "pressioni indebite", come definite nel Vostro documento. Le materie obbligatorie dovrebbero avere un numero analogo di docenti, mentre questo è determinato "solo" dal potere delle Scuole all'interno dei Dipartimenti, con posizioni di forza che si autoalimentano: più si è più si possono determinare le maggioranze nei Consigli di Dipartimento e, dunque, le scelte essenziali anche in punto di programmazione.

La mobilità va perseguita con una strategia di medio/lungo periodo, incentivandola, aumentando le risorse, limitando per ogni Dipartimento il numero di bandi per un medesimo settore, eliminando o modificando radicalmente il sistema dei punti organico, valutando seriamente e in modo efficace la qualità dei docenti reclutati.

## 7. Dipendente Pubblico

In via preliminare si esprimono non poche perplessità sulla scelta di sottoporre ad inchiesta pubblica un documento di tale importanza per l'Università in soli 45 giorni a partire dal 1° agosto. È infatti ben noto che il mese di agosto è quello tradizionalmente destinato alle ferie estive e che il mese di settembre è quello in cui si concentrano il maggior numero di congressi sia nazionali che internazionali.

Ciò ha inevitabilmente distolto l'attenzione della comunità accademica da un documento che, per l'importanza delle questioni trattate e per la qualità degli sforzi profusi dalla Commissione ANAC, avrebbe meritato ben altri riconoscimenti e considerazione.

Tutto ciò premesso si chiede di estendere di almeno un mese il tempo necessario a formulare osservazioni ancor più meditate di quelle appresso riportate.

Si segnalano infatti due punti che appaiono forieri di contenzioso legale riservandosi, qualora ne sia data la possibilità, di formulare considerazioni ancor più approfondite.

### 4.2 Svolgimento della didattica

In tale paragrafo è riportato testualmente:

“Fatta salva la libertà di insegnamento, previsione della possibilità di attuare accertamenti da parte di esperti in materia, nel corso dello svolgimento delle lezioni”.

Commento - Se lo scopo di questa proposta è quello di verificare la presenza in aula del docente, tale verifica potrebbe essere delegata al direttore del dipartimento.

Se invece, come appare, lo scopo è quello di esercitare un controllo sulla qualità della didattica erogata tale idea, oltre che offensiva, offrirebbe il destro ad un esercizio arbitrario di tale potere che andrebbe nella direzione esattamente opposta al criterio informatore del documento in oggetto. Infatti:

1. Occorrerebbe fissare dei criteri che qualificano i cosiddetti esperti in materia;
2. Se tali criteri sono quelli oggi in voga di un elevato h-index, criterio peraltro non applicabile a tutti i docenti, è ben noto che l'incremento di h-index è quasi sempre associato ad un'attenzione scarsa, per non dire nulla, all'attività didattica;
3. Se il cosiddetto esperto in materia appartiene alla stessa struttura dipartimentale, o ad una struttura dello stesso ateneo, e/o appartiene a settori scientifico disciplinari identici o affini a quelli del controllato si porrebbero le basi per potenziali azioni corruttive: il controllore potrebbe essere indotto a valutare negativamente il controllato per favorire in un concorso interno, in cui l'attività didattica rientra tra i parametri di valutazione, un allievo del controllore.

### 5.2.4 Formazione delle commissioni giudicatrici e conflitti di interesse dei componenti

Il citato parere del Consiglio di Stato in base al quale sussiste un obbligo di astensione di un commissario qualora ricorra “la circostanza per cui uno dei commissari sia coautore della quasi totalità delle pubblicazioni di uno dei candidati” va ulteriormente dettagliata.

Innanzitutto bisogna chiarire se la “quasi totalità” delle pubblicazioni si riferisca a quelle presentate per la procedura concorsuale o all'intera produzione scientifica del candidato.

In secondo luogo occorre quantificare l'espressione “quasi totalità” per evitare che essa sia oggetto di valutazioni difformi da commissione a commissione, anche in considerazione delle diverse consuetudini scientifiche dei settori scientifico disciplinari.

Ad esempio è ben noto che in settori quali la fisica, la biologia o la medicina, ma ve ne saranno sicuramente altri, la ricerca sperimentale comporta che svariate pubblicazioni hanno un numero di autori superiore alla decina e con nomi evidentemente variabili in ciascuna pubblicazione.

Dunque, fissare quantitativamente ad un valore troppo basso la citata soglia della “quasi totalità” potrebbe facilmente comportare la materiale impossibilità di formare una commissione.

## 8. Professore di Ruolo

Queste osservazioni arrivano solo alla sezione 2.1 a causa del limite (non reso noto ex ante) di diecimila caratteri imposto dal modulo. Si ringrazia ROARS per aver effettuato l'analisi su cui si basa questo contributo.

### PREMESSA

Nella ricognizione normativa iniziale evocata per richiamare il principio dell'autonomia accademica, di cui sono depositarie le istituzioni di alta cultura, ovvero le università e le accademie, sarebbe opportuno richiamare - e poi successivamente tenere ben presente - la legge n.168 del 9 maggio 1989.

Quando si parla di "indirizzo e controllo", si osserva che semmai si dovrebbe parlare di "Indirizzo e coordinamento" (non controllo) nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'articolo 33 della Costituzione e specificati dalla legge.

Relativamente al tavolo tecnico, si osserva che la possibilità concessa ad ANAC di istituire tavoli tecnici ad invito, nei quali ascoltare informalmente le parti interessate dalla sua azione amministrativa è una prerogativa che ANAC si è data con proprio regolamento. Ciò ricordato, mette conto osservare che tali tavoli tecnici NON rappresentano un luogo istituzionale che garantisce la necessaria trasparenza ed evidenza pubblica per comprendere chi ha partecipato a quei 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. L'osservazione è importante perché l'ANAC sembra far leva sulla circostanza dell'ascolto informale avvenuto in questo tavolo tecnico per legittimare alcune scelte che il documento in esame fa sue e che, non di meno, appaiono esulare da quelle che sono le prerogative entro le quali dovrebbe esplicarsi il compito istituzionalmente proprio di ANAC, funzionalmente astretto all'esigenza di controllare e reprimere i fenomeni corruttivi nella PA.

L'utilizzo del termine "derive", che ha un'evidente connotazione negativa, parlando dell'autogoverno universitario dà a intendere (in assenza di elementi di prova emergenti dal documento) che circoscrivendo tale autogoverno si limiterebbe l'esposizione al rischio corruttivo del sistema.

Nell'ultimo periodo della premessa il documento sembra palesemente contraddirsi: prima si afferma di non essere nella sede opportuna per proporre provvedimenti legislativi, poi “nondimeno” si registra un volere informalmente espresso dai rappresentanti delle istituzioni invitate al tavolo e lo si traduce in una proposta di sistema che nulla ha a che fare con le prerogative di ANAC – lo si osserva non tanto e non solo con riferimento all'idea di por mano a un codice o T.U. del settore (la materia non ha ancora raggiunto il livello di complessità della disciplina degli appalti, per fortuna), quanto con riferimento ad alcune chiare indicazioni di carattere sostanzialmente legislativo che il documento si incarica di proporre a Governo e Parlamento.

### SEZIONE 1.2

Le attività dei Nuclei di Valutazione sono già in larga parte sovrapposte a quelle svolte dai Presidi di Qualità. Sarebbe necessario individuare un unico organo di valutazione

Il direttore generale entra nella programmazione. La notazione allarma, perché si permetterebbe al manager amministrativo di condizionare sul nascere il dibattito sulla programmazione degli obiettivi e delle attività didattici e scientifici degli atenei. Si fa confusione fra organi di governo e indirizzo politico (Senato e Consiglio) ai quali spetta la programmazione, in coordinamento con le strutture decentrate (Dipartimenti), e il ruolo del direttore generale che è responsabile della gestione e dell'organizzazione dell'Ateneo secondo le linee di indirizzo definite dagli organi politici. IL PTPCT deve essere uno

strumento di prevenzione sul piano gestionale e dell'organizzazione interna, non deve interferire con la fase di formazione della programmazione.

## SEZIONE 2

Quando si scrive: "La relativa disciplina di legge è frammentata: l'incertezza e la parcellizzazione della regolamentazione contribuiscono ad accrescere la percezione di un'area non priva di zone di opacità" si osserva che il giudizio opinabile e discutibile. Le regole di rendicontazione dei fondi di ricerca assicurano nella stragrande maggioranza delle situazioni una gestione virtuosa e trasparente, che non ha eguali in altri settori della PA.

Quando si scrive: "L'avvenuta unificazione dei vari fondi per la ricerca nel Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST), di cui all'art. 1, co. 870, della l. 27 dicembre 2006, n. 296;" si osserva che l'unificazione dei vari fondi per la ricerca nel FIRST non ha determinato alcuna razionalizzazione, bensì una drastica riduzione dei fondi per la ricerca, l'interruzione nella regolarità dei bandi e, di fatto, ha reso più difficile e meno equa l'accessibilità alle fonti di finanziamento.

Quando si scrive: "La frammentazione rende di fatto difficilmente conoscibile il quadro dei finanziamenti" si osserva che la frammentazione è la migliore garanzia per la trasparenza, la diversificazione, la piena accessibilità alle fonti di finanziamento. Ogni centralizzazione in questo settore sarebbe deleteria.

Quando si scrive: "Si riscontra, in modo ampiamente condiviso, l'esigenza di programmazione generale dell'intero budget della ricerca, affinché sia possibile evidenziare e distinguere con maggior nettezza le grandi scelte strategiche da quelle di regolazione-organizzazione della valutazione e finanziamento della ricerca" si osserva che a livello nazionale la programmazione c'è già: nel PNR. Se poi non ne viene dato esito, per assenza o scarsità di finanziamenti, il problema non sta certamente nella programmazione.

Quando si scrive: "A legislazione invariata potrebbe essere utile e opportuno ipotizzare una soluzione organizzativa che presieda alla formazione di un indirizzo strategico organico, coordinato centralmente, eventualmente posta all'interno della Presidenza del Consiglio" si osserva che qualsiasi centralizzazione, soprattutto a livello governativo, sarebbe deleteria per il settore. La pluralità delle fonti di finanziamento è la migliore garanzia di trasparenza, libera competizione e piena accessibilità. L'unica forma di coordinamento possibile potrebbe essere un soggetto terzo e indipendente, non certo governativo.

Quando si scrive: "Si potrebbe valutare anche l'ipotesi che tale cabina di regia sia assistita, sul piano scientifico, da un board di elevato livello professionale che si avvalga di competenze internazionali." si osserva che una cabina di regia siffatta non esiste in alcuna democrazia occidentale. Esistevano cose simili nei Paesi dell'ex-Unione Sovietica. Oggi permangono forse in Corea del Nord. In ogni caso questa proposta esula completamente dalle finalità del documento, trattandosi di politica della Ricerca e non di prevenzione della corruzione. Incidentalmente, chi e che cosa legittima questo documento a fornire orientamenti di sistema? Il punto si segnala con grande preoccupazione, poiché appare evidente da questa indicazione contenuta nel documento in esame, che ANAC, facendo sue queste indicazioni in un atto ufficiale, sta qui travalicando le funzioni che le sono proprie in base alla legge istitutiva.

Preoccupa non poco che ANAC sfrutti un proprio documento ufficiale per svolgere considerazioni che mostrano di non avere attinenza con la funzionalità del documento e che non recano alcun dato a giustificazione della fondatezza della indicazione proposta.

Del tutto pretermesso è, infatti, da parte di ANAC il necessario assolvimento del preliminare onere di provare il nesso di causa fra il suggerimento proposto e la finalità che è istituzionalmente propria del documento redatto, a meno che non si voglia attribuire all'obiettivo di contrastare la corruzione nella PA la virtù di riuscire a legittimare la prospettazione di qualsiasi azione regolativa, anche quando, come nel caso della soluzione qui criticata, il tema su cui cade il suggerimento appare solo in apparenza "tecnico", rivelando a un più realistico e accorto esame fondamentali ed essenziali caratteri politici, soggetti peraltro alla necessità di sottostare a delicati bilanciamenti con le indicazioni vincolanti della giurisprudenza costituzionale.

Si ricorda, a tal fine, che la Corte costituzionale, in una recentissima sentenza (n. 104/2017), nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 49/2012 nella parte in cui si prevede che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, individuati percentuali del FFO da ripartire in relazione al costo standard, ha ribadito la responsabilità di Parlamento e Governo (nella sua collegialità) di assicurare, in conformità alla Costituzione, «la continuità e l'integrale distribuzione dei finanziamenti per le università statali, indispensabili per l'effettività dei principi e dei diritti consacrati negli artt. 33 e 34 Cost.».

#### SEZIONE 2.1

Quando si scrive: "Alla parcellizzazione delle fonti di finanziamento e dei soggetti finanziatori consegue, nella fase di valutazione dei progetti, la disomogeneità delle procedure di adesione, delle modalità di predisposizione e presentazione dei progetti, dei criteri di selezione, dei parametri e delle modalità di valutazione ex ante dei progetti stessi" si osserva che i progetti si valutano in tutto il mondo mediante valutazione anonima tra pari. Tale meccanismo è per propria natura disomogeneo e parcellizzato. Ogni forma di accentramento e regolazione sarebbe controproducente. Il sistema funziona con prassi condivise e consolidate a livello internazionale. Tentativi di centralizzazione rischiano di generare rendite di posizione, creazione di network e attività di lobbying non desiderabili.

Quando si scrive: "la ricerca di base (PRIN), ad esempio, ha procedure molto più snelle ed efficienti" si osserva che l'affermazione pare priva di ogni base documentale. Le regole dei PRIN sono state riviste di continuo nel corso degli anni.

Si fa notare che lo spazio per le osservazioni relative all'Università sembra essere limitato a 10.000 caratteri. A parte il fatto che tale limite dovrebbe, per rispetto dei contributori, essere reso noto ex ante, 10.000 caratteri sono assolutamente insufficienti per commentare in maniera adeguata un documento dell'estensione e della complessità di quello messo in consultazione. E infatti a livello europeo le consultazioni non hanno vincoli di questo tipo.

## 9. Comitato Unico di Garanzia dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

### **Osservazioni pervenute dal Presidente**

capitolo III “ Le istituzioni Universitarie”, paragrafo 5.2.3 del documento di Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione.

Il Comitato Unico di Garanzia dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna esprime preoccupazione in merito ad alcune proposte riportate nel capitolo III “ Le istituzioni Universitarie”, paragrafo 5.2.3 del documento di Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione, proposto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Pur comprendendo le ragioni che hanno ispirato l'impianto normativo, rivolte a limitare potenziali rischi di nepotismo nelle Università, codesto Comitato evidenzia come alcune previsioni del summenzionato paragrafo, quando inerenti i possibili conflitti di interesse generati da condizioni di coniugio o convivenza, possano determinare ingiuste discriminazioni nei confronti di ricercatrici e ricercatori meritevoli.

Contrariamente a quanto certamente nelle intenzioni dell'ANAC, talune previsioni, infatti, potrebbero avere un effetto discriminatorio proprio nei confronti del soggetto della coppia di coniugi/conviventi in posizione più debole dal punto di vista dello sviluppo della carriera universitaria e/o dell'accesso al ruolo. Il CUG dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna sarebbe disponibile e molto lieto di contribuire al processo di finalizzazione del documento e di fornire informazioni anche sulla base dei lavori e delle attività svolte nell'ultimo quadriennio (2014-17).

## 10. Professore Associato

### PARAGRAFO 2

Si propone una unica cabina di regia coordinata centralmente per la ricerca. Questo aspetto limita la pluralità delle fonti di finanziamento, che sono garanzia di democrazia e forniscono opportunità a tutti. Negli USA vi sono vari enti governativi finanziatori che erogano fondi per la ricerca e non vi è una cabina di regia, almeno a mia conoscenza.

Quando si scrive: "Tra le misure da applicare alla fase di scelta dei valutatori, si potrebbe considerare da parte del MIUR di rendere obbligatoria, per i ricercatori stessi, l'iscrizione nelle liste dei valutatori dei progetti nazionali quale presupposto per la futura partecipazione ai bandi stessi: in altri termini, nessuno dovrebbe potere aderire a un bando se non ha fatto parte/fa parte dell'anagrafe dei valutatori".

Non si comprende il senso di questa proposta. un giovane ricercatore potrebbe non essere in grado di essere un buon valutatore. Inoltre l'attività di valutatore è solitamente nel mondo una attività volontaria, la qual cosa ne garantisce la qualità.

Quando si scrive: "La frammentazione rende di fatto difficilmente conoscibile il quadro dei finanziamenti" si osserva che la frammentazione è la migliore garanzia per la trasparenza, la diversificazione, la piena accessibilità alle fonti di finanziamento. Ogni centralizzazione in questo settore sarebbe deleteria.

Quando si scrive: "Si riscontra, in modo ampiamente condiviso, l'esigenza di programmazione generale dell'intero budget della ricerca, affinché sia possibile evidenziare e distinguere con maggior nettezza le grandi scelte strategiche da quelle di regolazione-organizzazione della valutazione e finanziamento della ricerca" si osserva che a livello nazionale la programmazione c'è già: nel PNR. Se poi non ne viene dato esito, per assenza o scarsità di finanziamenti, il problema non sta certamente nella programmazione.

Quando si scrive: "A legislazione invariata potrebbe essere utile e opportuno ipotizzare una soluzione organizzativa che presieda alla formazione di un indirizzo strategico organico, coordinato centralmente, eventualmente posta all'interno della Presidenza del Consiglio" si osserva che qualsiasi centralizzazione, soprattutto a livello governativo, sarebbe deleteria per il settore. La pluralità delle fonti di finanziamento è la migliore garanzia di trasparenza, libera competizione e piena accessibilità. L'unica forma di coordinamento possibile potrebbe essere un soggetto terzo e indipendente, non certo governativo.

## 11. Professore Associato

Le osservazioni che pongo all'attenzione riguardano l'impostazione generale del documento riguardante l'Università.

Sono tre i punti che ritengo essenziali:

- 1) l'autonomia universitaria, riconosciuta dalla Costituzione, deve essere mantenuta e semmai potenziata. La proposta di centralizzare a livello ministeriale la gestione dei fondi pubblici (statali) per la ricerca, con conseguente riduzione dell'autonomia universitaria per quanto riguarda la scelta degli ambiti ed i gruppi di ricerca da finanziare, va contro questo principio ed è con tutta chiarezza contrario a quelle che sono le pratiche seguite con successo negli altri paesi occidentali con i quali l'Italia si confronta
- 2) Il vero cancro che affligge il sistema universitario italiano ed in generale il sistema della ricerca scientifica è la carenza di fondi disponibili. E' a questo livello che si deve intervenire, riportando l'entità dei finanziamenti (pubblici) almeno al livello medio che caratterizza l'unione europea.
- 3) Per quanto riguarda l'agenzia ANVUR: bisogna renderla indipendente dal potere governativo, come è nei paesi dove esiste un'agenzia analoga. E si deve pretendere che agisca secondo criteri scientifici riconosciuti internazionalmente, cosa che spesso non ha fatto in questi anni (vedi criteri usati per la VQR, per l'ASN).

## 12. Professore Ordinario

### Paragrafo 3

Dovrebbe includere un'adeguata riflessione sulla peer review svolta nell'ambito dell'esercizio della VQR, con particolare riferimento alle aree non bibliometriche. Per le sue modalità, essa appare drammaticamente esposta al rischio di conflitti d'interesse, rispetto ai quali il "ferme restando le legittime ipotesi di colleganza accademica" di p. 44 lascia a dir poco perplessi.

### Paragrafo 5.2.4

In riferimento proprio alla delibera n. 209 del 1 marzo 2017, ho pubblicato sul numero 2/2017 della rivista "Paradoxa" un articolo nel quale mi permettevo di ricordare come "chiunque abbia vissuto l'esperienza di 'legami' accademici sa che quello più forte e per il quale viene spesso utilizzato addirittura il vocabolario delle relazioni familiari è il rapporto fra un 'maestro' e i suoi allievi, che si consolida spesso nell'appartenenza ad una 'scuola'". Di conseguenza, se la giusta preoccupazione è quella di evitare che il giudizio di un commissario possa essere condizionato dalle sue "relazioni personali" con un candidato, non ci si può limitare a considerare la "comunanza d'interessi economici". Questo testo, molto opportunamente, richiama in modo esplicito altri rapporti anche di natura scientifica, ma lo fa senza fornire nessuna indicazione concreta, precisa e quindi suscettibile di essere trasformata in una norma analoga a quella sui gradi di parentela e affinità. Si cita l'esempio di un Presidente di Commissione coautore di oltre il novanta per cento delle pubblicazioni presentate da uno dei candidati. È questo il criterio? È questa la soglia? In questo modo si elude il problema anziché risolverlo. Il testo lascia pericolosamente indeterminata la natura degli "eventuali rapporti a qualsiasi titolo intercorsi o in essere fra i componenti della commissione e i candidati" che i primi hanno l'obbligo di dichiarare, scaricando allo stesso tempo sulla "amministrazione interessata" l'onere di una valutazione che avrebbe bisogno di riferimenti trasparenti e inequivocabili e non di esempi corrispondenti a casi-limite, per definizione lontani dalla gran parte delle situazioni che si dovrebbero regolare. Si tratta di un tema straordinariamente delicato e complesso, perché rinvia a uno degli elementi ai quali è indissolubilmente legata l'attività scientifica. Ma quella proposta non è una soluzione. Il rischio è addirittura quello di penalizzare i comportamenti più "virtuosi".

Il documento, che mette a fuoco aspetti cruciali per la vita delle università italiane e contiene senz'altro utili indicazioni e suggerimenti, deve essere a mio avviso ripensato in molti passaggi. Mi sono limitato a due esempi. Sarebbe importante mantenere aperta la consultazione pubblica per un tempo più lungo (invitando le università a dare adeguata informazione della cosa) e magari riaprirla dopo che l'ANAC avrà messo a punto un nuovo testo, sulla base di tutti i commenti ricevuti.

## 13. Privato cittadino

1) p. 34 ("premessa") par. 1: Nella ricognizione normativa iniziale evocata per richiamare il principio dell'autonomia accademica, di cui sono depositarie le istituzioni di alta cultura, ovvero le università e le accademie, è singolare che ci si dimentichi di richiamare la legge n.168 del 9 maggio 1989, di cui, per accompagnare la lettura del presente documento, può essere molto utile richiamare l'ancora pienamente vigente testo normativo. Tale normativa viene in realtà menzionata in un secondo momento nel documento in esame, ma, nonostante l'omaggio della citazione, di essa sembra che gli estensori del documento si siano poi completamente dimenticati nell'articolare le molte soluzioni proposte.

2) p. 34 ("premessa") par. 1, dopo la frase "...ha assunto storicamente una rilevanza preponderante ...": Affermazione discutibile, contraddetta dalla emanazione della legge 240/2010, che ha teso a comprimere sensibilmente l'autonomia goduta dagli atenei nella legislazione previgente.

3) p. 34 ("premessa") par. 1, ultima frase: Si tratta di un giudizio discutibile e opinabile, non basato su elementi oggettivi. Di fatto l'autonomia universitaria è stata radicalmente limitata dalla L. 240/2010 e da

un profluvio di provvedimenti normativi non coordinati fra loro e gravemente lesivi dell'autonomia costituzionale.

4) p. 34 ("premessa") par. 2: Il policentrismo istituzionale e organizzativo è la forza dell'Università e non va considerato un fattore negativo, essendo la inevitabile e salutare conseguenza dell'autonomia e della libertà di ricerca e di insegnamento sancita dalla Costituzione.

5) p. 34 ("premessa") par. 3: Indirizzo e coordinamento (non controllo) nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'articolo 33 della Costituzione e specificati dalla legge.

6) p. 35 ("premessa") fine paragrafo iniziato alla pagina precedente: La possibilità concessa ad ANAC di istituire tavoli tecnici ad invito, nei quali ascoltare informalmente le parti interessate dalla sua azione amministrativa è una prerogativa che ANAC si è data con proprio regolamento. Ciò ricordato, mette conto osservare che tali tavoli tecnici NON rappresentano un luogo istituzionale che garantisce la necessaria trasparenza ed evidenza pubblica per comprendere chi ha partecipato a quei 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. L'osservazione è importante perché, come vedremo proseguendo nella lettura del documento in esame, l'ANAC sembra far leva sulla circostanza dell'ascolto informale avvenuto in questo tavolo tecnico per legittimare alcune scelte che il documento in esame fa sue e che, non di meno, appaiono esulare da quelle che sono le prerogative entro le quali dovrebbe esplicarsi il compito istituzionalmente proprio di ANAC, funzionalmente astretto all'esigenza di controllare e reprimere i fenomeni corruttivi nella PA.

7) p. 35 ("premessa") par. 1: Ancora una volta si richiama l'autogoverno (riflesso dell'autonomia costituzionalmente e legislativamente riconosciuta) in una connotazione negativa, dando ad intendere e presupponendo (in assenza di elementi di prova emergenti dal documento) che circoscrivendo tale autogoverno si limiterebbe l'esposizione al rischio corruttivo del sistema.

8) p. 35 ("premessa") par. 4: In questo periodo il documento sembra palesemente contraddirsi: prima si afferma di non essere nella sede opportuna per proporre provvedimenti legislativi, poi "nondimeno" si registra un volere informalmente espresso dai rappresentanti delle istituzioni invitate al tavolo e lo si traduce in una proposta di sistema che nulla ha a che fare con le prerogative di ANAC – lo si osserva non tanto e non solo con riferimento all'idea di por mano a un codice o T.U. del settore, quanto con riferimento ad alcune chiare indicazioni di carattere sostanzialmente legislativo che il documento si incarica di proporre a Governo e Parlamento.

9) p. 37 ("1.2 Il piano triennale...") par. 2: Le attività dei Nuclei di Valutazione sono già in larga parte sovrapposte a quelle svolte dai Presidi di Qualità. Sarebbe necessario individuare un unico organo di valutazione.

10) p. 38 ("1.2 Il piano triennale...") par. 2: Quindi il direttore generale entra nella programmazione. La notazione allarma, perché si permetterebbe al manager amministrativo di condizionare sul nascere il dibattito sulla programmazione degli obiettivi e delle attività didattici e scientifici degli atenei. Si fa confusione fra organi di governo e indirizzo politico (Senato e Consiglio) ai quali spetta la programmazione, in coordinamento con le strutture decentrate (Dipartimenti), e il ruolo del direttore generale che è responsabile della gestione e dell'organizzazione dell'Ateneo secondo le linee di indirizzo definite dagli organi politici. IL PTPCT deve essere uno strumento di prevenzione sul piano gestionale e dell'organizzazione interna, non deve interferire con la fase di formazione della programmazione.

11) p. 38 ("2. La ricerca") par. 1: Giudizio opinabile e discutibile. Le regole di rendicontazione dei fondi di ricerca assicurano nella stragrande maggioranza delle situazioni una gestione virtuosa e trasparente, che non ha eguali in altri settori della PA.

12) p. 38 ("2. La ricerca") par. 1, dopo la frase "... quadro dei finanziamenti pubblici esistenti.": Questo è un punto importante: gli Atenei dovrebbero assicurare misure opportune per assicurare la parità di condizioni nella piena accessibilità ai fondi di finanziamento.

13) p. 38 ("2. La ricerca") par. 2: L'unificazione dei vari fondi per la ricerca nel FIRST non ha determinato alcuna razionalizzazione, bensì una drastica riduzione dei fondi per la ricerca, l'interruzione

nella regolarità dei bandi e, di fatto, ha reso più difficile e meno equa l'accessibilità alle fonti di finanziamento.

14) p. 38 ("2. La ricerca") par. 2, dopo la frase "... con fondi sempre più ridotti": questo è il vero problema, altro che la prevenzione della corruzione...

15) p. 39 ("2. La ricerca") fine par.. iniziato a p. 38: La frammentazione è la migliore garanzia per la trasparenza, la diversificazione, la piena accessibilità alle fonti di finanziamento. Ogni centralizzazione in questo settore sarebbe deleteria.

16) p. 39 ("2. La ricerca") par. 1: A livello nazionale la programmazione c'è già: nel PNR. Se poi non ne viene dato esito, per assenza o scarsità di finanziamenti, il problema non sta certamente nella programmazione.

17) p. 39 ("2. La ricerca") par. 1, dopo la frase "... esulano dal presente Piano.": Ciò detto, il documento in esame entra a piedi uniti in un suggerimento istituzionale di rilevantissima portata.

18) p. 39 ("2. La ricerca") par. 2: Qualsiasi centralizzazione, soprattutto a livello governativo, sarebbe deleteria per il settore. La pluralità delle fonti di finanziamento è la migliore garanzia di trasparenza, libera competizione e piena accessibilità. L'unica forma di coordinamento possibile potrebbe essere un soggetto terzo e indipendente, non certo governativo.

19) p. 39 ("2. La ricerca") par. 2, dopo la frase che inizia con "Siffatta cabina di regia politica...": Una cabina di regia siffatta non esiste in alcuna democrazia occidentale. Esistevano cose simili nei Paesi dell'ex-Unione Sovietica. Oggi permangono forse in Corea del Nord. In ogni caso questa proposta esula completamente dalle finalità del documento, trattandosi di politica della Ricerca e non di prevenzione della corruzione. Chi e cosa legittima questo documento a fornire orientamenti di sistema? Il punto si segnala con grande preoccupazione, poiché appare evidente da questa indicazione contenuta nel documento in esame, che ANAC, facendo sue queste indicazioni in un atto ufficiale, sta qui travalicando le funzioni che le sono proprie in base alla legge istitutiva.

20) p. 39 ("2.1 Progettazione della ricerca") par. 1: Perché? Premesso che i bandi sono pubblici e di essa è ormai universalmente assicurata diffusione via web, qual è la premessa concreta da cui inferire la conclusione che si intendano favorire determinati soggetti a scapito di altri? Competere sui fondi significa anche attivarsi per scrutare le opportunità.

21) p. 40 ("2.1 Progettazione della ricerca") par. 1: Ogni azione che va nel senso di una maggiore trasparenza e di una migliore pubblicità dei bandi è comunque auspicabile e condivisibile. Sfugge il nesso tra queste indicazioni di policy accademica e ruolo e funzioni di ANAC.

22) p. 40 (2.2 "Valutazione...") par. 1: I progetti si valutano in tutto il mondo mediante valutazione anonima tra pari. Tale meccanismo è per propria natura disomogeneo e parcellizzato. Ogni forma di accentrato e regolazione sarebbe controproducente. Il sistema funziona con prassi condivise e consolidate a livello internazionale. Tentativi di centralizzazione rischiano di generare rendite di posizione, creazione di network e attività di lobbying non desiderabili. Le affermazioni sul PRIN sono prive di ogni base documentale. Le regole dei PRIN sono state riviste di continuo nel corso degli anni.

23) p. 40 (2.2 "Valutazione...") par. 2: I criteri di selezione dei valutatori da parte del MIUR e del CNGR appaiono particolarmente oscuri. Il problema non risiede però nella autoadesione che è il procedimento usato pressoché universalmente per costruire tali elenchi; il concetto di portatore di interesse appare del tutto fuori luogo. Cosa significa in questo caso portatore di interesse? In una selezione che prevede che possano valutare solo i ricercatori, tutti i ricercatori sono "portatori di interesse"; la nozione di "intraprendenza" appare qui del tutto fuori luogo. A cosa si allude? Nessun collegamento tra conoscibilità e conflitto di interesse. Si confondono piani del tutto distinti.

24) p. 41 (2.2 "Valutazione...") par. 3: La "duplicazione di finanziamento da fonti plurime" è una misura di politica della ricerca che esula completamente dal tema della corruzione. Si noti che la duplicazione di fonti di finanziamento si chiama co-finanziamento ed è uno dei fondamentali meccanismi riconosciuti a livello internazionale, in primis dalla Commissione Europea.

25) p. 41 (2.2 "Valutazione...") par. 4: Anche questa sarebbe una curiosa norma, unica nel mondo occidentale. La connessione in questo obbligo di legge con l'anticorruzione richiede una dose di fantasia

veramente notevole. Gli estensori del documento non hanno evidentemente idea di come funziona il mondo della ricerca e del modo in cui nel mondo occidentale funziona la revisione paritaria. L'obbligo è da evitare. L'accettazione di una revisione fra pari deve rimanere necessariamente un atto volontario. Così funziona in tutto il mondo. Anche questo esula dalle finalità del documento e non ha niente a che fare la corruzione.

26) p. 41 (2.2 "Valutazione...") par. 5: Un'affermazione relativa alla "pertinenza alla materia" sembra presupporre che il valutatore centrale sappia quali siano le specializzazioni di tutti gli iscritti a Reprise. E conosca la loro specializzazione meglio di loro stessi. Di nuovo si tratta di misura o priva di senso, o, peggio, di un modo per affermare a livello centrale il controllo centralizzato dei referee dentro i settori scientifico-disciplinari, per blindarli rispetto agli outsider. La misura, nella situazione attuale, consisterebbe prevedibilmente nell'estensione all'elenco dei valutatori della bibliometria di ANVUR ad un altro ambito di pertinenza. Misure di questo tipo non hanno uguali nel mondo occidentale. Il deficit di valutatori deriva verosimilmente dall'incapacità di MIUR e CNGR di definire in modo chiaro procedure VOLONTARIE di adesione e dalla mancanza di fiducia che la comunità accademica legittimamente manifesta nei confronti di procedure opache e controllate centralmente da professori ascisi al soglio di ANVUR in base a una selezione di natura politica.

27) p. 41 (2.2 "Valutazione...") par. 6: Desta sorpresa e meraviglia che tutto il testo di questa parte del documento coincida con una lettera che il presidente del CNGR Andrea Lenzi ha inviato ai rettori italiani. L'ANAC di fatto con questo documento sta attribuendo 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 soprattutto a livello parlamentare: un fatto gravissimo!

28) p. 42 (2.2 "Valutazione...") par.1: Anche questa misura c'entra veramente poco con l'anticorruzione e mira invece a introdurre misure volte a limitare l'autonomia degli atenei. Di fatto, si chiede l'adozione generalizzata a livello locale di meccanismi che imitino le modalità di erogazione del finanziamento a livello centralizzato. Le politiche locali potrebbero legittimamente accordare finanziamenti a ricercatori/aree deboli proprio per migliorarne le performance in termini di ricerca. Non si capisce senso e utilità dell'estensione di meccanismi ANVUR disegnati per governare altro tipo di decisioni. In nessun paese occidentale, dove siano previsti finanziamenti locali alla ricerca, il centro decide le modalità di questo finanziamento.

29) p. 42 (2.2 "Valutazione...") par.2: La pubblicazione ex post di elenchi nominativi senza alcuna altra informazione è pura "parvenza di trasparenza". Nel caso dei bandi PRIN, così come per la VQR, la pubblicazione di migliaia di elenchi di nomi in ordine alfabetico è del tutto inutile a fini di trasparenza. Come già affermato in altre sedi (vedi Roars), l'elenco dei nomi dovrebbe essere accompagnato almeno dal numero delle revisioni effettuate e dall'indicazione specifica delle aree in cui sono avvenute le revisioni. Nel caso del PRIN, alla Società Italiana degli Economisti è stato negato l'accesso a tali informazioni. La Società Italiana degli Economisti, ha perciò dovuto ricorrere alla fusione a mano di due database (Reprise e liste dei valutatori su amministrazione trasparente MIUR) per riuscire a fare una analisi della concentrazione in pochi valutatori e pochi atenei dei processi di valutazione.

30) p. 42 (2.2 "Valutazione...") par.3: Affermare che una disclosure ex post è equivalente ad una definizione ex ante dei criteri, è privo di senso. Equivale in sostanza ad affermare che si può fare una gara di appalto senza definirne ex ante le regole, ma spiegando quelle che si sono adottate dopo aver aggiudicato la gara. Meraviglia non poco che ANAC si produca in questa affermazione. Anche in questo caso si ha la sensazione che il documento ANAC abbia la funzione di giustificare i comportamenti adottati da decisori CNGR, ANVUR, MIUR chiamati a partecipare ai tavoli informali voluti da ANAC.

31) p. 42 (2.2 "Valutazione...") par.4: Da evitare ulteriori codici di comportamento che si sommino ai troppi già esistenti. Per la valutazione è sufficiente pubblicare i principi ispiratori e richiedere la dichiarazione di non sussistenza di incompatibilità e conflitti di interesse. Sarebbe opportuno invece applicare regole e condotte di comportamento dei valutatori, per le quali esistono già protocolli definiti a livello internazionale (per tutti: COPE)].

32) p. 43 (2.4 "Esito e diffusione...") par. 2, punto 2 dell'elenco: Condivisibile. Per i progetti finanziati dal MIUR viene fatta solo una faticosissima rendicontazione amministrativa, ma nessuno guarda ai risultati effettivi del progetto. C'è da aggiungere che non esiste alcuna documentazione pubblica che permetta di verificare l'impatto dei finanziamenti perché i documenti di rendicontazione sono gelosamente custoditi dal MIUR anziché essere rilasciati sotto forma di database per l'analisi di impatto.

33) p.43 (3. "Valutazione della qualità...") par. 3: Condivisibile. E' esattamente ciò che si è verificato con ANVUR: concentrazione di tutte le competenze in pochissimi soggetti di un'Agenzia di nomina governativa. ANVUR è l'unica agenzia del mondo occidentale che svolge attività di valutazione massiva della ricerca (VQR); quality assurance; valutazione delle attività amministrative; definizione dei parametri per gli avanzamenti di carriera. La valutazione della ricerca nel mondo si fa con soggetti terzi e indipendenti dalla politica e dall'esecutivo. Che spesso sono in concorrenza tra loro per fornire migliori servizi ai valutati, come per le agenzie di quality assurance.

34) p.43 (3. "Valutazione della qualità...") par. 4: In realtà c'è stata confusione continua tra ruolo di indirizzo e ruolo tecnico. Le modalità di valutazione sono, per esempio, definite con DM, mentre altre scelte di rilievo strategico sono state adottate dall'agenzia: per esempio la distinzione tra settori bibliometrici e non bibliometrici (unica nel mondo occidentale, ed incomprensibile a studiosi fuori dal nostro paese; o la realizzazione di liste di riviste).

35) p.44 (3. "Valutazione della qualità...") par. 1: I criteri di designazione dei GEV e dei comitati di ANVUR sono particolarmente oscuri. I bandi VQR cui si fa riferimento erano del tutto generici e consentivano piena e totale discrezionalità nella scelta. Non sono mai stati resi noti i nominativi di coloro che avevano fatto domanda. Non sono mai stati resi noti i nomi aggiunti "fuori" dalla call. Nel primo esercizio di valutazione le modalità di nomina dei GEV sono andati contro le disposizione di legge. Esse prevedevano la nomina contemporanea di Presidente e membri dei GEV; ANVUR nominò prima i presidenti e poi i membri dei GEV.

36) p.44 (3. "Valutazione della qualità...") par. 2: Le affermazioni relative a "processo di selezione" e "innovazione nel senso della trasparenza" sono false o destituite di fondamento, in quanto la designazione dei GEV per la VQR non si è basata su alcun processo di selezione, ma su scelte discrezionali del Consiglio direttivo, non giustificate, né motivate in alcun modo. Inoltre, l'invito a manifestare interesse, con una successiva scelta discrezionale, non è un processo chiaro, né trasparente. Per finire, i valutatori della ricerca devono essere espressi da soggetti terzi, non nominati da consiglieri di un'Agenzia governativa a loro volta nominati.

37) p.44 (3. "Valutazione della qualità...") par. 3: Condivisibile. Questo è un vero problema, perfettamente in tema di corruzione. Segnaliamo che i membri del direttivo che sono usciti da ANVUR hanno assunto ruoli di rilievo in Fondazioni/istituti di ricerca/società scientifiche/atenei, come membri di nuclei di valutazione. Ragionamento analogo vale per docenti in uscita da altre cariche connesse ai processi di valutazione o organi MIUR. Una seria e approfondita conoscenza di questi meccanismi di revolving doors, o addirittura di simultaneous open doors tout-court da parte di ANAC sarebbe istituzionalmente auspicabile, ponendo in essere apposite indagini conoscitive che rientrano fra le competenze primarie dell'Autorità autrice del documento.

38) p.44 (3. "Valutazione della qualità...") par. 4, punto 5 dell'elenco: Questa misura appare una giustificazione ex-post dell'operato dell'agenzia che tra il primo e il secondo esercizio di valutazione ha adottato un ricambio dei membri pari all'80%. Purtroppo l'indicazione di una soglia numerica, per quanto rassicurante dal punto di vista della comunicazione, non garantisce affatto l'indipendenza tra GEV di esercizi successivi. Da questo punto di vista sarebbe desiderabile portarsi al 100% di rinnovo fra un esercizio e l'altro. La scelta di lasciare componenti GEV con un secondo mandato, giustificandola con l'esigenza di trasmettere il know-how nel nuovo consesso, sclerotizza le pratiche valutative, mette in condizione i valutatori al secondo mandato di esercitare una influenza non giustificata sui nuovi componenti del GEV, e in ultima analisi consente un esercizio di potere eccessivo sul piano temporale a chi resta in sella in per due mandati. Questo è particolarmente vero quando la continuità riguarda coordinatori di SUB-GEV nel primo mandato che diventano coordinatori GEV nel secondo. C'è da

aggiungere che evidenze aneddotiche mostrano che il ricambio entro un GEV è avvenuto avallando pratiche di sub-infeudazione, sostituendo il membro uscente con un altro scelto dallo stesso gruppo di ricerca/co-autore del membro uscente. Sarebbe interessante che ANAC svolgesse una indagine conoscitiva a questo proposito. Si ribadisce il punto fondamentale: i valutatori della ricerca devono essere espressi da soggetti terzi, non nominati da consiglieri di un'Agenzia governativa a loro volta nominati; si veda a titolo di esempio le modalità di nomina dei membri dei panel nel REF britannico, cui – quando si vuole – si sa alludere.

39) p.45 (4.1 "Processo di accreditamento...") par. 1: Il sistema si è purtroppo trasformato in un pachiderma burocratico con controlli solo formali e mai sostanziali.

40) p.45 (4.1 "Processo di accreditamento...") par. 2: Purtroppo il "sistema di valutazione è sostanzialmente gestito" dall'ANVUR, che si è rivelata particolarmente inefficace a garantire la valutazione. Peraltro, gli estensori del documento continuano a scrivere senza avvedersi che ANVUR e MIUR sono la stessa cosa e che il vero conflitto di interesse sta nella loro comune appartenenza all'esecutivo – una circostanza gravissima, che non ha eguali nei sistemi di ricerca delle democrazie occidentali, mentre l'ANVUR dovrebbe essere retto dal principio dell'autonomia scientifico-accademica.

41) p.45 (4.1 "Processo di accreditamento...") par. 5: La selezione dei CEV è basata su processi imperscrutabili. Il risultato della valutazione della didattica di ANVUR è stato solo l'abnorme crescita di adempimenti burocratici formali.

42) p.46 (4.1 "Processo di accreditamento..." -> Possibili misure) punto 6 ("Assicurare..."): L'unica misura efficace è compiere la valutazione tramite un soggetto terzo indipendente dal MIUR, come nelle migliori pratiche internazionali. Solo in Italia si valutano le Università con un'agenzia di nomina governativa.

43) p.46 (4.1 "Svolgimento della didattica" -> Possibili eventi rischiosi), punto 1: Questo aspetto non c'entra con la corruzione: è compito dei Direttori di dipartimento vigilare, nell'ascolto con gli studenti in sede di commissione paritetica e attraverso i moduli della valutazione della didattica, affinché queste pratiche non siano poste in essere e siano attivamente represses e sanzionate con gli strumenti già a disposizione.

44) p.46 (4.1 "Svolgimento della didattica" -> Possibili eventi rischiosi), punto 2: Anche in questo caso compete ai direttori di dipartimento intervenire per evitare che professori a tempo determinato che abbiano interessi professionali sfruttino le iniziative didattiche o di ricerca per porre in essere una captatio benevolentiae con soggetti esterni al mondo accademico che possano giovare alla pratica professionale del professore che li coinvolge in iniziative accademiche – il principio è già adeguatamente normato nei codici etici, basta esserne consapevoli e applicarlo.

45) p.46 (4.1 "Svolgimento della didattica" -> Possibili eventi rischiosi), punto 4: Questo non c'entra con la corruzione. Dopo la riforma ex L.240/2010 molti organi collegiali sono stati ridotti a inutili consessi per l'espletamento di pratiche burocratiche che, prima della riforma, venivano efficacemente svolte nelle segreterie amministrative.

46) p.46 (4.1 "Svolgimento della didattica" -> Possibili misure...), punto 1: Perché settimanale? Si lasci almeno la libertà di compilare il registro entro un termine congruo dal termine del corso di lezioni.

47) p.47 (4.1 "Svolgimento della didattica" -> Possibili misure...), punto 5: Misura eccessiva e controproducente. I docenti sono già controllati e valutati dagli studenti. Quali sarebbero poi gli esperti in materia? Come verrebbero scelti? Rischia di diventare un pasticcio burocratico, comunque inutile. A venire in gioco è l'inciso "e libero ne è il loro insegnamento" scandito nell'art. 33 Cost., non serve a nulla farla salva, se poi si recita un puro omaggio formale al principio.

48) p.47 (5.1 "La procedura di abilitazione...") par. 1: Giudizio discutibile e opinabile. In realtà l'ASN si è rivelata una complessa sovrastruttura che ha generato un immane contenzioso nei Tribunali Amministrativi. Le stravaganze adottate nella valutazione (mediane, soglie, H-index) si sono rivelate una pesante complicazione di un processo che era già di per sé complesso.

49) p.47 (5.1 "La procedura di abilitazione...") par. 2: La classificazione delle riviste da parte di ANVUR si è basata su criteri oscuri, incomprensibili e non condivisi con la comunità scientifica.

- 50) p.48 (5.1 "La procedura di abilitazione...") fine par. iniziato a p. 47: Le classifiche delle riviste devono essere fatte da soggetti terzi e non da un'Agenzia governativa.
- 51) p.48 (5.2 "Procedure di reclutamento a livello locale") par. 3: Sono i vincoli di bilancio e l'assurda contabilità dei punti organico ad alimentare o, meglio, a costringere al localismo. La corruzione non c'entra niente. Sono gli effetti, ampiamente prevedibili, della L.240/2010 e dei provvedimenti derivati. Il problema si risolve solo superando la programmazione in termini di punti organico e stanziando risorse ad hoc vincolate per reclutare professori esterni.
- 52) p.48 (5.2 "Procedure di reclutamento a livello locale") par. 4: Tutto inutile finché non si risolve il problema alla radice, come sopra scritto al punto 51.
- 53) p.49 (5.2.2 "Adeguata programmazione..." -> Possibili misure), punto 1: Già così avviene.
- 54) p.49 (5.2.2 "Adeguata programmazione..." -> Possibili misure), punto 2: Questo è lesivo dell'autonomia universitaria.
- 55) p.49 (5.2.2 "Adeguata programmazione..." -> Possibili misure), punto 3: Già così avviene.
- 56) p.49 (5.2.2 "Adeguata programmazione..." -> Possibili misure), punto 4: Possibile con l'eliminazione dei punti organico e riconoscendo una vera autonomia budgetaria degli Atenei.
- 57) p.51 (5.2.4 "Formazione delle commissioni..." -> Possibili misure), punto 1: Misura pericolosa e controproducente. E' il dipartimento che nella sua autonomia propone la commissione. Solo l'organo collegiale può valutare al meglio la situazione, anche per evitare i conflitti di interesse dei sorteggiabili per le commissari ASN.
- 58) p.51 (5.2.4 "Formazione delle commissioni..." -> Possibili misure), punto 3: Auspicabile, ma che c'entra con la corruzione?
- 59) p.51 (5.2.4 "Formazione delle commissioni..." -> Possibili misure), punti 4 & 5: Preferibile evitare regole rigide e dare fiducia all'autonomia degli Atenei: senza fiducia non si costruisce un sistema virtuoso!
- 60) p.52 (5.2.4 "Formazione delle commissioni...") par. 4: Misura gravemente controproducente, che impedirebbe la costituzione di Scuole o gruppi di ricerca. Non ci sono previsioni simili in alcun modello internazionale. La collaborazione alla ricerca non può essere causa di incompatibilità, non è conflitto di interesse, non c'entra niente con la corruzione. E' il modo con cui nel mondo si fondano e si fanno crescere i gruppi di ricerca.
- 61) p.52 (5.2.4 "Formazione delle commissioni...") par. 5: Già viene sempre fatto.
- 62) p.53 (5.2.5 "Scarsa trasparenza..."-> Possibili misure), punto 1: Auspicabile. Purtroppo non tutti gli Atenei hanno adottato regolamenti in tal senso.
- 63) p.53 (5.2.5 "Scarsa trasparenza..."-> Possibili misure), punto 2: Già viene sempre fatto.
- 64) p.53 (5.2.5 "Scarsa trasparenza..."-> Possibili misure), punto 4: Controproducente. Le prove scritte si prestano a valutazioni poco obiettive. Si devono valutare curriculum, titoli e produzione scientifica. Eventualmente la capacità e l'esperienza di insegnamento.

## 14. Professore Associato

Parag 2 ricerca, pag. 38-39 "Alla pluralità di fondi si associa una corrispondente pluralità dei soggetti di governance tale per cui non appare assicurata la piena e trasparente conoscibilità dei finanziamenti esistenti, delle procedure adottate dai soggetti erogatori, dei relativi criteri adottati per la valutazione, dei soggetti destinatari dei finanziamenti medesimi, nonché dei valutatori. La frammentazione rende di fatto difficilmente conoscibile il quadro dei finanziamenti"

La frammentazione è la forza della ricerca perchè permette di coprire disparati campi del sapere e permette a enti/società/organizzazioni indipendenti di bandire programmi di ricerca ad hoc.

Paragr 2, pag. 39 "A legislazione invariata potrebbe essere utile e opportuno ipotizzare una soluzione organizzativa che presieda alla formazione di un indirizzo strategico organico, coordinato centralmente, eventualmente posta all'interno della Presidenza del Consiglio"

Una centralizzazione a livello governativo sarebbe deleteria. L'indipendenza delle fonti è garanzia di trasparenza, libertà e accessibilità ai finanziamenti. Una eventuale cabina di regia politica ricorda politiche accentratrici ed esula dalle finalità del documento trattandosi di politica della ricerca e non di anti-corruzione.

Par 2.1 progettazione della ricerca ” In relazione alla fase della progettazione della ricerca ... uno dei rischi che può verificarsi riguarda le asimmetrie informative circa le opportunità di finanziamento, che finisce per favorire – anche per omissione – determinati ambiti o precisi soggetti rispetto ad altri”.

I bandi sono pubblici e fa parte del lavoro del ricercatore “ricercare” bandi appropriati al proprio progetto di ricerca.

Par 2.2 Valutazione e finanziamento dei progetti “Alla parcellizzazione delle fonti di finanziamento e dei soggetti finanziatori consegue, nella fase di valutazione dei progetti, la disomogeneità delle procedure di adesione, delle modalità di predisposizione e presentazione dei progetti, dei criteri di selezione, dei parametri e delle modalità di valutazione ex ante dei progetti stessi”

Prassi internazionale è la valutazione anonima tra pari. Sarebbe preferibile concentrare nelle mani di pochi fondi dalle provenienze più svariate?

Par 2.2 ” Tuttavia, in molti casi, va sottolineato che la non conoscibilità delle procedure e, ex post, dello stesso quadro dei soggetti beneficiari è sintomo della mancanza di trasparenza del sistema, all'interno della quale trovano spazio scelte discriminatorie che soffrono di parzialità”

Perchè le procedure non sono conoscibili? Quando c'è un bando vengono sempre dichiarate le modalità di valutazione.

Par 2.2 “Appare preliminarmente opportuno che sia reso pubblico l'elenco dei nominativi dei valutatori iscritti a Reprise.”

Il registro è pubblico: <https://reprise.cineca.it/consultazione/pubblica>

Par 2.2 “Una misura in tal senso individua nel MIUR il soggetto competente a definire, a livello centrale, mediante atto di indirizzo, un benchmark sui requisiti procedurali per l'uniforme assegnazione dei fondi” Non necessariamente il “benchmark” definito dal MIUR è migliore di quello definito da altri enti. Anzi.

Par 2.2: “...in altri termini, nessuno dovrebbe potere aderire a un bando se non ha fatto parte/fa parte dell'anagrafe dei valutatori ..” Colui il quale sottomette il progetto potrebbe non essere qualificato per valutare progetti altrui. IN genere l'adesione è un atto volontario. Infine, non riesco a capire perchè questa iniziativa possa ridurre la corruzione.

Par 2.2. “In secondo luogo, occorre superare il criterio dell'auto-adesione all'elenco Reprise, introducendo la regola di pertinenza alla materia” Reprise è già divisa in settori scientifici a cui afferisce il valutatore conoscendo il proprio expertise.

Par 2.2 “favorendo altresì la necessaria alternanza tra docenti appartenenti a università diverse e la previsione del principio di rotazione”

Auspicabile. Potrebbe essere consigliabile il sorteggio del valutatore?

Par 2.2 “...dovrebbe essere fatto obbligo, pur nella preservazione dell'anonimato relativo al giudizio sul singolo progetto, di pubblicare a posteriori – come nel caso degli ultimi bandi PRIN – una lista complessiva dei nominativi dei revisori, in modo che si abbia almeno ex post un'idea di massima del livello scientifico dei revisori”

La semplice lista dei revisori potrebbe essere inutile. Accanto al nome dei revisori potrebbero però essere pubblicati alcuni dettagli quali “numero di revisioni” e “area scientifica”.

Par 2.2 “Allo stesso fine di conoscibilità e trasparenza, appare inoltre importante che si predefiniscano i criteri di valutazione ex ante”

I criteri di valutazione sono conoscibili. Un lavoro supplementare dovrebbe essere fatto per rendere le valutazioni omogenee indipendentemente dal valutatore, rendendo il più chiara possibile la scala ed i criteri di valutazione.

Inoltre si potrebbe rendere anonimo il progetto presentato separando il progetto dal CV del presentante. par 2.4. totalmente condivisibile

Par 3 “Al proposito, occorre riconoscere che la nomina dei membri dell’esercizio della VQR 2011-2014 è stata preceduta da un processo di selezione che ha rappresentato un’innovazione nel senso della trasparenza rispetto al precedente esercizio. Per la composizione dei citati GEV, sono state adottate modalità chiare e trasparenti mediante la pubblicazione di un avviso di selezione pubblica con invito a manifestare interesse. L’ANAC auspica il consolidamento di tale procedimento di call pubblica, accompagnata dalla predeterminazione dei criteri di scelta per la selezione dei componenti, al fine di offrire maggiori garanzie di trasparenza e accessibilità.”

La costituzione di ANVUR e GEV appare più come soggetti nominati da un’agenzia governativa a sua volta composta da nominati e tale procedura non mi sembra un’avanzamento nel senso della trasparenza. Inoltre, i nominati/selezionati fanno parte di enti/università che dovranno a loro volta valutare. Dovrebbe esserci un’agenzia terza e soggetti completamente indipendenti.

Par 4.2 “Assenze indebite del docente determinanti il venir meno delle lezioni o la prevalente sostituzione del docente titolare del corso da parte di collaboratori”

I direttori di dipartimento dovrebbe vigilare e prendere provvedimenti. Le schede valutazione compilate dagli studenti rendono facilmente individuabile il fatto. Non credo serva prevedere norma a livello ANAC.

“Par 4.2 Scarsa partecipazione dei docenti agli organi collegiali nei quali gli stessi sono componenti di diritto (Senato accademico, Consiglio di dipartimento, di Corso di laurea, ecc.)”

Anticorruzione? Come può una persona assente interferire con processi decisionali. Se proprio si tratta di una mancanza dell’espletamento dei propri doveri che dovrebbe essere sanzionata dal Direttore di Dipartimento.

Par 4.2

Mancato rispetto delle prescrizioni di qualità da parte del docente che possono determinare comportamenti discriminatori nei confronti degli studenti.

Correttissimo ma non credo abbia a che fare con la corruzione.

Par 4.2

“Impossibilità di imporre agli studenti, senza alternativa, l’acquisto del libro di testo scritto dal docente per il corso frequentato.”

Il libro scritto dal docente sarà probabilmente il più adatto per lo studio.

Par 4.2

“Fatta salva la libertà di insegnamento, previsione della possibilità di attuare accertamenti da parte di esperti in materia, nel corso dello svolgimento delle lezioni.”

Mi sembra rischioso imporre regole tecnico amministrative su un principio costituzionale “la libertà di insegnamento” (art 33)

Inoltre, come decidere l’esperto (valutatore) che valuta l’esperto (docente). Chi dei due è più esperto? Tali dinamiche devono essere affrontate autonomamente tra docenti del corso di Laurea.

5.1

“Con riferimento alla procedura di abilitazione scientifica nazionale, fermo restando che l’attuale sistema, frutto di recenti interventi normativi adottati in materia, sembrerebbe offrire risultati da ritenersi positivi”

Direi che c’è in atto un ampio dibattito con pareri molto discordanti e i ricorsi amministrativi non sono mancati. Discutibili anche gli indicatori scelti (mediane, numero di citazioni, H-index, numero di articoli).

Par 6

“Il comparto dell’università vede ...una stratificazione legislativa spesso disorganica i cui effetti si manifestano anche negli aspetti relativi all’organizzazione e al personale. Tale disorganicità appare, peraltro, accentuata dalle peculiarità che derivano dalla pluralità degli statuti autonomi delle università, i quali sono certamente conformi alle garanzie costituzionalmente riconosciute, ma alimentano un contesto in cui la diversa interpretazione delle medesime norme genera applicazioni normative difformi da un ateneo all’altro con riguardo alle norme di comportamento”

Si tratta di un dettato costituzionale.

L'art. 6, comma 2, della Legge 9 maggio 1989, n. 168, 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 Pubblica Amministrazione, quando contemporaneamente esistono norme specifiche. Questo era lo spirito della Legge Ruberti, purtroppo disattesi.

Par 6.1 pag55 "L'ANAC, in stretta collaborazione con il MIUR (e con gli altri soggetti presenti al Tavolo tecnico) si propone di predisporre al più presto apposite Linee guida per orientare e promuovere un nuovo ciclo di codici di comportamento/etici da parte delle università."

Quindi saranno invitati tutti gli Atenei a questo tavolo? Ognuno gode di indipendenza come da dettato costituzionale.

Par 7 Enti partecipati : Gli spin-off non sono propriamente "partecipate", hanno obiettivi ben definiti e sono indispensabili per il trasferimento tecnologico.

## 15. Componenti di Nuclei di Valutazione di Università Pubbliche

Riferimento Par. 4.1 Processo di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio (pag. 45-46)

Possibili misure"... 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)".

In relazione alla misura sopra richiamata, i sottoscritti docenti (Esperti CEV ANVUR e Componenti di Nuclei di Valutazione di vari atenei) evidenziano aspetti i seguenti aspetti.

a) Le attuali regole previste dall'ANVUR per la composizione delle CEV prevedono già sufficienti garanzie nei confronti della possibilità di insorgenza di conflitti di interesse. In particolare, (Cfr. Linee Guida AVA per l'accreditamento periodico delle Sedi e dei Corsi di Studio Universitari, par. 7.2) "... sulla base dell'art. 5 del Regolamento per l'attività delle CEV, sono esclusi dall'inserimento nelle CEV ... gli esperti che negli ultimi 5 anni siano stati componenti del NdV o siano stati in servizio o abbiano avuto contratti di insegnamento o abbiano parenti fino al II grado o affini in servizio nell'Ateneo che deve essere accreditato".

b) Il rischio di conflitti di interesse è fortemente limitato dal fatto che la valutazione ai fini dell'accreditamento avviene in modo collegiale da parte della CEV (la quale è composta da Esperti provenienti da diverse sedi). Inoltre, la valutazione è sottoposta alla possibilità di controdeduzioni da parte dell'ateneo. In particolare (Cfr. Linee Guida AVA per l'accreditamento periodico delle Sedi e dei Corsi di Studio Universitari, par. 7.3), "... Le valutazioni formulate ... costituiscono le basi di redazione della Relazione preliminare della CEV che viene ... approvata collegialmente dai componenti. La Relazione preliminare viene inviata entro 60 giorni dalla visita dall'ANVUR all'Ateneo, che ha 30 giorni di tempo per presentare, laddove lo ritenga necessario, le proprie Controdeduzioni ...".

Oltre agli aspetti normativi sopra richiamati che già adesso evitano o limitano fortemente la possibilità di conflitti di interesse, i sottoscritti evidenziano che nella propria (ormai pluriennale) esperienza nello svolgimento delle due funzioni in questione, non hanno mai riscontrato, né a livello personale, né da parte di altri colleghi componenti gli Organi, situazioni nelle quali si siano verificate situazioni anomale, anche solo potenziali. Al contrario, nelle attività condotte come componenti di CEV ANVUR finalizzate all'accreditamento, hanno avuto modo di riscontrare che le competenze e la visione dei processi sviluppate all'interno dei NdV sono risultate molto significative per poter valutare in modo più consapevole e approfondito i processi e le attività di Corsi di Studio, Dipartimenti e Atenei. Allo stesso modo, le competenze acquisite come valutatori CEV sono state particolarmente utili e funzionali (e, si ha modo di ritenere, molto apprezzate dagli Atenei che hanno provveduto a nominarli nei NdV) ai fini delle attività per la Assicurazione Qualità condotte in tali organi.

Pertanto, sulla base delle esistenti normative, nonché delle considerazioni di opportunità sopra riportate, più che una potenziale situazione di minaccia, la possibilità di svolgere la doppia funzione rappresenta senz'altro una preziosa e insostituibile risorsa per il miglioramento complessivo del sistema universitario italiano.

## 16. Università degli Studi di Udine

### Osservazioni pervenute dal Responsabile dell'Area Servizi per la Ricerca

Il rilievo si riferisce al punto (punto 2.1 "Progettazione della ricerca - pag. 40) in cui dice che è opportuno che le Università "concentrino le risorse di ateneo sui progetti di ricerca, realizzando una netta separazione tra questi e le attività di ricerca svolte mediante attribuzione di commesse da parte di soggetti esterni, ai quali dedicare soprattutto gli spin off universitari".

Si ricorda che l'attività conto terzi è prevista dal dpr 382/80 e costituisce uno degli elementi principali dell'attività di terza missione (link con il sistema industriale), peraltro è un fenomeno misurato dall'ANVUR in sede di VQR.

Non di meno va considerato che, in un periodo storico in cui i fondi pubblici per la ricerca sono sempre meno e la competitività a livello internazionale è elevatissima, spesso le commesse dalle imprese costituiscono linfa vitale anche per la ricerca di base.

In ultima analisi, lasciare alle imprese spin off tutto le opportunità di conto terzi, non solo rappresenta una perdita per l'università, ma è anche in parte in contrasto con la norma sulle spin off, che prevede che le società nate dalla ricerca universitaria non possano fare concorrenza agli atenei.

## 17. Professore a contratto

Il sistema di reclutamento attualmente adottato per i ricercatori in Italia è a tutti gli effetti un ibrido tra la cooptazione diretta (di un candidato prescelto a priori) e un vero concorso pubblico, che dovrebbe invece essere caratterizzato dal rispetto dei principi di imparzialità. Questo ibrido comporta premesse e retroazioni che stridono con i principi basilari della libertà della ricerca, innescando meccanismi di servilismo e clientelismo, e ostacolando la circolazione di nuove idee e l'apertura verso l'esterno. Si getta inoltre un velo di scarsa credibilità sul funzionamento delle istituzioni stesse.

Di fronte a una questione così complessa, provo ad avanzare alcuni suggerimenti finalizzati all'applicazione reale dei principi descritti nei codici etici e di comportamento. Mi riferisco in particolare ai concorsi e ai posti finanziati con Fondi ministeriali di Finanziamento Ordinario, dunque non ai posti associati a progetti specifici che godono di finanziamenti esterni dedicati.

Gli aspetti che vorrei sollevare riguardano i profili/progetti associati ai posti, la nomina della commissione, i criteri di valutazione adottati (con particolare riferimento dunque ai paragrafi 5 e 6 delle Linee Guida).

- ITER di definizione del progetto: 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; l'adozione di queste procedure potrebbe arginare (almeno in parte) i) la ripetitività di alcune ricerche che si rivelano dunque inutili o meno utili di altre, proprio a causa della ridondanza, ii) il fenomeno dei bandi fotografia;

- Effettuare un controllo saltuario e regolare dello svolgimento del suddetto progetto triennale, associato al profilo, dopo che è avvenuta l'assegnazione del posto. Quali risultati sono stati ottenuti in itinere? E dopo il triennio? Una volta definito il progetto profilato sul candidato prediletto al concorso, spesso la ricerca non viene effettivamente svolta;

- Nella valutazione comparativa dei candidati, è necessaria l'adozione di criteri quantitativi e qualitativi chiari ineludibili e non parametrabili secondo il gusto della Commissione, anche in base ai criteri quantitativi. La clausola presente nei bandi "la valutazione di ciascun titolo è effettuata specificamente considerando la significatività che esso assume in ordine alla quantità e qualità dell'attività di ricerca svolta dal singolo candidato" è soggetta alle più svariate interpretazioni discrezionali e molto spesso del tutto elusa. Se l'obiettivo è quello di attribuire maggiore imparzialità nelle valutazioni, è necessario i) svolgere controlli sulla sua applicazione e riprendere le commissioni poco rigorose; ii) associare degli esempi per chiarire alle commissioni stesse le modalità di applicazione.
- Effettuare un controllo rigoroso esterno sulla nomina delle commissioni. Il sorteggio dei commissari esterni potrebbe essere una ottima modalità, così come avviene per l'abilitazione scientifico nazionale;
- Evitare che siano banditi concorsi sullo stesso SSD nella stessa Università, se ci sono graduatorie ancora attive da cui è possibile attingere, ai fini di evitare che altri concorsi siano creati ad hoc. Questo criterio è applicabile al SSD e non alla macro-area;
- Una volta pubblicati i risultati online della valutazione comparativa, se si è in presenza di errori formali nel calcolo dei punteggi, procedere con la correzione degli stessi, su segnalazione del candidato o degli Uffici preposti. Lasciare informazioni e dati inesatti in Rete, soprattutto se questi sono penalizzanti per i candidati, è assolutamente non auspicabile.

## **18. ANVUR – Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca**

### **Osservazioni pervenute dal Direttore Generale**

La sezione relativa alle istituzioni universitarie del Piano Nazionale Anticorruzione pubblicato in consultazione da ANAC il 3 agosto 2017, contiene nella premessa (pag.34) alcuni riferimenti alla legge 240/2010 i cui effetti stanno profondamente modificando il funzionamento del sistema universitario italiano.

Fra le innovazioni introdotte vi è l'adozione degli standard per l'Assicurazione della Qualità e il consolidamento di esercizi valutativi variamente collegati a meccanismi premiali. La legge 240/2010 attribuisce all'ANVUR non soltanto il compito di fornire un supporto tecnico al MIUR, ma anche e soprattutto un ruolo di regia di tali esercizi, che si fondano tutti sui due pilastri dell'autovalutazione e della valutazione fra pari. L'Agenzia è in questo quadro un attore fondamentale e necessario anche per assicurare il rispetto di impegni presi in sede europea e si distingue quindi per funzioni e ruolo istituzionale dagli altri «organi, enti e istituti» che intervengono nella governance del comparto.

A tale riguardo, sembra opportuno integrare la indicazione "cui fa da supporto tecnico l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR)" nel penultimo capoverso di pagina 34, aggiungendo alla fine dello stesso capoverso la frase seguente.

Alcuni di questi compiti trovano nell'Agenzia un attore necessario, per indicazione della normativa italiana ed europea. Ad esempio, nello svolgimento delle valutazioni funzionali al sistema di autorizzazione e accreditamento, l'autonomia e indipendenza dell'Agenzia sono elementi essenziali nel quadro di riferimento europeo riconosciuto dal legislatore italiano.

Vi è un principio, sottolineato a pag. 35 del testo in oggetto, intorno al quale vorrei soffermarmi, vale a dire l'appello a interpretare le misure proposte da ANAC «in stretta integrazione con ogni altra politica di miglioramento organizzativo».

Come è noto la riforma del sistema universitario del 2010 attribuisce all'ANVUR - tra le altre cose - funzioni di valutazione esterna, che comprendono attività distinte dal controllo procedimentale e procedurale di cui sono competenti altre istituzioni. Nel 2013, in una logica di integrazione, il Legislatore ha deciso di trasferire all'ANVUR anche le competenze in materia di performance per il comparto università e ricerca, e l'Agenzia ha pubblicato, nell'estate del 2015, il documento Linee Guida per la gestione integrata del ciclo di performance. Tali linee guida sono ispirate proprio al principio citato, che

fa appello all'esigenza di armonizzare le direttive provenienti dalle istituzioni che si concentrano su questioni organizzative. Nello specifico, l'ANAC richiama la necessità che i PTPCT siano "strettamente coordinati con i Piani della performance e con gli altri strumenti di programmazione adottati dalle università".

Per queste ragioni l'ANVUR ha invitato gli atenei ad agganciare il ciclo integrato di programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle attività svolte all'interno degli atenei anche alle misure di prevenzione dei rischi corruttivi, nel rispetto — sottolineato esplicitamente nelle Linee Guida — delle competenze e degli indirizzi dell'ANAC. Di lì la scelta di promuovere un "Piano Integrato", che consenta di avere una visione unitaria e al contempo permetta di riconoscere facilmente le misure anticorruzione come promosse dall'ANAC (un documento quindi "sfascicolabile").

E per questa ragione — e non per una spontanea scelta «seguita da alcune università» (pag.37) — che nella versione 2017-19 quasi tutte le 67 università statali hanno adottato un Piano Integrato, anche se ovviamente con risultati di qualità variabile. Per favorire un progressivo miglioramento delle capacità di programmazione e gestione della performance, l'Agenzia sta svolgendo in questi mesi un'onerosa attività di analisi dei Piani Integrati. Da essa è emersa chiaramente l'esigenza di aumentare gli sforzi di armonizzazione degli indirizzi da parte di ANVUR e ANAC, piuttosto che distinguere più nettamente i due documenti. Ed è opportuno sottolineare che tali inviti provengono dalla parte migliore delle amministrazioni universitarie, quella motivata a migliorare i procedimenti organizzativi a supporto della didattica e della ricerca e di conseguenza anche a garantire che siano ridotti al minimo i rischi corruttivi. In altri termini, non si tratta di istanze corporative finalizzate a svincolarsi dai controlli, ma di ragionevoli semplificazioni che consentono di migliorare l'efficienza e l'efficacia organizzativa, con effetti inevitabili di integrità e prevenzione del rischio corruttivo.

Da un punto di vista operativo, non c'è dubbio che in qualsiasi organizzazione complessa la pluralità delle attività svolte necessitino «forme di gestione e responsabilità differenti» (pag.37), per ognuna delle quali i principi dell'accountability impongono strumenti di programmazione e rendicontazione degli obiettivi e delle azioni specifiche di propria competenza. In tal senso il PTPCT non si differenzia affatto dagli altri documenti programmatici (Piano della Performance, Piano degli indicatori attesi di Bilancio, Documento di Programmazione Triennale ecc.), la cui proliferazione non agevola certamente l'efficacia, n~ tantomeno riduce il rischio di derive adempimentali.

Per queste ragioni e coerentemente con i principi e gli intendimenti più volte richiamati nel documento dell'ANAC, inviterei l'Autorità a ripensare l'indicazione (contenuta nelle pagine 37 e 38) di distinguere nettamente i piani performance e anticorruzione. Vi propongo invece di puntare sull'approccio integrato alla luce del fatto che gli Atenei vi stanno lavorando proficuamente ormai da 2 anni (come dimostrato dai numeri). D'altronde, la coincidenza dei ruoli (il RPCT a quasi sempre il DG), degli Organi (NdV sono 01V), delle scadenze (31 gennaio) e soprattutto dell'oggetto (l'organizzazione del lavoro), rendono più che appropriata la scelta di continuare a ragionare in modo congiunto.

Tale impostazione infatti non impedisce di rendere chiaramente identificabili le misure anticorruptive all'interno dei Piani.

Nella sezione 2.2 "Valutazione e finanziamento dei progetti", a pag. 41 (righe 26-39), l'ANAC propone misure per migliorare la banca dati Reprise basate sul merito (ad es. il superamento delle soglie per l'Abilitazione Scientifica Nazionale) e sulla «(...) pertinenza alla materia, per identificare i componenti dei comitati di selezione tra scienziati con curricula di livello elevato per il settore di riferimento, in modo tale da superare l'attuale deficit di valutatori qualificati (...)».

A tal proposito ricordo che l'ANVUR, nei due esercizi di valutazione VQR 2004-2007 e VQR 2011-2014, grazie al lavoro dei Gruppi di Esperti della Valutazione (GEV), ha creato una propria banca dati di revisori partendo dalla lista ministeriale dei revisori, opportunamente selezionata stabilendo standard di qualità scientifica, impatto sulla comunità scientifica internazionale, esperienza nella valutazione. Tale lista è stata poi integrata dai membri GEV con revisori di alto profilo scientifico, con affiliazione italiana ed internazionale, anche sulla base delle necessità emerse a valle della trasmissione dei prodotti da parte delle Istituzioni, specialmente nei settori scientifici caratterizzati da una bassa copertura.

Per queste ragioni, anche per non dare una immagine fuorviante dell'attuale contesto, sarebbe utile aggiungere al penultimo capoverso di pagina 41 (dopo, "rotazione.") la seguente frase:  
lavoro effettuato dall'ANVUR per la selezione dei revisori della VQR 2011-14 potrebbe rappresentare un utile esempio.

Nella sezione 3 "Valutazione della qualità della ricerca e degli atenei", a pag. 43 (righe 37-38) e pag. 44 (righe 1-2) L'ANAC suggerisce un «rafforzamento del ruolo strategico del MIUR, attraverso la definizione di «linee guida che, nel rispetto della liberty di ricerca, forniscano indirizzi generali all'interno dei quali si possa realizzare pienamente l'adeguato e funzionale spiegamento del ruolo tecnico di ANVUR.».

Osservo che il MIUR ha dato inizio ai due esercizi di valutazione VQR attraverso l'approvazione di un decreto ministeriale contenente le linee guida per lo svolgimento della valutazione ed indicante i soggetti coinvolti, i criteri di valutazione della qualità, le metodologie di valutazione, gli adempimenti in capo alle Istituzioni valutate, ai GEV e all'ANVUR. In particolare le linee guida per la VQR 2004-2010 sono contenute nel D.M. 15 luglio 2011. Le linee guida della VQR 2011-2014 sono contenute nel D.M. 458 del 27/06/2015. In base alle linee guida contenute nel D.M., l'ANVUR ha poi pubblicato il Bando delle due VQR mettendolo in consultazione della comunità scientifica. Sarebbe quindi più corretto che l'ANAC auspicasse che il MIUR continuasse ad esercitare il ruolo strategico già svolto coi 2 DM citati.

Nella sezione 3 "Valutazione della quantità della ricerca e degli atenei", a pag. 44 (righe 29-35) l'ANAC suggerisce di richiedere ai valutatori «di rendere una dichiarazione di assenza di interessi (anche scientifici) rispetto al prodotto da valutare.» «Il contenuto di tale dichiarazione dovrebbe prevedere ipotesi dai confini più estesi di quelle già comprese nel conflitto d'interesse, involgendo le ipotesi di colleganza professionale extracurricolare, ferme restando le legittime ipotesi di colleganza accademica (...)» e «(...) con cautele maggiori di quelle ordinariamente previste».

A tal proposito faccio presente che ogni referente al momento dell'accettazione dell'incarico di valutatore chiamato a fornire una dichiarazione di assenza di incompatibilità e di osservanza dei principi deontologici e di riservatezza nella valutazione dei prodotti assegnati e accettati. Il valutatore deve dichiarare che si asterrà dalla valutazione dei prodotti per quali sussistano incompatibilità e/o conflitti di interesse ed in particolare nel caso di (i) prodotti di cui il revisore sia autore o co-autore; (ii) prodotti di cui siano autori o co-autori i coniugi, parenti o affini fino al 4° grado del revisore; (iii) prodotti presentati da Università presso cui il revisore abbia tuttora o abbia avuto un rapporto di lavoro o con le quali abbia svolto incarichi o collaborazioni ufficiali negli anni coperti dalla valutazione; (iv) prodotti presentati da Enti di ricerca vigilati dal MIUR o da altri soggetti pubblici e privati sottoposti volontariamente alla VQR presso cui il revisore abbia tuttora o abbia avuto un rapporto di lavoro o con le quali abbia svolto incarichi o collaborazioni ufficiali, inclusa l'affiliazione a Enti di ricerca negli anni coperti dalla valutazione. La dichiarazione deontologica dettaglia anche i casi di incompatibilità e conflitto di interesse per gli Enti di ricerca e Enti volontari che si verificano nei seguenti casi: (i) nel caso in cui la Istituzione abbia una permanente suddivisione interna di tipo territoriale o disciplinare, limitatamente ai prodotti presentati dalla stessa articolazione; (ii) nel caso in cui l'Istituzione non abbia una permanente articolazione interna di tipo territoriale o disciplinare, in riferimento a tutti i prodotti presentati; (iii) nel caso in cui l'articolazione interna sia basata su più livelli gerarchici, il conflitto di interesse sorge al livello più basso (es. membri GEV affiliati a istituti diversi di uno stesso dipartimento, sono in conflitto di interesse soltanto rispetto a prodotti presentati da autori appartenenti allo stesso istituto). Si trova in fondo al documento la dichiarazione richiesta ai valutatori (dichiarazione deontologica).

Più in generale, l'ANVUR a motto attenta al tema dei conflitti di interesse e, in aggiunta alla dichiarazione richiesta ai singoli valutatori, richiede ai membri GEV di effettuare una verifica sull'assenza di conflitti di interesse al momento della scelta dei referenti per ogni singolo prodotto di ricerca inviato in peer review. Infine l'ANVUR ha anche richiesto al Cineca, nella realizzazione della piattaforma per la scelta dei valutatori, di implementare dei warning in presenza di conflitti di interesse nella fase di assegnazione dei prodotti da parte dei GEV ai valutatori esterni. In particolare il sistema Cineca

comunica il conflitto di interesse al membro GEV nel caso di scelta di un valutatore affiliato alla stessa Istituzione che ha presentato t1 prodotto di ricerca e (ii) nel caso in cui il valutatore sia un membro dello stesso collegio di dottorato a cui appartiene il soggetto che presenta il prodotto.

Per queste ragioni, mi sembra opportuno dare conto dell'ampio spettro di fattispecie previste nella dichiarazione deontologica dell'ANVUR ed eventualmente chiarire con precisione quali fattispecie andrebbero aggiunte. Vi propongo quindi che il terzo punto dell'elenco alla fine di pagina 44 sia sostituito dalla seguente frase:

"una integrazione all'attuale dichiarazione deontologica richiesta al valutatore predisposta da ANVUR, che preveda la seguente fattispecie..."

A pag. 44 (righe 36-39) l'ANAC suggerisce che nel reclutamento dei GEV venga applicato t1 principio di rotazione, rinnovando tra un esercizio e l'altro le composizioni dei gruppi per almeno l'80%.

Nella scelta dei componenti GEV grande attenzione a posta dall'ANVUR all'imparzialità e alla novità delle nomine. Al riguardo, il numero di componenti GEV nella VQR 2011-2014 che aveva partecipato alla VQR 2004-2007 è stato di 66 componenti su 436 totali (15%).

Per queste ragioni sembra opportuno riconoscere che t1 principio di rotazione è stato rispettato dall'ANVUR. A tal fine, quindi, l'inizio del quarto punto dell'elenco alla fine di pagina 44 potrebbe essere il seguente:

"Consolidare la prassi già applicata dall'ANVUR con la VQR 2011-14, nel reclutamento dei GEV, fondata sul principio di rotazione, secondo cui..."

La frase "Il sistema di valutazione è sostanzialmente gestito dall'ANVUR." a pagina 45 potrebbe dar luogo a equivoci e suggerirei quindi di riformularla per dare conto della cornice concettuale e normativa nella quale si colloca l'Agenzia. Si propone quindi di sostituirla con la frase seguente:

"Il sistema di valutazione è gestito da una Agenzia indipendente, come previsto dalla I. 240/2010 in conformità con le Linee Guida Europee (European Standard Guidelines)".

Anche l'inciso "ma ciò avviene su "conforme parere" dell'ANVUR." a pagina 45 potrebbe dar luogo a equivoci e suggerirei quindi di riformularla per dare conto della cornice concettuale e normativa nella quale si colloca l'Agenzia. Si propone quindi di sostituirlo con la frase seguente: "ciò avviene su "conforme parere" dell'ANVUR, secondo la prassi internazionale che assegna un ruolo decisivo a un'Agenzia indipendente che svolge l'attività di valutazione nell'ambito del sistema di Assicurazione della Qualità".

La frase "Anche in questo caso si rileva che sarebbe auspicabile il rafforzamento degli indirizzi strategici del MIUR." a pagina 45 andrebbe chiarita anche alla luce del testo precedente, come riformulato.

Il secondo capoverso del paragrafo 4.1 a pagina 45 può essere riformulato per renderlo ancora più chiaro. Proponerei di sostituirlo con il seguente capoverso.

"Con riguardo ai corsi di studio, la procedura per l'accreditamento iniziale prevede da parte delle università, per ciascun nuovo corso che si intende attivare, la redazione di una scheda informativa. L'ANVUR, sulla base del rapporto definitivo redatto da una Commissione di esperti della valutazione (CEV), nominata dalla stessa Agenzia e incaricata della valutazione del corso sulla base della documentazione disponibile, delibera sulla proposta o meno di accreditamento del nuovo corso di studio. Le CEV per la procedura di accreditamento periodico sono costituite da esperti di valutazione di diversi profili (sistema, disciplinari, studenti, telematici) selezionati sulla base della composizione disciplinare dei corsi e dipartimenti da valutare tra gli iscritti ad albi pubblici, costituiti a partire da avvisi pubblici e poi formati dall'Agenzia stessa in merito alla procedura di valutazione. Le CEV per l'accreditamento iniziale sono invece costituite esclusivamente da esperti disciplinari"

Il penultimo capoverso di pagina 45 ("Nel processo...laurea.") potrebbe lasciar intendere che l'ANVUR non presta sufficiente attenzione alla formazione delle CEV relativamente a possibili conflitti d'interesse e altre influenze improprie. In realtà, tutti i componenti degli Albi dei valutatori sono tenuti a sottoscrivere il codice etico dell'Agenzia e una specifica dichiarazione ogni volta che sono nominati all'interno di una Commissione. La procedura di accreditamento periodico prevede inoltre una verifica, oltre che da parte dell'ANVUR, anche da parte dell'ateneo visitato, che può eventualmente chiedere la

sostituzione di un esperto motivandola proprio sulla base di conflitti d'interesse che non possono essere rilevati dall'Agenzia.

Proporrei pertanto la seguente riformulazione del capoverso.

"Nel processo di accreditamento appena descritto, l'importanza del ruolo rivestito dalle CEV induce a considerare tutti i possibili rafforzamenti delle procedure per la formazione delle Commissioni da parte dell'ANVUR (ed eventualmente di aumentare il numero dei componenti) affinché si possano evitare situazioni di conflitto di interesse dei componenti e possibili influenze improprie."

Le prime due "Possibili misure" alle pagine 45-46 potrebbero essere equivocate. Per dare conto di quanto ha fatto finora l'ANVUR, propongo pertanto le seguenti riformulazioni.

"Continuare, nel solco di quanto già fatto, ad ampliare, a fini di rotazione, il numero degli esperti valutatori, dando contemporaneamente grande attenzione al loro profilo qualitativo." MOTIVAZIONE: L'ANVUR ha appena ampliato il numero degli esperti di sistema da 30 a 150 (si tenga conto che, prevedendo una sola visita all'anno, il fabbisogno annuale di esperti di sistema è di 60-70). Gli esperti studenti sono stati ampliati, sempre nel 2016, da circa 20 a più di 40. È prevista nelle prossime settimane (a seguito di un lavoro congiunto con CINECA volto a creare un'apposita interfaccia data la numerosità attesa dei richiedenti) l'apertura delle candidature per nuovi esperti disciplinari.

"Rafforzare le misure di trasparenza relativamente alle procedure di formazione delle Commissioni (ad es. esplicitandone i criteri di scelta)." MOTIVAZIONE: vi sono già misure di trasparenza, quali gli Albi.

La terza delle "Possibili misure" a pagina 46 contrasta con l'esigenza fondamentale di utilizzare esperti competenti nell'Assicurazione della Qualità. Tale competenza non è una conoscenza astratta, ma si alimenta con esperienze concrete legate necessariamente a incarichi/funzioni. Va inoltre sottolineato che la partecipazione alle CEV fornisce un importante arricchimento professionale a chi svolge incarichi legati all'assicurazione della qualità, determinando quindi un generale beneficio al sistema universitario. Sugerirei quindi di non includere questa proposta.

La quarta delle "Possibili misure" a pagina 46 è già prevista: i criteri di valutazione sono infatti predeterminati e pubblici (consultabili nel sito dell'Agenzia LINK). Sugerirei quindi anche in questo caso di non includere questa proposta.

Il primo capoverso del paragrafo 4.2 non dà conto del fatto che sostanzialmente tutti i "possibili eventi rischiosi" sono verificati dalle CEV, seguendo i protocolli previsti dal sistema AVA e in particolare dai "punti di attenzione" contenuti nelle Linee Guida (LINK). Si propone pertanto di inserire la seguente parentesi dopo "corpo docente" nella prima riga del capoverso.

"(coerentemente con quanto già previsto dal sistema AVA)" PAGG.47-48

Nella sezione 5.1 relativa alle procedure di Abilitazione Scientifica Nazionale, si fa riferimento alla necessità di selezionare sempre i gruppi di lavoro preposti alla valutazione delle riviste attraverso una selezione pubblica, con chiara predeterminazione dei criteri di scelta.

A tal proposito ricordo che lo scorso 29 maggio ANVUR ha avviato una manifestazione di interesse pubblica per partecipare a tali gruppi di lavoro. Nella comunicazione sono fissati con precisione requisiti di partecipazione e criteri di selezione. Sugerirei quindi di dar conto di questa importante novità messa in campo dall'Agenzia, integrando la frase "L'ANVUR dovrebbe selezionare sempre i gruppi di lavoro riviste attraverso canali pubbliche, con una chiara predeterminazione dei criteri di scelta" con la seguente:

"come di recente messo in pratica da ANVUR con la pubblicazione della manifestazione di interesse a ricoprire l'incarico di esperto membro dei gruppi di lavoro."

Nella stessa sezione, si fa anche riferimento alla necessità di applicare, nel processo di valutazione delle riviste, criteri oggettivi e predeterminati di valutazione. A tal fine, ricordo che, nel rispetto della necessità di giungere a giudizi il più possibile oggettivi, in una procedura di valutazione della qualità accademica delle riviste occorre comunque mantenere un ruolo per il giudizio esperto di gruppi di lavoro opportunamente selezionati con criteri di qualità e trasparenza. Proporrei perciò di riformulare leggermente la frase conclusiva del par. 5.1 nel modo seguente:

"È altresì indispensabile assicurare, pur nel rispetto del giudizio esperto di gruppi di lavoro opportunamente selezionati con criteri di qualità e trasparenza, l'applicazione di criteri oggettivi e predeterminati per la valutazione delle riviste previsti dalla normativa."

## 19. Associazione Roars

Quale membro della redazione di ROARS - <https://www.roars.it/online/chi-siamo/redazione/> sono stato incaricato dalla redazione di segnalare ufficialmente a questa Autorità il commento del PNAC 2017 pubblicato da ROARS in 4 sezioni che riproducono il documento integrale, inframmezzato dai commenti che sono stati elaborati e condivisi della redazione.

Indico di seguito gli URL dei commenti, confidando che ANAC voglia prenderne visione per considerarne i contenuti.

<https://www.roars.it/online/anac-piano-nazionale-anticorruzione-2017-testo-integrale-in-pubblica-consultazione-con-commenti-parte-i/>

<https://www.roars.it/online/anac-piano-nazionale-anticorruzione-2017-testo-integrale-in-pubblica-consultazione-con-commenti-parte-ii/>

<https://www.roars.it/online/anac-piano-nazionale-anticorruzione-2017-testo-integrale-in-pubblica-consultazione-con-commenti-parte-iii/>

<https://www.roars.it/online/anac-piano-nazionale-anticorruzione-2017-testo-integrale-in-pubblica-consultazione-con-commenti-parte-iv/>