



*Al Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*

## **ATTO D'INDIRIZZO**

**della Ministra Sen. Valeria Fedeli**

**avente ad oggetto l'aggiornamento 2017 al PIANO NAZIONALE  
ANTICORRUZIONE – SEZIONE UNIVERSITA', approvato con Delibera ANAC  
n. 1208 del 22 novembre 2017**

### **PREMESSA**

Con il presente Atto di indirizzo si intende dar seguito all'invito rivolto al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) in occasione dell'approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA - delibera n. 1208 del 22 novembre 2017), contenente una Sezione specifica dedicata alle "Istituzioni Universitarie", di raccomandare alle Università (e, per quanto compatibile, agli Enti pubblici di ricerca) l'adozione di misure volte a contrastare fenomeni di corruzione, di cattiva amministrazione e di conflitto di interessi nonché di fornire alle stesse indicazioni interpretative in materia di attività extra-istituzionali dei docenti universitari. Si tratta di un Atto con il quale il Ministero intende coordinare, in un unico documento a disposizione delle Istituzioni destinatarie, sia gli aspetti di interesse già trattati direttamente nella delibera n. 1208/2017 da parte dell'ANAC, sia le altre azioni individuate dal MIUR in attuazione della stessa delibera. In occasione del presente atto si ritiene altresì opportuno richiamare l'attenzione sulla persistente problematica della disegualianza di genere sia nelle Università sia negli Enti Pubblici di Ricerca. A riguardo il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha già inviato una serie di raccomandazioni agli Enti vigilati che concernono sia il funzionamento della ricerca competitiva sia i dispositivi procedurali delle autonomie con lo scopo di introdurre a tutti i livelli regolamentari e/o statutari possibili specifiche misure volte al riequilibrio delle componenti di genere in Organismi, commissioni, comitati etc. Al riguardo si ribadisce con forza la necessità di una loro rapida ed efficace adozione.

In base a quanto disposto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, il PNA triennale è aggiornato annualmente e individua, in relazione anche alla dimensione e ai diversi settori di attività degli Enti, i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi. L'Autorità, come è noto, ha valutato opportuno, sia sulla base di richieste delle Amministrazioni sia in esito alla propria attività di vigilanza, concentrare l'Aggiornamento su alcune Amministrazioni caratterizzate da notevoli peculiarità organizzative e funzionali, tra le quali – per l'appunto – le Istituzioni universitarie.

Per gli approfondimenti, seguendo una prassi ormai consolidata, l'Autorità ha costituito appositi tavoli tecnici con l'attiva partecipazione delle Amministrazioni direttamente interessate, dei principali operatori del settore e di alcuni esperti. La parte relativa alle Istituzioni universitarie è stata elaborata con il contributo di un tavolo tecnico, i cui componenti, oltre ad esperti del settore, provengono dal MIUR, dall'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), dal Consiglio Universitario Nazionale (CUN), dal Comitato Nazionale dei Garanti per la Ricerca (CNGR), dal Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari (CNSU), dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) e dal Convegno dei Direttori generali delle Amministrazioni universitarie (CODAU).

L'ANAC ricorda che il Piano è, in base all'art. 1, comma 2-bis, della legge n. 190 del 2012, un atto di indirizzo per tutti i soggetti che assumono, nel sistema dell'istruzione superiore, le decisioni pubbliche più rilevanti nell'esercizio delle funzioni loro attribuite dalla legge: in primo luogo alle istituzioni universitarie che esercitano le funzioni fondamentali di ricerca e insegnamento; in secondo luogo, agli altri soggetti che adottano atti rilevanti o che incidono sulla configurazione e sul funzionamento del sistema, a partire dal MIUR. Il Piano ha dunque lo scopo

di indicare ai soggetti del sistema come procedere nell'individuazione dei rischi di corruzione, di malamministrazione o di conflitto di interessi e di suggerire alcune possibili misure, organizzative e procedimentali, di prevenzione, la cui effettiva e definitiva configurazione è naturalmente rimessa all'autonomia organizzativa dei soggetti cui il documento è rivolto. Ciò vale – lo precisa l'ANAC stessa – tanto di più per l'autonomia costituzionalmente riconosciuta delle Università.

Per quanto riguarda le Università non statali, l'ANAC rileva che la loro natura di ente pubblico è stata esclusa dalla recente giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 11 luglio 2016, n. 3043), per cui le stesse non sono tenute alla predisposizione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza. Tuttavia – precisa l'Autorità – le misure avanzate dal documento si estendono anche alle Università non statali laddove nello svolgimento delle attività di pubblico interesse siano tenute al rispetto delle stesse regole applicabili alle Università statali (ad esempio, per il reclutamento dei professori e ricercatori, per l'organizzazione dei corsi di studio e per le correlate procedure di valutazione e di accreditamento). L'Autorità inoltre auspica che le misure di trasparenza contenute nel documento, stante l'incerta applicazione dell'art. 2-bis, comma 3, del D.Lgs. n. 33/2013, siano comunque adottate dalle Università non statali.

Per conseguenza le misure proposte dal documento consistono principalmente in raccomandazioni volte all'organizzazione o riorganizzazione di singoli settori ovvero di singoli processi, con il fine di ridurre le condizioni che favoriscono la corruzione. Il Piano si propone pertanto di evidenziare talune criticità che possono essere affrontate anzitutto mediante atti idonei non legislativi. Nondimeno, ove il tavolo tecnico abbia riscontrato in modo unanime criticità di sistema che esorbitano dalla competenza del Piano, sono state segnalate possibili ispirazioni di orientamenti di sistema (ad esempio, l'opportunità di un codice della disciplina sulla ricerca, al pari di analoghi codici, anch'essi ritenuti opportuni, sull'Istruzione scolastica e sull'Università).

Infine, precisa l'Autorità, la sezione del Piano dedicata alle Università non si è occupata direttamente del complesso sistema degli Enti pubblici di ricerca; essi, tuttavia, possono essere applicate le valutazioni ivi contenute entro i limiti di compatibilità, soprattutto quelle attinenti alle attività di ricerca scientifica. Ciò anche in considerazione delle rilevanti analogie fra Università ed Enti Pubblici di ricerca subentrate per via dell'emanazione del D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 218, che ha esteso agli Enti la piena autonomia statutaria, amministrativa e programmatica in conformità con quanto a suo tempo previsto dall'art. 8 della Legge 9 maggio 1989, n. 168.

Proprio in considerazione della delicatezza delle funzioni di indirizzo e coordinamento del Ministero nei confronti delle autonomie universitarie e, al tempo stesso, della necessità di dare immediato riscontro alle raccomandazioni dell'ANAC, con la presente si intende trasferire i contenuti dell'Aggiornamento del PNA in un vero e proprio "Atto d'indirizzo" rivolto alle Università (e, laddove compatibile, agli Enti di ricerca). Come è noto, si tratta di uno strumento che è previsto dalle norme vigenti in materia di autonomia. L'Atto di indirizzo, infatti, viene adottato ai sensi del combinato disposto dell'art. 4, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 165 del 2001, e dell'art. 1, comma 2, della legge n. 168 del 1989.

Il presente Atto è strutturato in tre parti:

- 1) la prima, contenente una ricognizione degli interventi richiesti da ANAC che esigono provvedimenti di tipo regolatorio, di rango legislativo/normativo o amministrativo;
- 2) la seconda, contenente una ricognizione degli interventi richiesti da ANAC direttamente alle Università;
- 3) la terza, riguardante "Istituti di particolare interesse per il sistema universitario e della ricerca", cui ha dato il proprio contributo l'ANAC come previsto dal predetto Aggiornamento 2017 del PNA.

## **PARTE PRIMA: PROVVEDIMENTI DI TIPO REGOLATORIO**

### **a) Provvedimenti di tipo legislativo/normativo**

#### **➤ Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN)**

Il Piano dell'ANAC, nel prendere atto che l'attuale sistema di composizione delle commissioni nazionali dell'abilitazione scientifica tramite sorteggio, frutto di recenti interventi normativi adottati in materia, è stato assunto dal Legislatore come quello in grado di fornire i migliori requisiti di garanzia e di neutralità sul piano della imparzialità dei giudizi e della accresciuta qualità media degli abilitati (secondo analisi dell'ANVUR) e nel rilevare che ciò non esclude che i lavori delle commissioni possano essere esposti al condizionamento derivante da pressioni di interessi esterni o di interessi locali, si concentra su alcuni

aspetti del funzionamento del procedimento, in particolare sulla classificazione delle riviste scientifiche (soprattutto quelle collocate in classe A), considerata l'incidenza che essa ha nelle procedure di selezione ai fini del sorteggio dei Commissari e sulla valutazione dei candidati. A tal fine sono stati individuati profili critici quanto agli strumenti e ai metodi della valutazione attualmente usati nella classificazione delle riviste scientifiche.

A norma delle previsioni di cui ai numeri 4 e 5 dell'allegato D del regolamento di cui al D.M. 7 giugno 2016, n. 120, per i settori concorsuali cui si applicano gli indicatori di attività scientifica non bibliometrici, l'ANVUR determina e aggiorna regolarmente, pubblicandoli sul proprio sito istituzionale: a) l'elenco di tutte le riviste di carattere scientifico dotate di ISSN; b) il sottoinsieme delle riviste di carattere scientifico dotate di ISSN definite «di classe A», ovvero riconosciute come eccellenti a livello internazionale per il rigore delle procedure di revisione e per la diffusione, prestigio e impatto nelle comunità degli studiosi del settore, indicati anche dalla presenza delle riviste stesse nelle maggiori banche dati nazionali e internazionali<sup>1</sup>.

Considerato che il processo di valutazione delle riviste è potenzialmente esposto a situazioni di conflitto di interessi, l'ANVUR dovrebbe selezionare sempre i gruppi di lavoro per la valutazione delle riviste attraverso *call* pubbliche, con una chiara predeterminazione dei criteri di scelta e con la previsione di clausole volte ad evitare che siedano nei gruppi soggetti in potenziale conflitto d'interesse. È altresì indispensabile assicurare l'applicazione di criteri oggettivi e predeterminati per la valutazione delle riviste previsti dalla normativa, criteri da cui i gruppi di lavoro possono discostarsi solo eccezionalmente e motivatamente.

Su tali indicazioni è in corso una riflessione anche all'interno del Ministero, in quanto si ritiene che le stesse potrebbero essere recepite sia nel D.M. di costituzione dell'ANPrePS, prevista dall'art. 3-bis del decreto-legge n. 180 del 2008, convertito dalla legge n. 1 del 2009 (vd. anche oltre, nell'ambito degli interventi di tipo meramente amministrativo), sia in un'eventuale revisione del predetto D.M. n. 120/2016, il cui articolo 9 prevede che decorso il primo biennio e successivamente ogni cinque anni, il Ministro procede alla verifica dell'adeguatezza e congruità dei criteri e dei parametri di valutazione e ne dispone l'eventuale modifica con proprio decreto.

#### ➤ **Procedimento disciplinare**

Con riguardo al procedimento disciplinare dei docenti universitari, oggetto di riforma ad opera dell'art. 10 della legge n. 240 del 2010, riforma che ha comportato il decentramento a livello locale dell'intera procedura, per l'ANAC sarebbe anzitutto opportuno che il Legislatore prevedesse una modalità elettiva per la costituzione di almeno una parte del Collegio di disciplina, con elettorato attivo attribuito, secondo il principio della rappresentanza tra pari, rispettivamente ai professori ordinari, associati e ricercatori di ruolo in servizio presso l'Università, e l'elettorato passivo, tra i medesimi docenti, a quelli che siano a tempo pieno e confermati in ruolo. Ferma restando l'opportunità di una norma di rango legislativo in proposito, si ritiene percorribile anche la via di una modifica statutaria da parte degli Atenei che introduca il principio elettivo per la costituzione parziale del Collegio di disciplina, per cui si rinvia a quanto si dirà più avanti nella parte dedicata agli interventi normativi delle Università.

Si è posta inoltre la questione della titolarità del potere disciplinare nei casi di violazione del codice di comportamento da parte del Rettore: in proposito la legge n. 240 del 2010 è apparsa all'ANAC lacunosa. Nel corso dei lavori del tavolo tecnico è dunque emersa la possibilità di affidare al Ministro la titolarità di avviare il procedimento disciplinare nei confronti del Rettore allo scopo di garantire maggiormente la terzietà del procedimento, svincolandolo da eventuali influenze improprie interne all'Ateneo. A tal fine sarebbe necessario un intervento legislativo volto ad integrare le previsioni dell'art. 10 della legge n. 240 del 2010 con un procedimento "speciale" dedicato alle violazioni disciplinari commesse dai Rettori (avvio ad opera del Ministro, acquisizione del parere vincolante da parte di un Collegio di disciplina istituito presso il Ministero e comminatoria del provvedimento finale da parte del Ministro). In proposito il Ministero valuterà se proporre al Governo un idoneo provvedimento legislativo. Nel frattempo, si richiamano gli Atenei ad implementare comunque l'altra soluzione che il tavolo tecnico ha prospettato, ossia conferire al Decano dell'Ateneo il potere di avviare il procedimento disciplinare in questione.

<sup>1</sup> Al numero 5 dell'allegato D del D.M. n. 120 del 2016 si precisa che, ai fini della classificazione delle riviste in classe A, nell'ambito di quelle che adottano la revisione tra pari, l'ANVUR verifica, rispetto alle caratteristiche del settore concorsuale, il possesso di almeno uno dei seguenti criteri: a) qualità dei prodotti scientifici raggiunta nella VQR dai contributi pubblicati nella rivista; b) significativo impatto della produzione scientifica, laddove appropriato.

