



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 disuguaglianza 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 procedurali, 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 subentrante 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 internazionali¹.

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.

¹ 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.

➤ Valutazione della Ricerca

In materia di valutazione della qualità della ricerca l'ANAC auspica, da un lato, un rafforzamento del ruolo strategico del MIUR e, dall'altro, una migliore definizione dei ruoli distribuiti fra chi elabora le regole, chi è chiamato ad attuarle e procede alla nomina dei componenti degli organi di valutazione e chi, infine, deve svolgere gli opportuni controlli. In proposito il Ministero intende raccogliere l'invito dell'ANAC, promuovendo una riforma del D.P.R. n. 76 del 2010 (*«Regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 140, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286»*) nonché l'emanazione delle Linee guida per la VQR 2015–2019 prima della scadenza del quinquennio di valutazione.

b) Interventi di tipo amministrativo

➤ Finanziamenti alla ricerca e valutazione

L'ANAC dà atto degli sforzi compiuti dal MIUR nel codificare – con i DD.MM. nn. 593 e 594 del 2016 relativi al FIRST – le modalità di pubblicazione dei bandi, le modalità ed i criteri di valutazione, i *format* di presentazione delle domande. Ciò nonostante ha evidenziato che la normativa, anche di rango primario, in materia di ricerca universitaria spesso costituisce un ostacolo alla piena accessibilità ai fondi di finanziamento, poiché tende a rendere incerto il novero dei soggetti finanziatori e il quadro delle fonti di finanziamento. Il MIUR, pertanto, continuerà nell'azione di semplificazione amministrativa e nell'opera di coordinamento delle fonti normative.

L'ANAC ha evidenziato la presenza di una notevole pluralità di fondi per la ricerca discendenti da normative stratificatesi nel tempo: ad esempio, il Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST da cui si attinge per i Progetti di ricerca di interesse nazionale - PRIN); il Fondo ordinario enti e istituzioni di ricerca (FOE), nei quali solo una piccola frazione è utilizzata per bandi interni; il Fondo integrativo speciale per la ricerca (FISR), all'interno del quale una piccolissima frazione è utilizzata per i bandi di Ateneo; i Fondi per gli investimenti della ricerca di base (FIRB); i Fondi strutturali nazionali (PON) e i fondi destinati a partenariati fra Università ed Enti pubblici di ricerca in collaborazione con la ricerca industriale, in primo luogo nell'ambito dei Cluster Tecnologici Nazionali.

Tale pluralità di fondi risponde alle diverse esigenze del sistema della ricerca, come di quello produttivo italiano, oltre che alle caratteristiche dei vari tipi di ricerca. Già con l'adozione dell'attuale PNR, il Ministero ha avviato un importante sforzo tendente a meglio chiarire e definire le caratteristiche dei fondi esistenti e ad allinearli con la programmazione europea vigente.

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 criteri adottati per la valutazione, dei soggetti destinatari dei finanziamenti medesimi, nonché dei valutatori. La frammentazione rende di fatto difficilmente conoscibile il quadro complessivo dei finanziamenti e delle loro finalità generali.

Il MIUR non può, quindi, che far propria 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.

Stante la varietà del quadro dei finanziamenti e delle discipline speciali, a legislazione invariata, è opportuno rafforzare le misure e gli strumenti di coordinamento già previsti dal vigente ordinamento (in particolare dal decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204).

Specifici rischi, ad avviso dell'ANAC, si annidano nei procedimenti di selezione dei valutatori. Il MIUR, consapevole di ciò, ha già messo in campo iniziative volte ad ampliare il numero di valutatori iscritti alla banca data REPRISE (*Register of Expert Peer Reviewers for Italian Scientific Evaluation*). Pur mantenendo il criterio dell'autoadesione, perché solo una modifica legislativa potrebbe prevedere l'obbligatorietà dell'iscrizione, il MIUR ha già prescritto negli ultimi bandi pubblicati, ad esempio il PRIN 2017, che possono presentare domande unicamente gli iscritti a tale albo. Fine di tale prescrizione è quello di giungere a breve all'iscrizione della maggioranza dei professori e ricercatori all'albo REPRISE. Sono anche allo studio, in pieno accordo con il Comitato Nazionale dei Garanti della Ricerca (CNGR) di cui all'art. 21 della legge n. 240 del 2010, misure di estensione della platea dei valutatori a *referees* esteri, sempre nell'obiettivo di rendere ancor più neutro da possibili condizionamenti le scelte valutative.

Gli Atenei e gli Enti pubblici di Ricerca sono pertanto invitati a inettere in campo tutte le azioni finalizzate all'iscrizione dei propri professori e ricercatori al citato Albo. Il MIUR, infatti, prevede di inserire premialità, nei prossimi bandi, per le strutture i cui professori e ricercatori risultano in maggioranza valutatori iscritti al REPRISE.

L'ANAC individua nella formazione e organizzazione di banche-dati dei progetti di ricerca una misura volta ad assicurare la maggiore conoscibilità dei finanziamenti alla ricerca. Non va dimenticato che la messa in funzione di una banca dati o anagrafe di tutti i finanziamenti pubblici e anche privati, con pubblicazione in sede unitaria delle procedure, dei criteri, ecc. è soluzione utilizzata anche a livello internazionale. In Italia si potrebbe affiancare l'esistente Banca Dati REPRISE all'Anagrafe Nazionale dei Professori, Ricercatori e Prodotti scientifici (ANPRRePS), prevista dall'art. 3-bis del decreto-legge n. 180 del 2008, convertito dalla legge n. 1 del 2009. È innegabile l'importanza strategica di siffatta misura in termini di trasparenza e imparzialità delle valutazioni: la realizzazione dell'Anagrafe ANPRRePS e del coordinamento delle due banche dati rappresenterebbe un avanzamento nella direzione della trasparenza della valutazione in tutto il sistema dell'università e della ricerca. Il MIUR, in collaborazione con il CNR e l'ANVUR, si sta già facendo parte diligente presso il Garante della Privacy per completare il percorso d'istituzione della Banca Dati ANPRRePS, superando le criticità riscontrate fino ad ora, allo scopo di adottare il decreto ministeriale previsto dalla norma di legge. L'attuazione della Legge n. 240 del 2010 e la nascita dell'ANVUR hanno comportato la costruzione di un sistema di valutazione degli Atenei che ha come riferimento essenziale proprio il carattere scientifico delle pubblicazioni: si tratta di riunire in un unico macro-sistema informativo gli attuali micro-sistemi costruiti per finalità specifiche.

Ulteriormente, il MIUR, con l'ausilio del CINECA, sta valutando come migliorare la raccolta centrale dei dati sui finanziamenti già avvenuti, in modo da evitare la duplicazione di finanziamenti da fonti plurime e consentire un orientamento più consapevole delle linee strategiche della ricerca.

Ancora, in favore della trasparenza ("*disclosure*"), l'ANAC considera importante l'obbligo, pur nella preservazione dell'anonimato relativo al giudizio sul singolo progetto, di integrare la pubblicazione *a posteriori* della lista complessiva dei nominativi dei revisori, con le revisioni effettuate e l'indicazione dell'area scientifica in cui sono avvenute (senza pubblicare i singoli giudizi espressi). Il MIUR ha già previsto nei propri bandi la pubblicazione, di solito nei quarantacinque giorni successivi alla pubblicazione della graduatoria finale, dell'elenco dei valutatori che hanno operato nello specifico bando, con l'indicazione dei dati che ne consentano di verificare la competenza scientifica.

Sempre al fine di garantire conoscibilità e trasparenza, il MIUR è solito indicare i criteri di valutazione *ex ante*, nei bandi o nei relativi allegati.

I codici etici/di comportamento degli Atenei dovrebbero contenere apposite previsioni in ordine alla disciplina in esame, con l'indicazione di specifiche conseguenze sanzionatorie relativamente alla trasgressione dei principi di trasparenza, correttezza, imparzialità, astensione in caso di conflitto di interesse, incompatibilità applicati alla valutazione. Il MIUR, consapevole dell'importanza della trasparenza nell'attività di valutazione, già chiede a tutti i valutatori che operano nei propri bandi di sottoscrivere apposita dichiarazione di assenza di incompatibilità e richiama al rispetto del Codice di comportamento dei propri dipendenti, adottato ai sensi dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e secondo le linee guida del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62. Tale Codice espressamente prevede, all'art. 2, l'applicabilità delle proprie disposizioni anche ai consulenti che operano per il Ministero. Considerato comunque che, nei vari bandi, le modalità di valutazione sono diverse a causa delle citate peculiarità dei vari tipi di ricerca, il MIUR provvede a predisporre appositi *Vademecum* in cui si evidenziano alcuni possibili specifici casi di conflitto d'interessi.

In materia di valutazione della qualità della ricerca, l'ANAC ritiene opportuno:

- a) che le attività svolte in questa fase siano realizzate in base a criteri, parametri e procedimenti prestabiliti, così da ridurre lo spazio per giudizi poco obiettivi o inquinati da conflitti d'interesse;
- b) che siano consolidati i procedimenti di *call* pubblica necessari alla nomina dei componenti dei GEV;
- c) che sia richiesto al valutatore di rendere una dichiarazione di assenza di interessi (anche scientifici) rispetto al prodotto da valutare, prevedendo ipotesi dai confini più estesi di quelle già comprese nel conflitto d'interesse (involgenti le ipotesi di colleganza professionale extracurricolare, ferme restando le legittime ipotesi di colleganza accademica);

- d) che siano introdotte, nella composizione dei GEV, quanto alla posizione dei singoli valutatori, cautele maggiori di quelle ordinariamente previste, per escludere situazioni di conflitto di interessi;
- e) che sia consolidato, nel reclutamento dei GEV, il principio di rotazione, secondo cui i componenti vengono rinnovati, tra un esercizio e l'altro, per almeno l'80%, in modo tale da garantire l'imparzialità e ridurre allo stretto necessario la preservazione di elementi che garantiscano la continuità e la stabilità delle procedure e la trasmissione dell'esperienza.

Si tratta di aspetti che possono essere definiti nel decreto ministeriale con cui il MIUR definirà le linee guida della VQR 2015-2019.

Come è noto, nella fase conclusiva (esito e diffusione dei risultati) è importante poter verificare l'effettivo svolgimento della ricerca e i risultati conseguiti, in modo da poter valutare se il finanziamento erogato abbia dato luogo alla realizzazione dell'esperimento, quantomeno sul piano procedurale e documentale. Tale attività però prescinde dagli esiti scientifici, che dovranno essere verificati da tecnici del settore. I bandi del MIUR già prevedono il ricorso al sistema di *Open Access* per tutti i risultati prodotti con i relativi finanziamenti. Il Ministero, inoltre, sta già mettendo in campo, con l'ausilio del CINECA, iniziative volte a coordinare tutte le banche-dati esistenti, garantendo così piena conoscibilità non solo dei progetti finanziati, ma anche dei risultati conseguiti. Inoltre, nell'ultimo bando PRIN 2017, il MIUR ha introdotto la cosiddetta "*mid-term review*" per rendere il monitoraggio dei progetti in corso di svolgimento ancor più efficace e penetrante. Gli Atenei e gli Enti devono garantire analoga trasparenza, prevedendo che sul sito *web* istituzionale o altro appositamente predisposto siano, indipendentemente dalle prescrizioni dei bandi ministeriali, accessibili i risultati scientifici conseguiti con il ricorso a fondi pubblici.

L'ANAC sollecita inoltre la verifica, da parte del committente, dell'effettivo svolgimento della ricerca entro i tempi previsti quale condizione necessaria per la presentazione delle domande relative a futuri progetti e finanziamenti. Gli Atenei e gli Enti, consapevoli della necessità del MIUR di adeguarsi a questa sollecitazione in tempi relativamente brevi, dovranno individuare gli strumenti più idonei per ridurre gli ostacoli burocratico-amministrativi che possono rallentare lo svolgimento dell'attività di ricerca e la sua rendicontazione, anche al fine di evitare la richiesta di proroga dei termini di svolgimento dell'attività. Il MIUR, infatti, sta valutando di considerare un eccessivo numero di richieste di proroga, da parte di uno specifico Ateneo o Ente, quale elemento di penalizzazione per la partecipazione ai bandi successivi.

➤ Accreditamento e offerta formativa

In materia di organizzazione e di valutazione della didattica i profili critici osservati dall'ANAC attengono sia a possibili influenze improprie esercitabili nei processi di accreditamento dei corsi di studio e delle sedi, che coinvolgono Atenei e ANVUR, sia ad alcune condotte distorsive dei docenti, idonee a incidere negativamente sulla qualità dell'offerta formativa e sull'apprendimento degli studenti.

Il processo di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio, introdotto dalla L. 240/2010 e dai successivi provvedimenti attuativi (D.Lgs. n. 19/2012 e, da ultimo, il D.M. 987/2016 ss.mm. e ii.), prevede, per le Università statali e non statali legalmente riconosciute, ivi comprese le Università telematiche, l'accREDITamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari, disciplinando due momenti distinti di valutazione: una fase autorizzativa iniziale, accREDITamento iniziale, basato su *standard* minimi relativi alle risorse disponibili e alla documentazione dell'implementazione di un sistema di assicurazione interna della qualità, seguita da una fase di verifica periodica, accREDITamento periodico. Il sistema di valutazione è gestito dall'ANVUR. Per l'accREDITamento iniziale e periodico sia dei corsi di studio che delle sedi, è il Ministero, con proprio decreto, a concedere o negare l'accREDITamento, ma ciò avviene su «conforme parere» dell'ANVUR. Anche in questo caso l'ANAC rileva che sarebbe auspicabile il rafforzamento degli indirizzi strategici del MIUR. Ciò sarà possibile nell'ambito delle prossime linee generali d'indirizzo (triennio 2019-2021) che saranno definite dal Ministro, ai sensi dell'art. 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, tenuto conto che l'art. 6, commi 2 e 4, del D.Lgs. n. 19/2012 prevede che i criteri e le procedure di accREDITamento siano aggiornati con cadenza triennale sulla base di tali linee generali d'indirizzo. Tale percorso è stato peraltro avviato nel corrente triennio sulla base delle linee generali d'indirizzo 2016-2018 con il D.M. n. 635 dell'8 agosto 2016 – Allegato 3 "Linee guida per accREDITamento di corsi e sedi". Nelle procedure di accREDITamento l'ANVUR si avvale di Commissioni di esperti della valutazione (CEV), nominate dalla stessa Agenzia. Le CEV per l'accREDITamento iniziale sono costituite esclusivamente da esperti disciplinari; 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. Nel menzionato processo di accreditamento 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 affinché si possano evitare situazioni di conflitto di interesse dei componenti e possibili influenze improprie sugli stessi che possano agevolare/svantaggiare sedi o corsi di laurea. In particolare, l'ANAC ha individuato le seguenti possibili misure:

- ampliare, a fini di rotazione, il numero degli esperti valutatori, assicurando tuttavia un adeguato profilo qualitativo sia sul piano dell'affidabilità sia su quello delle specifiche competenze scientifiche;
- prevedere misure di trasparenza relativamente alle procedure di formazione delle Commissioni (ad es. esplicitandone i criteri di scelta);
- valutare, di volta in volta, la compatibilità tra 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);
- assicurare, da parte degli Atenei, una attenta verifica come sollecitata dall'ANVUR nella comunicazione delle nomine, sull'esistenza di situazioni di conflitto di interesse dei componenti delle CEV e, laddove venisse riscontrata, richiedere all'Agenzia la sostituzione del componente interessato.

Si tratta di misure che l'ANVUR può autonomamente adottare nell'ambito della propria autonomia organizzativa, ma che il MIUR può favorire esercitando i propri compiti di vigilanza sull'Agenzia, fornendo appositi indirizzi in occasione dell'approvazione del programma annuale di attività della stessa Agenzia ai sensi dell'art. 2, comma 2, del D.P.R. 76/2010.

➤ Reclutamento

Allo scopo di bilanciare il ricorso alle procedure di cui all'art. 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010, riservate ai docenti "interni" (prorogate sino al 2019, ai sensi dell'art. 4, comma 3-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19), e di favorire l'utilizzo di procedure concorsuali aperte agli esterni, l'ANAC auspica, tra l'altro, che venga potenziato con adeguato intervento nazionale il sistema di incentivi finanziari già esistente. Tale intervento può essere realizzato, dal punto di vista finanziario, anzitutto, con il potenziamento degli incentivi stabiliti nel decreto con cui ogni anno si destina l'FFO e, dal punto di vista degli indirizzi che il Ministro può proporre per le Università, attraverso il D.P.C.M. di programmazione triennale del personale di cui all'articolo 4, comma 5, del D.Lgs. n. 49/2012.

➤ Codice etico e codice di comportamento

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. Ciò non implica una fase di ulteriore attesa nella predisposizione dei codici da parte degli Atenei. Al contrario l'esistenza di eventuali *best practices* potrebbe rendere più agevole il lavoro di predisposizione delle Linee-guida. L'idea, condivisa dal MIUR, è quella di superare il problema del coordinamento tra codice etico e il codice di comportamento². Si è infatti rilevato, da un lato, che talune Università hanno ritenuto i codici etici conformi alle disposizioni della legge n. 190 del 2012 e non hanno pertanto proceduto ad aggiornare le relative disposizioni; dall'altro, che altre Università hanno approvato un ulteriore e distinto codice, denominato "codice di comportamento", nel quale si ravvisa una duplicazione di disposizioni e norme aventi contenuto simile, sul presupposto che il codice di comportamento sia rivolto al solo personale non docente.

² L'Autorità, in sede di prima applicazione dei codici di comportamento, ha affermato che «per le amministrazioni che, anche sulla base di previsioni speciali, hanno proceduto all'adozione di codici etici, manuali di comportamento o documenti simili, è auspicabile che le presenti linee guida siano utilizzate al fine della riformulazione e integrazione di tali testi, che possibilmente dovranno divenire parte integrante del nuovo codice. Questo consentirebbe alle amministrazioni non solo di reguire un metodo di predisposizione e attuazione dei codici il più possibile uniforme e rigoroso, ma soprattutto di tenere conto delle esigenze sottese alla nuova disciplina dei codici di comportamento e legate alle finalità di prevenzione della corruzione. In tutti i casi, è bene evidenziare che, a prescindere dalla denominazione attribuita da ogni singola amministrazione al proprio codice, si applica il nuovo regime degli effetti e delle responsabilità conseguenti alla violazione delle regole comportamentali, previsto dal comma 3, art. 54, del D.Lgs. n. 165 del 2001, così come modificato dall'art. 1, comma 44, della legge n. 190 del 2012» (Cfr. Deliberazione ANAC 75/2013, recante «Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni»).

➤ Università telematiche

Un'attenzione particolare, ai fini della prevenzione della corruzione, è stata data dall'ANAC alle Università telematiche. In particolare, l'ANAC raccomanda anzitutto di intervenire sulla disciplina applicabile a dette Università allo scopo di renderla omogenea rispetto a quella vigente in materia di Università tradizionali, prospettando anche l'abrogazione delle disposizioni derogatorie in loro favore. L'impegno del Ministero in materia sarà proprio quello di proseguire, mediante i provvedimenti amministrativi di governo del sistema universitario, a definire per le Università telematiche una disciplina allineata con i principi che regolano gli Atenei non statali. E ciò anzitutto mediante la funzione di controllo che il Ministero svolge sugli Statuti e sui principali Regolamenti di Ateneo ai sensi della legge n. 168 del 1989. L'impegno del Ministero è inoltre quello di superare l'attuale pletora di discipline speciali mediante l'emanazione dello specifico Regolamento previsto dall'art. 2, comma 148, della Legge 24 novembre 2006, n. 286. A tal fine è stato costituito con D.M. 196 del 2 marzo u.s. un apposito tavolo tecnico composto da rappresentanti del MIUR, della CRUI, dell'ANVUR, del CUN, del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione e delle Università telematiche per formulare proposte specifiche per l'accreditamento e la valutazione dei corsi a distanza da recepire nel Regolamento.

Il Ministero, inoltre, in occasione dell'approvazione del richiamato programma annuale di attività dell'ANVUR ai sensi dell'art. 2, comma 2, del D.P.R. 76/2010, richiamerà l'Agenzia ad una intensificazione dei controlli circa l'accreditamento dei corsi e le aree/processi attinenti gli esami di profitto e laurea, specie magistrale e magistrale a ciclo unico, nonché le modalità di svolgimento e di conseguimento dei master, con verifiche sull'effettivo svolgimento in presenza dell'esame, sulla composizione delle commissioni di laurea, sul livello delle tesi elaborate.

Altro punto di attenzione sarà rivolto all'esigenza di assicurare la massima trasparenza sull'attività di pubblico interesse svolta dalle medesime. Ciò in quanto le Università telematiche, svolgendo un servizio pubblico, rientrano fra i soggetti cui si può applicare il D.Lgs. n. 33/2013, secondo quanto previsto dall'art. 2-bis, comma 3, ultimo periodo, dello stesso decreto³.

PARTE SECONDA: INTERVENTI DA PARTE DELLE UNIVERSITÀ

In questa parte dell'Atto si fa riferimento ai casi in cui l'ANAC si rivolge direttamente alle Università, anche senza l'intermediazione del Ministero, formulando una serie di raccomandazioni.

➤ Prevenzione della corruzione

Per quanto concerne l'organizzazione per la prevenzione della corruzione, l'ANAC ha espresso l'avviso (fin dal PNA 2016) che, laddove possibile, è altamente consigliabile mantenere in capo a dirigenti di prima fascia, l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (R.P.C.T.). Nel caso della specifica disciplina degli Atenei sia che il ruolo di R.P.C.T. venga svolto dal Direttore generale sia che venga svolto da un dirigente di seconda fascia dovrà essere garantita l'indipendenza della funzione dalla sfera politico-gestionale ed il suo coinvolgimento in tutti gli ambiti che comportano un riflesso sul sistema dei controlli e delle verifiche interne. Anche per l'attività istruttoria su fatti segnalati o comunque ad esso rappresentati, il R.P.C.T. deve potere avere accesso alle fonti informative interne, quali le banche disponibili. In ogni caso è opportuno che il R.P.C.T. sia dotato di un'adeguata struttura tecnica di supporto per la messa a punto e l'esecuzione delle attività di analisi dei processi, rilevazione dei dati, gestione delle segnalazioni, esecuzione delle attività di verifica.

Sempre con riferimento alla materia in questione, l'ANAC, nel ricordare che le Università sono tenute ad adottare il Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza (P.T.P.C.) in quanto pubbliche amministrazioni rientranti nel novero di quelle menzionate dall'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, sia pure con le peculiarità che le contraddistinguono, e nel richiamare la prassi seguita nelle Università di adottare un "Piano integrato" contenente sia la programmazione strategico-gestionale (*performance*) che quella volta a prevenire fenomeni di corruzione (anticorruzione), ha evidenziato l'esigenza che il P.T.P.C. mantenga una propria autonomia rispetto agli altri strumenti di programmazione, nella prospettiva di superare la prassi del "Piano integrato".

³ In proposito si segnala che l'Autorità ha adottato con determinazione n. 1134 «Nuove Linee guida sull'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza anche agli enti di diritto privato», in sostituzione della delibera n. 8/2015.

➤ Attività di ricerca

In materia di partecipazione alle attività di ricerca, come suggerito dall'ANAC, è opportuno che, a livello decentrato, le Università:

- adottino misure che favoriscano la massima circolazione delle informazioni sui bandi e sulle *facilities* di Ateneo nei riguardi di tutti i ricercatori interni interessati o potenzialmente interessati;
- predeterminino le regole attraverso cui tutti i ricercatori abbiano le medesime possibilità di accedere ai bandi e di elaborare e veder valutati i progetti;
- prevedano, per quanto possibile, risorse adeguate finalizzate a rendere possibile per i propri ricercatori la predisposizione di progetti di ricerca che possano validamente concorrere ai finanziamenti, internazionali, europei e nazionali;
- concentrino le risorse di Ateneo sui progetti di ricerca, distinguendo chiaramente questi dalle attività di ricerca svolte mediante attribuzione di commesse da parte di soggetti esterni, ai quali dedicare soprattutto gli *spin off* universitari.

Per quanto riguarda i finanziamenti alla ricerca erogati all'interno del singolo Ateneo, il problema maggiore rilevato dall'ANAC riguarda la pubblicità dei bandi e i criteri di distribuzione dei fondi che devono essere ispirati a una proporzionalità fondata sul merito scientifico dei singoli e sulla rilevanza dei progetti di ricerca e delle aree che contribuiscono alla assegnazione delle quote premiali di FFO dell'Ateneo, secondo indicatori e parametri condivisi con ANVUR, oltre ad eventuali quote strategiche stabilite in modo trasparente per le aree più deboli su cui l'Ateneo desidera investire.

Risulta necessario, pertanto, che gli Atenei e gli Enti predispongano apposita sezione del proprio sito istituzionale in cui vengano riportate tutte le informazioni e le *facilities* di Ateneo in materia di bandi di ricerca; le regole che consentano ai ricercatori di accedere ai bandi e all'elaborazione dei progetti con le medesime possibilità; le risorse annualmente finalizzate alla predisposizione dei progetti di ricerca; i criteri di distribuzione dei fondi per le aree che contribuiscono alle quote premiali FFO e quelle per le aree più deboli.

In materia di scelta dei valutatori dei progetti di ricerca, le Università, allo scopo di incentivare il più ampio numero di studiosi a far parte degli elenchi nazionali dei valutatori, potrebbero prevedere, nei propri regolamenti, l'iscrizione obbligatoria nei suddetti elenchi come presupposto per la partecipazione a commissioni locali di reclutamento di professori o ricercatori universitari. Al riguardo si ricorda che ai sensi dell'articolo 6, comma 8, della legge n. 240 del 2010 la valutazione negativa ai sensi del comma 7 dello stesso articolo comporta l'esclusione dei docenti dagli organi di valutazione dei progetti di ricerca.

Con riferimento alla già citata materia della valutazione della qualità della ricerca e, in particolare, all'esigenza di contrastare il fenomeno della compresenza in più processi decisionali e situazioni di conflitti di interesse, in ultima analisi allo scopo di evitare che coloro che hanno svolto rilevanti incarichi presso Autorità, Enti, Ministeri, ecc. che operano nel campo dell'università e della ricerca, possano poi, senza soluzione di continuità, essere chiamati ad esperire incarichi presso soggetti pubblici (Università e altri Enti operanti nel settore della formazione e della ricerca) che fino a poco prima erano oggetto delle loro decisioni (una sorta di *pantouflage* interno), l'ANAC raccomanda alle Università di:

- prevedere adeguati periodi di raffreddamento negli Statuti;
- introdurre ipotesi più stringenti di incompatibilità e di divieto di cumulo di ruoli ed incarichi tra funzioni svolte presso il MIUR, l'ANVUR, il CUN e altri organi operanti in sede centrale in tema di Università e ricerca e quelle adempiute in seno al proprio Ateneo ovvero tra più incarichi cumulati all'interno dell'Ateneo o presso Atenei diversi dal proprio.

Nella fase di svolgimento della ricerca, nella quale vanno sempre garantiti diritti e libertà dei componenti dei gruppi di ricerca, fenomeni di *maladministration* possono riguardare le modalità di individuazione del coordinatore della ricerca, dei componenti del gruppo e le modalità di gestione dei rapporti interni al gruppo di ricerca, nonché i modi di utilizzazione dei risultati della ricerca. Comportamenti distorti possono, infatti, essere causa di conflitti di interesse in termini di trasparenza e conoscibilità delle informazioni. Inoltre, anche nello svolgimento dell'attività di ricerca occorre accertare che non vi siano forme di conflitto di interesse in relazione alla tipologia di attività esperita (si raccomanda, ad esempio, la scrupolosa applicazione delle disposizioni in materia di incompatibilità e di conflitti di interesse previste per gli *spin off* e *start up* universitari dagli artt. 4 e 5 del D.M. 10 agosto 2011, n. 168).

Gli Atenei e gli Enti Pubblici di Ricerca dovranno prevedere un'apposita sezione dei codici etici/di comportamento degli Atenei per affrontare tali fenomeni di *maladministration*. Al tempo stesso dovranno garantire, in apposita sezione del sito *web* istituzionale, un sistema che consenta di avere informazioni sui gruppi di ricerca, la loro composizione e sui relativi risultati.

➤ Attività didattica

Con riferimento allo svolgimento della didattica, l'ANAC ha avanzato l'ipotesi di ampliare il contenuto dei codici etici relativo ai doveri dei docenti con previsioni volte a evitare, da un lato, cattive condotte da parte dei professori (quali, ad esempio, interferenze degli interessi personali del docente con lo svolgimento dei propri compiti istituzionali di didattica e ricerca, situazioni di conflitto di interesse nello svolgimento di esami di profitto o in altre funzioni didattiche anche in veste di componente di commissioni, la corretta tenuta del registro delle attività didattiche); dall'altro, a responsabilizzare maggiormente i direttori di dipartimento a vigilare sui comportamenti dei professori, anche attraverso apposite previsioni regolamentari.

➤ Reclutamento

Per quanto riguarda il reclutamento "locale" operato dalle Università, l'ANAC ha anzitutto evidenziato l'esigenza di ridurre al minimo pressioni indebite sulle assunzioni contenendo il ricorso all'istituto della procedura di reclutamento valutativa previsto all'art. 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010. In tal senso gli Atenei, anche attraverso specifiche previsioni regolamentari, possono:

- autonomamente stabilire il carattere di eccezionalità della procedura;
- prevedere che, ogni qualvolta l'Ateneo vi faccia ricorso, debba essere prevista una motivazione rafforzata;
- assicurare, qualora vi siano una pluralità di candidati in possesso dei requisiti richiesti dalla legge per accedere alla procedura di chiamata, adeguate procedure valutative di tipo comparativo degli studiosi;
- definire modalità di presentazione delle candidature;
- consolidare la previsione regolamentare dell'istituzione di apposite commissioni giudicatrici.

Allo scopo di bilanciare il ricorso alle procedure di cui all'art. 24, comma 6, da parte degli Atenei e l'utilizzo di procedure concorsuali aperte agli "esterni", l'ANAC auspica inoltre che gli stessi Atenei aumentino, per quanto possibile, oltre la quota disposta per legge, le risorse finanziarie per l'assunzione di professori esterni, anche attraverso l'indizione di procedure riservate esclusivamente a candidati esterni ai sensi dell'articolo 18, comma 4, della legge n. 240 del 2010.

Un ulteriore fattore di rischio che può esporre gli Atenei a pressioni indebite e a decisioni non correttamente ponderate e adeguate rispetto all'effettivo fabbisogno è stato riscontrato dall'ANAC laddove sia assente o non venga predisposta un'adeguata programmazione dei reclutamenti, sia a livello di Ateneo che di dipartimento. In proposito, secondo l'ANAC, gli Atenei dovrebbero, nell'ambito dei Piani triennali per la programmazione del reclutamento del personale:

- garantire il concorso di tutte le componenti dell'Università alla definizione degli atti di programmazione, fermi restando i vincoli normativi al riguardo;
- essere orientati da criteri oggettivi e principi generali per tutte le Università che tengano conto, ad esempio, del numero di professori per materia già presenti nei dipartimenti;
- unire le esigenze di natura didattica e di ricerca del dipartimento con quelle di merito dei possibili singoli candidati all'*upgrade*;
- adottare un sistema più aperto alle procedure di reclutamento dall'esterno;
- rendere maggiormente trasparenti i processi decisionali e le motivazioni delle scelte effettuate, anche facendo conoscere le ragioni della mancata attivazione di alcuni insegnamenti;
- assicurare la massima conoscibilità di tutti gli atti di programmazione.

Altro fattore di rischio rilevato dall'ANAC è la possibile esistenza di situazioni di conflitto d'interesse fra chi partecipa alle procedure selettive e il personale presente, a diverso titolo, nell'Ateneo, potenzialmente alla base di situazioni di nepotismo, familismo e di assenza di imparzialità delle decisioni di assunzione. Il legislatore, nella legge n. 240/2010, ha previsto una specifica ipotesi di incandidabilità alla procedura selettiva: l'art. 18, comma 1, lett. b), ultimo periodo, e c), della legge n. 240 del 2010, prevede che ai procedimenti per la chiamata dei professori e dei ricercatori universitari e per il conferimento degli assegni di ricerca, nonché di contratti a qualsiasi titolo erogati dall'Ateneo, 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 dell'ateneo». L'ANAC raccomanda pertanto alle Università la rigorosa applicazione della disposizione, auspicando:

- che le Università adottino disposizioni regolamentari coerenti con la *ratio* della disposizione, assicurandone la massima applicazione ed evitando prassi interpretative ed applicative elusive, tenendo conto anche delle interpretazioni che la giurisprudenza ha elaborato per la norma in questione;
- le commissioni giudicatrici nella fase di verifica dell'ammissibilità delle domande procedano ad un attento controllo dell'insussistenza di dette preclusioni.

In proposito l'ANAC ha ricordato che la norma è stata interpretata dalla giurisprudenza nel senso di includere tra le situazioni che determinano incompatibilità anche il rapporto di coniugio, ritenendo di aderire all'indirizzo interpretativo che estende la clausola dell'incompatibilità anche al rapporto di convivenza assimilandolo, ai fini in questione, al rapporto di coniugio. La questione relativa alla corretta interpretazione della norma è stata peraltro di recente sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale⁴; all'esito del giudizio di costituzionalità potranno fornirsi eventuali ulteriori indicazioni.

Quanto all'ambito oggettivo della disposizione, invece, la giurisprudenza ha esteso l'ipotesi di incandidabilità anche al procedimento di reclutamento di cui all'art. 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010, sulla base della considerazione che se la *ratio* dell'incompatibilità vale per le procedure concorsuali, a maggior ragione deve valere per le chiamate dirette. Ne consegue che le medesime considerazioni fanno ritenere di poter estendere la norma in argomento anche alle procedure di reclutamento di cui all'art. 24, comma 5, della legge n. 240 del 2010, alle convenzioni di cui all'articolo 6, comma 11 e agli scambi di docenti ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della medesima legge. Sempre sul piano oggettivo, gli orientamenti giurisprudenziali hanno ritenuto di applicare la clausola di incandidabilità in ogni fase della procedura di reclutamento, e non solo se essa si realizza nel momento finale della stessa (nel caso dei ricercatori coincidente con la "proposta di contratto").

Per quanto concerne la formazione delle commissioni giudicatrici e gli eventuali conflitti di interesse dei componenti, l'ANAC parte dalla considerazione che la composizione irregolare delle commissioni o la presenza di soggetti che siano in conflitto di interessi con i candidati può pregiudicare l'imparzialità della selezione. Le disposizioni legislative non disciplinano né le regole di formazione delle commissioni né lo svolgimento dei loro lavori, rinviando ai regolamenti universitari. In relazione alla composizione delle commissioni, si raccomanda alle Università di prevedere nei propri regolamenti che:

- per l'individuazione dei componenti, si ricorra alla modalità del sorteggio basato su liste di soggetti in possesso dei medesimi requisiti previsti per la partecipazione alle commissioni dell'abilitazione scientifica nazionale. Detta modalità può, eventualmente, essere temperata nei settori di ridotta consistenza numerica;
- i componenti appartengano al medesimo settore concorsuale messo a concorso;
- ove possibile, sia rispettato il principio delle pari opportunità tra uomini e donne nella formazione delle commissioni giudicatrici;
- venga garantita la massima trasparenza delle procedure prevedendo che le commissioni per il reclutamento dei ricercatori e dei professori associati siano composte di almeno tre membri in maggioranza esterni e, per il reclutamento dei professori ordinari, di almeno cinque membri di cui uno solo interno. Si avrebbe in tal modo un sistema di "garanzie crescenti" in relazione alla crescente rilevanza delle posizioni accademiche;
- l'incarico di commissario in un concorso locale sia limitato a due procedure all'anno, eventualmente estendibile a un numero massimo di tre per i settori di ridotta consistenza numerica.

Con riferimento alle ipotesi di conflitto di interesse dei componenti delle commissioni giudicatrici, per le quali la legge n. 240 del 2010 non contiene specifiche disposizioni, l'ANAC rammenta che il tema del conflitto di interessi in questi casi è stato già affrontato dall'Autorità nella delibera del 1° marzo 2017, n. 209, sia con riguardo alle norme giuridiche e agli orientamenti giurisprudenziali riferiti ai concorsi universitari, sia alle modalità di verifica dell'insussistenza di cause di astensione in capo ai componenti.

Quanto al primo aspetto, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, ai concorsi universitari si applicano le ipotesi di astensione obbligatoria di cui all'art. 51 c.p.c. in quanto

⁴ Si veda l'ordinanza n. 78 dell'8 febbraio 2018 del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana.

strettamente connesse al trasparente e corretto esercizio delle funzioni pubbliche⁵. «Pertanto, qualora un componente della commissione concorsuale si trovi in una situazione di incompatibilità prevista dal citato art. 51 c.p.c., ha il dovere di astenersi dal compimento di atti inerenti la procedura stessa; allo stesso modo, l'amministrazione interessata, valutata l'esistenza dei presupposti predetti, ha l'obbligo di disporre la sostituzione del componente, al fine di evitare che gli atti del procedimento risultino viziati (Circolare n. 3/2005 Dip. Funzione Pubblica)». Ai concorsi universitari è altresì applicabile il principio contenuto all'art. 5, comma 2, del D.Lgs. 7 maggio 1948, n. 1172, tuttora vigente, che dà rilevanza, quale causa di incompatibilità/astensione obbligatoria dei commissari, anche ai rapporti di affinità (e non solo a quelli di parentela) fino al quarto grado tra commissari, oltre che tra candidati e commissari⁶. La citata delibera ANAC ha quindi precisato che «ai fini della sussistenza di un conflitto di interessi fra un componente di una commissione di concorso e un candidato, la collaborazione professionale o la comunanza di vita, per assurgere a causa di incompatibilità, così come disciplinata dall'art. 51 c.p.c., deve presupporre una comunione di interessi economici o di vita tra gli stessi di particolare intensità e tale situazione può ritenersi esistente solo se detta collaborazione presenti i caratteri della sistematicità, stabilità, continuità tali da dar luogo ad un vero e proprio sodalizio professionale».

Occorre, inoltre, richiamare l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale l'esistenza di cointeressenze di carattere economico non esaurisce il novero delle ipotesi in cui può configurarsi un obbligo di astensione in capo al singolo commissario, pur rappresentandone una delle ipotesi più sintomatiche e ricorrenti nella pratica, e l'applicazione alle operazioni valutative dei generali canoni di imparzialità, obiettività e trasparenza impone di guardare con particolare rigore alle forme più intense e continuative di collaborazione, specialmente se caratterizzate da forme di sostanziale esclusività. Secondo il Consiglio di Stato in tali ipotesi sussiste un obbligo di astensione laddove emergano indizi concreti di un rapporto personale tale da fare sorgere il sospetto che il giudizio possa non essere improntato al rispetto del principio di imparzialità, quale – ad esempio – «la circostanza per cui uno dei commissari sia coautore della quasi totalità delle pubblicazioni di uno dei candidati».

Quanto alle modalità di verifica dell'insussistenza delle cause di astensione l'Autorità, nella delibera n. 209/2017, ha richiamato l'art. 11, comma 1, del D.P.R. n. 487/1994, ai sensi del quale «I componenti [della commissione], presa visione dell'elenco dei partecipanti, sottoscrivono la dichiarazione che non sussistono situazioni di incompatibilità tra essi ed i concorrenti, ai sensi degli articoli 51 e 52 del codice di procedura civile».

In proposito, è raccomandato che:

- le Università assicurino che nelle dichiarazioni rese dai commissari sia esplicitata la tipologia di eventuali rapporti a qualsiasi titolo intercorsi o in essere fra i componenti della commissione e i candidati, affinché gli Atenei possano essere agevolati nelle operazioni di verifica delle autodichiarazioni rilasciate;
- siano indicate procedure per verificare che i commissari nominati non incorrano nelle cause di astensione dalla valutazione previste dalla normativa, come interpretate dalla giurisprudenza e tenuto conto delle specificità dei diversi ambiti scientifici;
- in linea con soluzioni su cui si stanno orientando alcune Università, nel caso di incompatibilità risolta in modo fittizio con mobilità interdipartimentale, nei tre anni successivi al trasferimento interno tra Dipartimenti, le Università costituiscano le commissioni di concorso per le procedure valutative relative alle fasce e ai settori scientifico-disciplinari cui afferiscono i docenti che si sono trasferiti esclusivamente con commissari esterni all'Ateneo.

⁵ Ai sensi dell'art. 51 c.p.c., «Il giudice ha l'obbligo di astenersi: 1) se ha interesse nella causa o in altra vertente su identica questione di diritto; 2) se egli stesso o la moglie è parente fino al quarto grado [o legato da vincoli di affiliazione], o è convivente o commensale abituale di una delle parti o di alcuno dei difensori; 3) se egli stesso, o la moglie ha causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito con una delle parti o alcuno dei suoi difensori; 4) se ha dato consiglio o prestato patrocinio nella causa, o ha deposto in essa come testimone, oppure ne ha conosciuto come magistrato in altro grado del processo o come arbitro o vi ha prestato assistenza come consulente tecnico; 5) se è tutore, curatore, procuratore, agente o datore di lavoro di una delle parti; se, inoltre, è amministratore o gerente di un ente, di un'associazione anche non riconosciuta, di un comitato, di una società o stabilimento che ha interesse nella causa. In ogni altro caso in cui esistono gravi ragioni di convenienza, il giudice può richiedere al capo dell'ufficio l'autorizzazione ad astenersi; quando l'astensione riguarda il capo dell'ufficio, l'autorizzazione è chiesta al capo dell'ufficio superiore.».

⁶ La disposizione recita: «Non possono far parte della stessa Commissione membri che siano tra loro, o con alcuno dei candidati, parenti od affini fino al quarto grado incluso». La norma fa riferimento alle commissioni per il ruolo di assistente ordinario, di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 1172/1948.

Altra criticità rilevata dall'ANAC è la scarsa trasparenza dei criteri e delle procedure di valutazione. L'assenza di conoscenza di criteri predefiniti e delle procedure di valutazione seguite concorre alla possibilità di assumere scelte orientate a favorire taluni candidati.

Nel disciplinare i processi di reclutamento è opportuno che:

- i regolamenti degli Atenei prevedano che i candidati abbiano conoscenza dei criteri di valutazione stabiliti dalla commissione;
- la verbalizzazione delle attività di valutazione, nonché i giudizi espressi sui candidati, diano conto dell'*iter* logico che ha condotto alla valutazione conclusiva delle candidature;
- in particolare, con riguardo alla procedura di cui all'art. 18 della legge n. 240 del 2010, poiché la giurisprudenza ha qualificato tale procedimento quale vero e proprio concorso pubblico, è auspicabile che gli Atenei concordino principi e regole procedurali comuni, che possano attenuare le distanze tra i regolamenti delle singole Università, in particolare per ciò che riguarda i criteri che le commissioni devono seguire (ad esempio, che la commissione debba compiere una vera e propria valutazione comparativa);
- per alcune procedure di reclutamento, ove compatibile con la normativa, venga prevista una valutazione di carattere oggettivo: ad esempio, la presenza di almeno una prova scritta con garanzia di anonimato per l'ottenimento di un contratto a tempo determinato di ricercatore.

Una particolare attenzione è rivolta alle Università telematiche e, più in generale, a tutte le Università che fanno un eccessivo ricorso al reclutamento di professori *ex art. 1, comma 12, della legge 4 novembre 2005, n. 230*, per il reclutamento dei quali si rende necessario assicurare maggiore trasparenza e vigilanza sulle ipotesi di ricorso alle nomine dei professori straordinari a tempo determinato.

➤ Codice etico, codice di comportamento e procedimento disciplinare

Con riferimento al già accennato problema di coordinamento tra il codice etico e il codice di comportamento, sul quale l'ANAC ha intenzione di intervenire con apposite Linee-guida, si ritiene necessario che le Università, anche a prescindere da tale intervento nazionale, individuino forme di coordinamento tra codice etico e codice di comportamento, provvedendo a:

- adottare un documento unico che coniughi le finalità del codice etico con quelle del codice di comportamento;
- individuare, nei codici unificati, relativamente ai doveri di comportamento, due distinti livelli di rilevanza: 1) doveri che comportano sanzioni disciplinari; 2) doveri che comportano sanzioni aventi natura non disciplinare, per violazione dei precetti etici e deontologici;
- declinare le norme dei codici unificati, in modo tale che si possano distinguere i doveri in rapporto ai destinatari. Pare infatti auspicabile individuare e distinguere in apposite sezioni i doveri comuni al personale tecnico-amministrativo e i doveri specifici per professori e ricercatori;
- far confluire nei codici unificati alcune fattispecie già emerse nel presente approfondimento: a titolo di esempio, recepire i doveri del personale docente con riferimento alla didattica e alla ricerca nonché i doveri degli studenti. Misure proprie possono essere connesse, tra le altre, all'abuso della posizione, al plagio, ai conflitti di interesse nella ricerca scientifica, ai favoritismi personali o all'introduzione della nozione di nepotismo;
- individuare ulteriori ambiti in cui è ragionevole prevedere il verificarsi di fenomeni di *maladministration* che possono trovare contemperamento nel contesto del codice di comportamento mediante l'adozione di specifiche misure.

Per quanto concerne il tema delle attività extra-istituzionali dei docenti universitari autorizzabili dai rispettivi Atenei, nell'auspicare un intervento con apposito Atto di indirizzo del MIUR volto a chiarire alcuni aspetti applicativi della normativa di riferimento (su cui v. *infra*), l'ANAC ribadisce la competenza dei regolamenti di Ateneo a disciplinare i procedimenti e i limiti dei regimi autorizzatori, sia sotto forma di eventuale contingentamento di attività autorizzabili per Ateneo, sia sotto forma di limite al cumulo di attività per singolo professore/ricercatore in modo da non comprometterne il rendimento e nel rispetto dei limiti complessivi al trattamento economico previsti dall'art. 23-*ter* del D.L. n. 201 del 2011, convertito dalla L. n. 214 del 2011.

Si ritiene opportuno suggerire agli Atenei di disciplinare in modo chiaro nei propri regolamenti, anche in relazione a quanto sarà specificato più avanti nel presente Atto, le ipotesi in cui i docenti devono limitarsi

alla mera comunicazione dell'incarico e quelle in cui è necessario richiedere l'autorizzazione al Rettore dell'Ateneo di appartenenza.

Per quanto concerne il tema – già accennato – dei procedimenti disciplinari, che ha visto il decentramento della competenza disciplinare presso le singole Università, l'ANAC, tenuto conto che la legge omette di prevedere le modalità di designazione dei componenti del Collegio di disciplina, raccomanda alle Università, in virtù dei poteri di autogoverno delle stesse, di disporre, con i propri statuti e regolamenti, la composizione e la disciplina del Collegio di disciplina affinché sia assicurato il massimo grado di imparzialità e garantita la terzietà dell'istruttoria, anche attraverso la nomina di commissari in prevalenza esterni all'Ateneo. Infatti, ai fini dell'attivazione del procedimento, si ritiene che la procedura prevista dall'art. 10 della legge n. 240 del 2010 sollevi la problematica dell'indipendenza degli organi disciplinari in relazione alla individuazione dei componenti del Collegio disciplinare. Si suggerisce pertanto di ricorrere a figure esterne all'Ateneo al fine di assicurare maggiore indipendenza di giudizio, in quanto l'art. 10 non sembra escludere tale opzione.

Allo scopo di realizzare l'ulteriore obiettivo di introdurre il principio elettivo nella composizione del Collegio di disciplina (anche solo parziale), si raccomanda, pur nella consapevolezza dell'opportunità di un intervento legislativo in materia, di utilizzare il potere statutario e regolamentare degli Atenei in tale direzione, attribuendo l'elettorato attivo, 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.

Sempre in tema di procedimento disciplinare, con riferimento alla particolare e già accennata ipotesi di violazione del codice di comportamento da parte del Rettore, nel corso dei lavori del tavolo tecnico è emersa un'ipotesi alternativa a quella, sopra prospettata, dell'intervento legislativo volto ad introdurre la competenza del Ministro, consistente nel raccomandare alle Università di prevedere nei propri statuti che la titolarità del potere disciplinare sia attribuita in tali casi al Decano, ferma restando l'auspicata composizione prevalentemente esterna del Collegio di disciplina.

➤ Enti partecipati ed esternalizzazione di servizi

Per quanto concerne gli Enti partecipati e le attività esternalizzate dalle Università, ovvero il diffuso fenomeno della costituzione di enti di diritto privato (associazioni; fondazioni; consorzi, anche interuniversitari; *spin-off*, che possono essere costituiti in forma di società), l'Autorità rileva che nel sistema universitario il ricorso a soggetti privati esterni costituiti dalle stesse Università o ai quali le Università partecipano appare volto alla esternalizzazione di una serie diversificata di attività:

a) in primo luogo, tali soggetti si vedono attribuire compiti e funzioni proprie dell'Università, quali servizi resi agli studenti (biblioteca, segreterie, alloggi), o la progettazione ai fini della partecipazione a bandi nazionali o europei;

b) in secondo luogo, tali soggetti erogano servizi a favore della medesima Università (si pensi alle manutenzioni, ai servizi informatici, alla promozione esterna dell'Ateneo);

c) in terzo luogo, si registrano le attività denominate *spin-off* o *start-up*, che consistono nello svolgimento di attività di ricerca o di altre attività tecniche (misurazioni, accertamenti) ovvero nella utilizzazione industriale dei risultati della ricerca.

Quanto agli enti di cui al punto a), l'ANAC ricorda (in linea con il PNA 2016) che molto spesso questi enti di diritto privato non risultano adeguati al perseguimento dei fini istituzionali e, talvolta, svolgono attività di pubblico interesse analoghe a quelle compiute dalle pubbliche amministrazioni. Per tali motivi il Legislatore ha deciso di intervenire con l'intento di scongiurare la proliferazione di tali enti e di ridurre in maniera consistente la partecipazione pubblica in questi soggetti. Il perseguimento di tale obiettivo avviene attraverso la soppressione degli enti stessi e mediante processi di "reinternalizzazione" delle attività di pubblico interesse. La costituzione di società di capitali da parte degli Atenei, quindi, dovrà essere coerente con la disciplina introdotta dal d.lgs. 175/2016, come modificato dal d.lgs. del 16 giugno 2017, n. 100. L'ANAC ritiene peraltro che i principi contenuti nel D.Lgs. n. 175/2016 applicabili alle società possano essere estesi, ove compatibili, anche agli altri enti di diritto privato costituiti dagli Atenei⁷.

Quanto agli enti di cui al punto b), l'ANAC ricorda che la costituzione di enti di diritto privato, soprattutto se nella forma di società *in house*, allo scopo di attribuire ad essi in via diretta contratti per l'acquisizione di

⁷ Si ritiene che correttamente l'ANAC usi l'espressione «ove compatibili», in quanto ai sensi dell'art. 1, comma 4, del D.Lgs. n. 175/2016 «4. Restano ferme: (...) b) le disposizioni di legge riguardanti la partecipazione di amministrazioni pubbliche a enti associativi diversi dalle società e a fondazioni».

beni e servizi, è consentito dal codice dei contratti ma costituisce pur sempre una limitazione eccezionale del mercato concorrenziale.

La proliferazione di società partecipate, associazioni, consorzi e fondazioni, riconducibile all'esigenza dei diversi Atenei di conferire a soggetti esterni lo svolgimento di determinate attività di interesse pubblico, anche in considerazione dei vincoli posti per la partecipazione a progetti finanziati con fondi regionali e comunitari, può esporre la gestione di risorse pubbliche a fenomeni di corruzione e di *mala gestio* e, pertanto, è opportuno sia monitorata sin dalla sua fase originaria, ossia la valutazione preventiva sull'opportunità di costituire nuovi enti a partecipazione pubblica, ovvero di acquisire delle quote di partecipazioni siano esse anche indirette.

In particolare, l'ANAC ha individuato i seguenti possibili eventi rischiosi:

- costituzione di enti partecipati o controllati finalizzata allo svolgimento di attività non rientranti in quelle di pubblico interesse;
- ingiustificato ricorso all'esternalizzazione di attività di interesse generale nei casi in cui le funzioni delegate possano essere svolte ordinariamente dall'Ateneo;
- utilizzazione di personale universitario (professori, ricercatori, tecnici, dipendenti amministrativi) da parte di questi soggetti, anche dopo la cessazione del servizio (*pantouflage*). Particolarmente rischioso il fenomeno dell'attribuzione di cariche presso gli enti a professori in servizio o a professori in pensione;
- conflitti di interesse, nella forma del conflitto tra controllore e controllato, nell'esercizio dei poteri di indirizzo e vigilanza dell'Università nei confronti dell'ente privato da essa costituito o comunque da essa controllato o partecipato;
- reclutamento di personale e conferimento di incarichi secondo regole di diritto privato in violazione delle norme applicabili all'Ateneo, con particolare riguardo al reclutamento per pubblico concorso.

E le seguenti possibili misure:

- riscontro effettivo dei criteri adottati in sede di valutazione nella motivazione analitica resa dall'Università ai sensi dell'art. 5, comma 1, del D.Lgs. n. 175/2016⁸;
- pubblicazione della motivazione della scelta di costituire nuovi enti di diritto privato, ovvero di acquisire quote di partecipazioni, anche indirette;
- attenta motivazione nella costituzione di società *in house* per l'affidamento diretto di attività di fornitura di beni e servizi all'Università;
- regolazione dell'utilizzazione di personale dell'Ateneo presso tali enti, nella forma di specifiche incompatibilità ovvero di regole sull'autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni, tenendo conto non solo della garanzia della prestazione di lavoro a favore dell'Ateneo, ma anche della necessità di evitare conflitti di interesse, sia pure potenziali;
- adeguate misure di trasparenza al fine di consentire un controllo diffuso, specie nella comunità dell'Ateneo, sull'effettivo e corretto funzionamento degli enti partecipati e sulla loro necessità (in alternativa alla loro possibile riconduzione agli ordinari organi universitari);
- preventiva approvazione da parte dell'Ateneo dei regolamenti degli enti partecipati sul reclutamento del personale e sul conferimento degli incarichi e obbligo di sottoposizione al parere dell'organo di vertice degli Atenei di ogni delibera relativa al reclutamento del personale o al conferimento di incarichi;
- obbligo di pubblicazione dei regolamenti sul personale e sugli incarichi nonché dei dati relativi alle assunzioni;
- verifiche da parte dell'Università sull'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza da parte degli enti privati ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013 e della L. n. 190/2012.

La costituzione di *spin-off* risponde all'esigenza di svolgere, nel mercato concorrenziale, attività di ricerca, attività tecniche, attività di utilizzazione dei risultati della ricerca, attraverso rapporti commerciali con altri soggetti, pubblici e privati. La costituzione di *spin-off* pone problemi distinti: da un lato, quelli relativi alla

⁸ Ai sensi del quale «1. A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espressa previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.»

costituzione, al funzionamento e allo svolgimento delle attività, che sono da considerarsi attività istituzionali dell'Ateneo; dall'altro, i problemi legati alla utilizzazione di personale universitario presso gli *spin-off*.

Quanto al primo ordine di problemi, la previsione normativa impone una attenta valutazione della opportunità di costituire la società e di definirne contenuti e limiti.

Quanto al secondo ordine di problemi, la disciplina del fenomeno appare piuttosto attenta, anche se meritevole di ulteriore precisazione. I professori e i ricercatori universitari di ruolo, ai sensi dell'art. 6, comma 9, della legge n. 240 del 2010, possono costituire o entrare a far parte della compagine sociale di uno *spin-off* o di una *start-up*, assumendo anche in tale ambito responsabilità formali come previsto dal D.M. del MIUR del 10 agosto 2011, n. 168.

La procedura finalizzata alla costituzione di uno *spin-off*, disciplinata dall'art. 3, comma 2, del D.M. 168 del 2011, prevede che nel progetto imprenditoriale, da presentare insieme alla proposta, sia indicato anche il ruolo ricoperto dai docenti e dai ricercatori nell'ambito degli *spin-off*.

Il Decreto Ministeriale rinvia ai regolamenti di Ateneo la disciplina di ulteriori situazioni di incompatibilità oltre quelle già direttamente individuate dallo stesso decreto (i membri del Consiglio di amministrazione, i membri del Senato, i membri di alcune commissioni di Ateneo, il Rettore, i direttori dei dipartimenti non possono assumere cariche direttive e amministrative nelle società), allo scopo di garantire l'autonomia nello svolgimento della funzione ovvero il regolare svolgimento delle normali funzioni didattiche.

Nonostante l'attenzione posta dal citato D.M. ai profili di incompatibilità che riguardano il pieno svolgimento delle attività lavorative, all'ANAC appare ancora insufficiente l'attenzione al diverso profilo del conflitto di interesse, anche potenziale, tra l'ordinario svolgimento delle attività dell'Ateneo e lo svolgimento delle attività negli *spin-off*.

In particolare, l'ANAC ha individuato possibili misure per prevenire conflitto d'interessi. Nello specifico il MIUR sta valutando di individuare ulteriori cause di incompatibilità rispetto a quelle fissate nel D.M. n. 168 del 2011, avendo riguardo, oltre allo svolgimento delle attività didattiche, ai conflitti di interesse.

Qualora l'incompatibilità non sia espressamente stabilita, gli Atenei e gli Enti pubblici di ricerca dovranno, comunque, porre attenzione al dovere di dichiarazione e di astensione da parte del professore o ricercatore che si trovi in situazioni di conflitto di interesse, anche solo potenziale.

I regolamenti universitari dovranno prevedere:

- la pubblicazione delle informazioni relative al ruolo svolto dai professori e dai ricercatori universitari negli *spin-off*;
- stringenti modalità per il rispetto degli obblighi di pubblicazione disciplinati dall'art. 22, comma 2, del D.Lgs. 33/2013; la pubblicazione sul portale istituzionale dei dati indicati dall'art. 5, comma 2, del D.M. 168/2011; la figura cui i professori e ricercatori operanti negli *spin-off* debbano riferire periodicamente in merito allo svolgimento di attività non comprese tra quelle istituzionali. Sarebbe auspicabile che tale figura possa essere identificata nel titolare del potere di attivazione del procedimento disciplinare nelle ipotesi in cui si ravvisino gli estremi di una violazione delle disposizioni del regolamento di Ateneo.

PARTE TERZA: ISTITUTI DI PARTICOLARE INTERESSE PER IL SISTEMA UNIVERSITARIO E DELLA RICERCA

➤ Partecipazione alle attività di ricerca

Con riferimento al vero e proprio ciclo di vita della ricerca (progettazione; valutazione dei progetti e loro finanziamento; svolgimento della ricerca; pubblicazione degli esiti), l'ANAC ha evidenziato i passaggi potenzialmente più esposti a situazioni di conflitto di interesse (fermo restando che le fasi più sensibili alle interferenze improprie attengono alla valutazione e al finanziamento della ricerca), mentre separata attenzione è stata dedicata all'area di rischio della valutazione dei prodotti della ricerca, nella quale sono stati ravvisati macro-processi che coinvolgono i soggetti istituzionali di *governance* del sistema e presiedono più direttamente alla allocazione dei fondi agli Atenei. In relazione alla fase interna agli Atenei (sia essa volta al concorso al finanziamento su fondi propri della medesima Università ovvero ad elaborare progetti internazionali o nazionali), l'ANAC rileva che uno dei rischi è costituito dalle asimmetrie informative circa le opportunità di finanziamento che finiscono per favorire – anche per omissione – determinati ambiti o precisi soggetti rispetto ad altri. Tale esigenza, avvertita tanto a livello centrale, quanto a livello di singolo

Ateneo, si articola su due profili: da un lato, concerne la conoscenza e la conoscibilità delle fonti; dall'altro lato, riguarda le condizioni di accesso paritario ai finanziamenti.

Il MIUR, con i DD.MM. nn. 593 e 594 del 2016, ha già provveduto ad assumere atti di indirizzo in merito alla ricerca di base e a quella industriale. I bandi ministeriali, del resto, fanno proprie modalità di presentazione e valutazione dei progetti durature nel tempo e che seguono consolidate prassi internazionali.

A fronte delle sopra menzionate anomalie in materia di valutazione dei progetti (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), l'ANAC richiama l'opportunità dell'adozione di misure volte alla ricostruzione di un quadro d'insieme in cui sia garantita la massima circolazione delle informazioni e maggiore omogeneità delle modalità procedurali, nonché di misure organizzative che favoriscano, nella selezione dei valutatori, criteri di trasparenza (quali, ad esempio, la rotazione degli incarichi e il contrasto ai potenziali conflitti di interessi).

Il MIUR, nel ribadire che gli Atenei e gli Enti devono ispirare la loro azione nella predisposizione dei bandi o delle selezioni in materia di ricerca alla massima trasparenza (in particolare al criterio della rotazione degli incarichi e al contrasto ai potenziali conflitti di interesse), sta studiando la possibilità di individuare *benchmark* sui requisiti procedurali per l'uniforme assegnazione dei fondi.

➤ Il regime delle attività esterne dei docenti delle Università

Il richiamato aggiornamento 2017 del PNA dedica ampio spazio al tema della disciplina della compatibilità/incompatibilità dello svolgimento di attività esterne con l'adempimento dei compiti didattici e di ricerca dei docenti delle università.

La disciplina, che qui si ricostruirà, è stata oggetto di un significativo intervento legislativo con la legge n. 190 del 2012 che, nel modificare alcune disposizioni dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, ha introdotto, per tutti i dipendenti pubblici, senza eccezione, una specifica attenzione alla prevenzione di conflitti di interesse che possano insorgere a causa dello svolgimento di attività esterne.

Il rischio di conflitto di interesse investe in modo del tutto singolare il comparto delle Università, ove – diversamente da altre amministrazioni – lo svolgimento di attività collaterali di carattere applicativo (consulenza, esercizio professionale, attività redazionali e, in ogni caso, le attività extra-istituzionali) può conciliarsi con l'autonomia di ricerca.

Nel settore Università l'area delle discipline sui conflitti di interessi e le situazioni di incompatibilità, con particolare riferimento al personale docente e ricercatore, appare caratterizzata da incertezza interpretativa e da un alto livello di difformità applicativa.

Per tutte le tipologie di attività prima indicate si pongono rilevanti problematiche interpretative, che determinano molteplici criticità, sia in sede strettamente interpretativa delle fattispecie di incompatibilità stabilite dalla legge, che in sede di redazione di atti normativi autonomi degli Atenei (Statuti e Regolamenti). Si rileva un'abbondanza di fattispecie giuridiche indeterminate, cui si aggiunge l'ulteriore criticità che deriva dal carattere diffuso dell'esercizio dell'attività interpretativa: ciascun Ateneo, infatti, ha esercitato la propria potestà regolamentare a proposito del regime di incompatibilità proprio dei docenti, individuando di conseguenza fattispecie consentite e fattispecie incompatibili radicalmente difformi, compromettendo la necessaria uniforme applicazione di norme, di grande rilevanza ai fini della prevenzione della corruzione e dei conflitti di interesse, stabilite con legge dello Stato.

L'aggiornamento 2017 al PNA ANAC ha pertanto proposto, ferma restando la già richiamata competenza dei Regolamenti di Ateneo a disciplinare i procedimenti e i limiti dei regimi autorizzatori, che il MIUR, con la collaborazione della stessa ANAC, adotti uno specifico atto di indirizzo al fine di rendere omogenee e univoche le fattispecie astratte.

Il presente Atto di indirizzo è volto a realizzare un intervento che consenta, a contesto normativo e giurisprudenziale vigente, l'interpretazione unitaria e conforme di dette clausole generali, al fine di uniformare l'applicazione della disciplina vigente in ciascun Ateneo, con particolare riferimento a quelle fattispecie rispetto alle quali, ad oggi, si registrano maggiori dubbi e difficoltà interpretative.

Rapporti tra disciplina generale sulle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi e disciplina speciale per i docenti delle università

La norma di riferimento in materia resta l'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 che riguarda tutto il personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, inclusi i soggetti con rapporto di lavoro "non privatizzato" di cui all'art. 3 dello stesso decreto legislativo (si tenga presente che i professori e ricercatori universitari sono esplicitamente menzionati al comma 2 dell'articolo citato).

La disciplina contenuta in tale articolo parte dalla riaffermata totale incompatibilità "dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della repubblica 10 gennaio 1957 n. 3" ("L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente) (comma 1), per poi disciplinare i casi in cui, sempre che l'attività non costituisca esercizio del commercio e dell'industria, incarichi esterni, attribuiti da pubbliche amministrazioni o da soggetti privati, siano da considerarsi compatibili con lo svolgimento dei compiti istituzionali, per espressa previsione di legge o di altra fonte normativa o per espressa autorizzazione da parte dell'amministrazione di appartenenza (comma 2).

L'articolo fissa, poi, una serie di principi sulle procedure da seguire per le autorizzazioni e sulle conseguenze dell'inosservanza del divieto di svolgere attività esterne senza autorizzazione, da ritenersi validi anche per le università, che ad essi si adeguano con i propri regolamenti.

Come ricordato, l'articolo è stato in più punti integrato dalla legge n. 190 che ha imposto, ai fini della compatibilità delle attività esterne da svolgere, di valutare se esse possano costituire situazioni di conflitto di interesse (commi 5, 7 e 9).

In più punti l'art. 53 fa espresso riferimento ai professori e ricercatori universitari. In particolare, per i docenti universitari a tempo pieno, il comma 7 dell'art. 53 rinvia agli Statuti e ai Regolamenti di Ateneo per la disciplina dei criteri e delle procedure per il rilascio dell'autorizzazione (i quali – ai sensi del comma 5 della stessa disposizione – devono essere "criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente").

La disciplina appena richiamata deve, però, essere coordinata con quella speciale dettata, sia dal d.P.R. n. 382 del 1980 (antecedente al d.lgs. n. 165 del 2001) sia dalla legge n. 240 del 2010 (successiva), tenendo conto che anche tali norme speciali devono essere lette oggi alla luce del principio della prevenzione dei conflitti, anche potenziali, di interesse che informa la disciplina generale dettata per tutti i pubblici dipendenti.

La disciplina speciale per i professori e ricercatori universitari dettata nel d.P.R. n. 382 del 1980 si fonda sulla distinzione tra il regime del tempo pieno, per il quale, nell'esclusione di qualunque attività professionale, sono indicate attività compatibili (con una incerta distinzione tra attività liberamente esercitabili e quelle da svolgere previa autorizzazione) e quello di tempo definito, che consente di esercitare attività libero-professionali e di consulenza che sono espressamente vietate per il tempo pieno (art. 11).

Tale disciplina poi, indipendentemente dal regime di tempo prescelto, prevede l'aspettativa obbligatoria d'ufficio per una serie di incarichi esterni (art. 13).

La disciplina è stata poi ampiamente rivisitata dalla legge n. 240 del 2010, la quale si è innestata in parte sulla normativa vigente, prevedendo diverse disposizioni in materia di incompatibilità dei docenti universitari.

Anzitutto, sembra opportuno affrontare il tema del rapporto tra tali disposizioni e quelle contenute nel D.P.R. n. 382 del 1980. In particolare, il comma 9 richiama espressamente le ipotesi di aspettativa obbligatoria (art. 13 e 14), nelle quali il docente universitario è collocato d'ufficio in aspettativa al verificarsi di determinate condizioni (es. elezione al Parlamento nazionale o europeo). Non sussistono pertanto dubbi sulla vigenza delle norme in questione.

Viene inoltre confermato il principio per cui il docente universitario (a tempo pieno o a tempo definito) non può esercitare il commercio o l'industria (art. 11, commi quarto, lett. b), e quinto, lett. a), del D.P.R. n. 382

del 1980). Così come è confermato il principio che il docente a tempo definito può svolgere attività libero-professionale (art. 11, comma quarto, lett. b), del D.P.R. n. 382 del 1980).

Paiono confermate le disposizioni dell'art. 11 che fanno salve, sempre per i docenti a tempo pieno, «*le perizie giudiziarie e la partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti pubblici territoriali e degli enti di ricerca, nonché le attività, comunque svolte, per conto di amministrazioni dello Stato, enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale purché prestate in quanto esperti nel proprio campo disciplinare e compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali;*» (comma quinto, lett. a), secondo periodo) e che affermano la compatibilità con il regime a tempo pieno delle «*attività scientifiche e pubblicistiche, espletate al di fuori di compiti istituzionali,*» nonché delle «*attività didattiche, comprese quelle di partecipazione a corsi di aggiornamento professionale, di istruzione permanente e ricorrente svolte in concorso con enti pubblici, purché tali attività non corrispondano ad alcun esercizio professionale;*» (comma quinto, lett. b).

Il comma 12 dell'art. 6, oltre a ribadire la compatibilità del regime a tempo definito con l'attività libero-professionale (e di lavoro autonomo anche continuativo), purché non determinino situazioni di conflitto di interesse rispetto all'Ateneo di appartenenza, e a rinviare agli statuti per la disciplina dell'incompatibilità della condizione di professore a tempo definito con l'esercizio di cariche accademiche (rievocando quanto già previsto dall'art. 11, comma quarto, lett. a), D.P.R. n. 382 del 1980), precisa che i docenti in questione possono altresì svolgere, anche con rapporto di lavoro subordinato, attività didattica e di ricerca presso Università o enti di ricerca esteri. Si tratta di disposizione su cui è intervenuta la legge bilancio 2018 (art. 1, comma 633, ultimo periodo), precisando che i docenti a tempo definito possono svolgere le loro tipiche attività istituzionali (didattica e ricerca) presso Università o enti di ricerca esteri anche con rapporto di lavoro subordinato, il che implica una deroga al tradizionale principio per cui il dipendente pubblico (nel caso di specie, i docenti universitari) può essere titolare di un unico rapporto di lavoro di tipo subordinato. Resta ferma la competenza del Rettore a valutare, in sede di autorizzazione preventiva allo svolgimento dell'attività presso l'ente estero, la compatibilità concreta dell'ulteriore rapporto di lavoro con gli obblighi istituzionali del regime a tempo definito nei confronti dell'Ateneo di appartenenza.

Le novità più rilevanti, che hanno riflessi tanto sulle disposizioni dell'art. 11 del d.P.R. n. 382 quanto sulle previsioni dell'art. 53, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono contenute nel comma 10 dell'art. 6 della legge n. 240 del 2010 che prevede due tipologie di attività esterne per i docenti a tempo pieno. Queste:

- a) fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali, «possono svolgere liberamente, anche con retribuzione, attività di valutazione e di referaggio, lezioni e seminari di carattere occasionale, attività di collaborazione scientifica e di consulenza, attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale, nonché attività pubblicistiche ed editoriali»;
- b) previa autorizzazione del Rettore, possono svolgere «funzioni didattiche e di ricerca, nonché compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro, purché non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l'Università di appartenenza, a condizione comunque che l'attività non rappresenti detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'Università di appartenenza»

La nuova disciplina, pertanto, supera entrambe le elencazioni di attività compatibili con il tempo pieno prima richiamate. È quindi alle nozioni da essa introdotte che bisogna fare riferimento ai fini dei chiarimenti interpretativi di cui al presente atto di indirizzo, dettati anche alla luce del principio della prevenzione dei conflitti, anche potenziali, di interesse.

La disciplina vigente delle attività esterne dei professori e ricercatori è, pertanto, articolata in rapporto a diverse tipologie di attività:

- a) le attività totalmente incompatibili, in particolare l'esercizio del commercio e dell'industria (principio generale);
- b) le attività che possono essere svolte, ma con il collocamento d'ufficio in aspettativa (ai sensi dell'art. 13 del DPR 382 del 1980, tuttora in vigore);
- c) le attività di norma incompatibili con il regime di tempo pieno, che possono essere svolte previa espressa autorizzazione del rettore (art. 6, comma 10, secondo periodo, della legge n. 240 del 2010);
- d) attività «liberamente svolte» dai professori a tempo pieno senza autorizzazione del rettore (art. 6, comma 10, primo periodo, della legge n. 240 del 2010);

e) attività compatibili con il regime di tempo definito (art. 12 del DPR n. 382 del 1980).

Nei successivi paragrafi si procederà a dare maggiori indicazioni sull'interpretazione corretta delle nozioni impiegate dal legislatore per definire le diverse categorie di attività.

Particolare attenzione è dedicata, tra le attività "liberamente svolte", alle attività di consulenza, al centro di contrastanti interpretazioni, anche giurisprudenziali, perché molto vicine alle attività professionali. In questa materia, come si vedrà, il presente Atto di indirizzo suggerisce alle università di introdurre sistemi di monitoraggio del rispetto delle previsioni di legge nello svolgimento delle attività, soprattutto sotto il profilo della necessaria occasionalità di tali attività e della necessaria prevenzione di possibili conflitti di interesse, che possono sorgere anche per attività di consulenza gratuite. A tal fine si suggerisce di richiedere ai professori e ricercatori una comunicazione periodica delle attività di consulenza svolte, contenente una dichiarazione sulla occasionalità e sull'assenza di conflitti di interesse.

Per le altre attività "libere", nel fornire precisazioni sul loro contenuto, il presente Atto di indirizzo suggerisce di dare agli interessati ogni utile supporto giuridico necessario per garantire, da parte del docente e ricercatore interessato, il rispetto dei limiti posti dalla disciplina vigente.

L'Atto si conclude con un paragrafo che richiama i contenuti fondamentali da comprendere nella revisione del Regolamento sullo svolgimento delle attività esterne di ciascun ateneo.

L'esercizio del commercio e dell'industria

Per quanto concerne la nozione di *«esercizio del commercio e dell'industria»*, si ritiene che costituisca esercizio del commercio e dell'industria ogni attività imprenditoriale (compresa l'attività artigianale o di imprenditore agricolo a titolo principale) o ad essa equiparata. Di recente la Corte dei conti-Sezione Giurisdizionale per la Campania, nella sentenza n. 305 del 30 marzo 2015, ha ricordato che *«ai sensi dell'art. 2082 c.c. "è imprenditore chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni e servizi"; l'art. 2195 c.c. definisce come attività commerciale un'attività industriale diretta alla produzione di beni o servizi, intermediaria nella circolazione dei beni, di trasporto per terra, aria, acqua, bancaria e assicurativa, nonché ausiliaria delle attività precedenti.»*

Deve essere considerata equiparata all'attività imprenditoriale la partecipazione in qualità di socio a società di persone (s.n.c., s.a.s., s.s.), con esclusione dei casi in cui la responsabilità del socio è limitata per legge o per atto costitutivo.

In effetti, l'incompatibilità generale di cui all'art. 60 del D.P.R. n. 3 del 1957 trova la propria *ratio* nell'opportunità di evitare inefficienze e conflitti di interesse che deriverebbero all'Amministrazione in conseguenza del fatto che il proprio personale si dedichi ad attività imprenditoriali, caratterizzate da un nesso tra lavoro, rischio e profitto (in tal senso si è espresso il TAR Veneto, sez. I, 4 novembre 1992, n. 428).

Con specifico riferimento alla partecipazione alle società di persone, tale *ratio* può tuttavia giustificare l'esclusione di incompatibilità nei casi in cui la responsabilità sia limitata per legge o per atto costitutivo della società ed in particolare nel caso di socio accomandante nella società in accomandita semplice (cfr. artt. 2313 e 2318 c.c.) e di socio con responsabilità limitata, ex art. 2267 c.c., nella società semplice.

Sussiste incompatibilità nel caso di socio accomandatario di s.n.c., atteso che quest'ultimo è sempre illimitatamente responsabile.

Costituisce invece attività compatibile, poiché non configurante esercizio di attività imprenditoriale, la partecipazione quale mero socio a società di capitali, aventi fini di lucro, purché non comporti l'assunzione di cariche gestionali (in tal senso cfr. CdS, sez. IV, sentenza 4 giugno 1985, n. 271), mentre una partecipazione azionaria in posizione di controllo risulta, per il tipo di poteri ad essa connessi e indipendentemente dall'esercizio di cariche gestionali, attività incompatibile in quanto implica in concreto *«l'esercizio del commercio e dell'industria»*.

In sintesi, l'assunzione di incarichi extra-istituzionali in una società da parte del docente universitario è consentita solo laddove il docente assuma la mera qualità di socio in una società di capitali, non dunque in posizione di controllo, o in una società di persone, ma senza poteri di amministrazione, ovvero compiti gestionali. Diversamente, l'assunzione di cariche gestionali è ritenuta *«elemento oggettivo e automatico atto a perpetrare l'incompatibilità, senza che necessiti una valutazione sulla intensità dell'impegno o sui riflessi negativi riscontrabili sul rendimento nel servizio e sull'osservanza dei doveri d'ufficio»* (in tal senso, cfr. Cass. Civ., sez. lav., 19 gennaio 2006, n. 967).

Risulta altresì possibile, anche per il docente a tempo pieno, costituire società con caratteristiche di *spin off* o di *start up* universitari, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, anche

assumendo in tale ambito responsabilità formali (di amministrazione e/o gestione, secondo quanto previsto dal richiamato D.M. n. 168 del 2011) e assumere cariche in società cooperative (ex artt. 60 e 61, d.P.R. n. 3/1957).

L'esercizio di attività libero-professionali

Quanto alla nozione di «*esercizio di attività libero-professionale*», occorre evidenziare che il divieto previsto per i docenti a tempo pieno include le attività professionali che le specifiche leggi sulle varie professioni qualificano «esclusive» in quanto possono essere svolte soltanto dai professionisti iscritti negli albi e che non si trovino in situazione di incompatibilità.

Tale soluzione appare condivisibile anche tenuto conto di quanto osservato dalla Cassazione in tema di professione forense. La giurisprudenza di legittimità ha infatti evidenziato come l'attività di consulenza legale stragiudiziale, non riservata agli esercenti la professione forense, sia consentita anche a coloro che, iscritti nell'ambito dell'elenco speciale concernente i docenti universitari a tempo pieno, la esercitano in relazione a controversie per le quali l'iscrizione stessa non li abilita (cfr. Cass., SS.UU., sentenza n. 12874 del 12 luglio 2004).

In realtà di recente la Corte dei conti-Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna, sentenza n. 37 del 14 aprile 2015, ha tuttavia affermato che *«Il divieto di esercizio della professione per coloro che abbiano optato per il regime a tempo pieno, così come espressamente richiamato nella normativa de qua, deve intendersi riferito a tutte le professioni, comprese quelle che possono essere svolte soltanto dai soggetti iscritti agli Albi professionali»*. E poco tempo prima, la Corte dei conti-Sezione Giurisdizionale per la Campania, nella già richiamata sentenza n. 305 del 30 marzo 2015, aveva evidenziato che *«l'attività libero professionale consiste in un'attività economica, svolta a favore di terzi e finalizzata alla prestazione di servizi mediante lavoro intellettuale (...)»*, facendo dunque riferimento ad una nozione di libera professione «sganciata» dall'iscrizione ad albi e dalle riserve di attività previste nelle varie leggi professionali.

Si ricorda peraltro che, ai sensi dell'art. 11, comma sesto, del D.P.R. n. 382 del 1980, *«i nominativi dei professori ordinari che hanno optato per il tempo pieno vengono comunicati, a cura del rettore, all'ordine professionale al cui albo i professori risultino iscritti al fine della loro inclusione in un elenco speciale»*.

Comunque, in una recente decisione della Corte dei conti (Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, 17 marzo 2017, n. 80) si è osservato che *«per i professori a tempo pieno, rimane il divieto di espletamento di attività libero professionale in assoluto, se svolta con continuità, e la necessità di previa autorizzazione dell'Ateneo di appartenenza se svolta occasionalmente, (...)»*. Ciò sembra confermare il divieto assoluto per i professori a tempo pieno di svolgere la libera professione ma la possibilità di svolgere attività professionali non riservate ai liberi professionisti, purché siano connotate dall'occasionalità e siano state autorizzate dall'Università di appartenenza.

Le attività di consulenza

Per quanto concerne le nozioni enunciate nell'art. 6, comma 10, della legge n. 240/2010, ovvero *«attività di valutazione e di referaggio, lezioni e seminari di carattere occasionale, attività di collaborazione scientifica e di consulenza, attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale, nonché attività pubblicistiche ed editoriali»*, particolarmente significativo appare l'orientamento, che si va consolidando a partire dalla pronuncia della Corte dei conti-Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna, sentenza n. 37/2015 sopra citata, per il quale la struttura del testo del comma 10 della legge n. 240/2010, nel fare l'elenco delle attività svolgibili liberamente, *«utilizza "binomi copulativi", ovvero locuzioni composte da due parole appartenenti alla medesima categoria e unite dalla congiunzione "e" in relazione di uguaglianza e quasi-uguaglianza tra i due termini (...)»*, per cui *«ogni singolo termine del binomio, si pone in rapporto di specificazione, completando il significato del termine ad esso collegato»*. Seguendo tale impostazione, l'attività di consulenza non andrebbe intesa come qualcosa di diverso dalla collaborazione scientifica, di cui conserva la stessa natura e caratteristica, o non potrebbe in ogni caso coincidere, confondendosi, con l'attività libero-professionale. Tale attività – prosegue il Collegio – *«non è possibile per il comma 9 in quanto "L'esercizio di attività libero-professionale è incompatibile con il regime di tempo pieno". Diversamente, l'attività di consulenza, intesa come consulenza scientifica, diventa possibile anche per i professori a tempo pieno, così come espressamente previsto per tutte le altre attività compatibili citate nel comma 10.»*. Del resto – aggiunge il Collegio – se si desse un'interpretazione più estensiva della norma in parola, un docente a tempo pieno sarebbe libero di fare qualsiasi attività genericamente definita «di

consulenza" retribuita con il pubblico e con il privato, anche in maniera continuativa, il che sarebbe in aperto contrasto con lo spirito dello stesso comma 10 e, in particolare, con il richiamato comma 9.

A tale impostazione ha altresì aderito la sentenza della Corte dei conti-Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, n. 80/2017 sopra richiamata, per la quale «*Diversamente opinando (...), il divieto sarebbe facilmente aggirabile, per i professori a tempo pieno, mediante l'indicazione come mere consulenze incarichi che, invece, hanno natura libero professionale (...)».*

La nozione di consulenza di cui al citato comma 10, almeno per la giurisprudenza contabile, sembra avere confini meno ampi di quanto sostenuto nella recente letteratura scientifica.

Secondo la Corte dei conti, infatti, la consulenza (in materia scientifica) non è volta a «*fornire risoluzione a problematiche concrete*», perché altrimenti si riverbererebbe nell'espletamento di attività libero professionale (cfr. la sentenza della Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello n. 80/2017 cit.).

Nella letteratura scientifica la nozione di consulenza appare essere stata declinata in un'accezione più ampia, comprendente ogni prestazione d'opera intellettuale, strettamente personale e svolta non a carattere professionale, in totale autonomia rispetto al committente, fornita in qualità di esperto della materia su una questione o un problema determinato che si conclude con il rilascio di un parere, di una relazione o di uno studio.

Al riguardo è importante considerare la *ratio* della norma, volta, anche sulla base della ricostruzione dei lavori parlamentari, ad un cambiamento, rispetto alla disciplina precedente (DPR 382/80), delle attività di consulenza esercitabili dai professori a tempo pieno (nella Relazione all'aula del Senato del 1° giugno 2010 sul DDL che ha portato all'approvazione della legge n. 240 del 2010 si parla di una maggiore "*libertà nel fornire consulenze*").

Tenuto conto della rilevanza della materia e della necessità di giungere ad indicazioni utili a delimitare correttamente tali attività, con il presente Atto di indirizzo si propone una interpretazione della norma che, pur confermando la collocazione delle attività di consulenza tra le attività liberamente svolte, ne circoscriva il contenuto e introduca misure volte ad assicurare un più elevato rispetto della disciplina vigente.

A) Definizione delle attività di consulenza

Si indicano di seguito i presupposti necessari affinché la consulenza prestata dal docente a tempo pieno rientri nella nozione di cui all'art. 6, comma 10, della legge n. 240 del 2010.

- **Prestazione resa a titolo personale, non in forma organizzata, e a carattere non professionale, di natura occasionale e dunque non abituale ma saltuaria.**
A titolo esemplificativo non possono ritenersi occasionali attività di consulenza, anche di modico valore economico, che si ripetono più volte nel corso dell'anno o che comportano una limitata presenza del docente in ateneo (ad es. in termini di partecipazione agli organi, di ore di lezione e di ricevimento dedicati agli studenti nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 6 della Legge 240/2010) o di presenza e utilizzo improprio delle strutture di ateneo, ovvero attività svolte sulla base di un unico incarico tali però da impegnare in modo significativo il docente e da compromettere la sua presenza. Di converso, attività anche di pregio dal punto di vista del valore economico, ma che non determinano una presenza limitata del docente in ateneo (tipica del regime a tempo definito) e non sono di ostacolo all'attività a tempo pieno, possono essere compatibili con il concetto di occasionalità.

- **Prestazione di un'opera di natura intellettuale, non caratterizzata dal compimento di attività tipicamente riconducibili alle figure professionali di riferimento.**

Decisivo, ai fini della esclusione dell'esistenza di attività libero-professionale, appare il carattere occasionale e non organizzato che deve sempre avere la consulenza resa dal professore a tempo pieno.

- **Prestazione resa in qualità di esperto della materia, in quanto studioso della relativa disciplina e mediante applicazione dei risultati conseguiti con i propri studi, nelle tematiche connesse al proprio ambito disciplinare, riconducibile tipicamente al settore concorsuale di afferenza.**

- Attività che deve concludersi con un parere, una relazione o uno studio.

B) Verifiche sul rispetto della disciplina vigente

Discende poi direttamente dalla citata disposizione di legge che l'attività di cui sopra incontra il fondamentale limite del rispetto degli obblighi istituzionali dei docenti, la cui verifica è comunque rimessa agli Atenei, i quali, pur non essendo titolari in materia di un potere autorizzatorio, nel ricevere apposita comunicazione provvederanno ad effettuare le verifiche del caso.

Tale nozione, individuata con riferimento ai requisiti in precedenza declinati e, in particolare, a quello dell'occasionalità dell'attività, non sembra determinare un'invasione nel campo dell'attività libero-professionale, se si considera che normalmente per attività libero-professionale si intende un'attività non rientrante nei compiti e doveri d'ufficio del docente, prestata a favore di terzi, che generalmente presenta il carattere della abitualità, sistematicità e continuità e, in ogni caso, presuppone l'iscrizione ad albi professionali, con conseguente assunzione di responsabilità tramite firma e timbro (ad es. nella progettazione, etc.).

I regolamenti di Ateneo (come si dirà anche più avanti) provvederanno a disciplinare procedure interne basate sulla comunicazione, almeno semestrale, da parte dei docenti al Rettore, al fine di consentire un adeguato monitoraggio, funzionale ad assicurare il rispetto della normativa vigente in materia di regime a tempo pieno, anche sotto il profilo della prevenzione dell'insorgere di situazioni di conflitto di interessi.

Le altre attività liberamente svolte dai professori e ricercatori a tempo pieno

Tra le finalità del presente Atto di indirizzo vi è anche la precisazione dei confini delle attività previste dal comma 10 dell'art. 6 della legge n. 240 del 2010, diverse dalla consulenza, ovvero: *«attività di valutazione e di referaggio, lezioni e seminari di carattere occasionale, attività di collaborazione scientifica (...), attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale, nonché attività pubblicistiche ed editoriali»*.

Ebbene, considerando l'assenza di pronunce giurisprudenziali di rilievo sul punto, appare utile, allo scopo di rinvenire nozioni comunemente accettate nel mondo accademico, definire tali nozioni anche tenendo conto di quanto già previsto dai regolamenti di Ateneo in materia.

Procedendo con ordine, rispetto al dato testuale della norma:

- le *«attività di valutazione e referaggio»*, si ritiene possano consistere in: partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti pubblici e a partecipazione pubblica, degli enti di ricerca e cultura in genere, partecipazione a commissioni per esami di Stato e di concorsi pubblici e a commissioni che svolgono un'attività di valutazione attinente al proprio campo disciplinare, dunque la partecipazione a comitati tecnici, commissioni ministeriali, di concorso, di gara, nonché l'attività di componente di nuclei di valutazione;
- le *«lezioni e (i) seminari di carattere occasionale»*, si ritiene possano ricomprendere le attività di formazione, anche conferite da soggetti privati, purché a carattere occasionale (di carattere prevalentemente teorico le prime, pratico le seconde), oltre che le supplenze e i contratti di insegnamento nei corsi di studio presso l'Ateneo, le attività di docenza nei corsi *post lauream* e nei corsi di perfezionamento dell'Università;
- l'*«attività di collaborazione scientifica»* si ritiene possa consistere nella partecipazione a progetti di ricerca o programmi speciali di carattere internazionale, ad attività di Fondazioni o Società alle quali partecipa l'Ateneo, ovvero per le quali la nomina ha luogo per designazione dell'Università, attività derivante da commesse, contratti e convenzioni, attività formative alla cui progettazione e realizzazione l'Università concorra, regolarmente approvati dall'Ateneo, attività di collaborazione in qualità di esperto in consigli scientifici degli enti di ricerca o in *advisory boards*, inclusi quelli delle Riviste;
- le *«attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale»* si ritiene possano ricomprendere le attività di partecipazione a conferenze, convegni e seminari, anche in qualità di relatore, ma anche incarichi relativi ad attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione. Si rileva in proposito che l'attività convegnistica può in alcuni casi essere fonte di situazioni di conflitto di interesse, che certamente vanno eliminate con apposite misure. Si veda, a titolo di esempio, la normativa

speciale in materia di attività convegnistica in ambito sanitario (quale il Sistema di formazione continua (ECM) di cui al combinato disposto dell'articolo 2, comma 357, della legge 24.12.2007, n. 244, e dell'art. 124 del d.lgs. 24 aprile 2006, n. 219, l'Accordo del 2 febbraio 2017 in sede di Conferenza Stato Regioni nonché l'aggiornamento 2015 del Piano Nazionale Anticorruzione - Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015);

- le «attività pubblicistiche ed editoriali» si ritiene possano concretizzarsi in collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie, simili ed altre attività pubblicistiche ed editoriali.

Si ricorda in proposito che anche l'art. 1, comma 2, ultimo periodo, della legge n. 230 del 2005 prevede che «i professori esercitano (...) liberamente attività di diffusione culturale mediante conferenze, seminari, attività pubblicistiche ed editoriali nel rispetto, del mantenimento dei propri obblighi istituzionali.».

La titolarità della partita IVA

Per quanto concerne la possibilità per i docenti universitari a tempo pieno di essere titolari della partita IVA e la sintomaticità di quest'ultima ai fini dell'accertamento dell'incompatibilità del regime a tempo pieno con l'attività libero-professionale (ma anche con l'attività di impresa), occorre ricordare che spesso la consulenza, così come altre tipologie di attività "libere", è attratta nell'ambito delle attività professionali, sulla base del regime amministrativo o fiscale con il quale è attribuito l'incarico di consulenza (co.co.pro., p.iva, incarico occasionale) anche considerando che l'utilizzo della partita IVA sarà fiscalmente sempre più necessario, atteso che aziende ed enti pubblici sono sempre più restii ad erogare compensi a soggetti che ne sono sprovvisti (ad esempio per la diffusione del sistema di fatturazione elettronica).

Anche in tal caso appare utile richiamare la giurisprudenza del Giudice contabile ed osservare che, se nella sentenza n. 305 del 2015 della Corte dei conti-Sezione Giurisdizionale per la Campania, sono contenute diverse argomentazioni che sembrerebbero sostenere la tesi della sintomaticità della partita IVA ai fini della sussistenza dell'attività libero-professionale, in realtà esiste un diverso orientamento della Corte dei conti, maggioritario e in via di consolidamento, per il quale la titolarità della partita IVA, per quanto possa ritenersi un elemento caratterizzante dell'attività libero-professionale o di impresa non può essere considerata di per sé sufficiente a provare la sistematicità e stabilità dell'esercizio della stessa.

Tale elemento, infatti, si pone solo quale indice sintomatico di un'attività di natura professionale e deve essere valutato in concreto assieme ad altri elementi che maggiormente si pongono quali indici rivelatori dell'attività. Si pensi, in particolare, ad elementi quali la continuità e sistematicità dell'attività realizzata in tale regime (cfr. Corte dei conti-Sezione Giurisdizionale per l'Emilia Romagna n. 150 del 2017; nel caso di specie il docente, nel corso di molteplici anni, aveva ricevuto svariati incarichi che in diversi casi gli erano stati conferiti da un'unica società).

In particolare, ad avviso della richiamata giurisprudenza la responsabilità non risiede nella mera tenuta di una partita IVA, ma nel suo consapevole e abituale utilizzo per lo svolgimento di una attività libero-professionale (cioè non meramente occasionale) (cfr. Corte dei conti-Sezione Giurisdizionale per l'Emilia Romagna n. 204 del 2017, n. 209 del 2017 e n. 210 del 2017).

Atteso dunque che la titolarità della partita IVA, ai fini dell'accertamento di un'attività compatibile con il regime di tempo pieno, può essere considerato elemento sintomatico e solo presuntivo di una possibile attività libero-professionale, il professore titolare di partita IVA, nello svolgimento di una qualsivoglia attività esterna dovrà dimostrare la compatibilità di tali attività con il regime di tempo pieno, con particolare riguardo per il carattere di occasionalità dell'attività svolta. A tal fine appare coerente con il quadro delineato, inserire nei regolamenti di Ateneo la previsione di un'apposita dichiarazione da parte del docente titolare di partita IVA. Tale dichiarazione dovrebbe avere cadenza almeno trimestrale ed indicare quali delle attività svolte siano in regime di IVA.

Le attività negli enti senza scopo di lucro

Per quanto concerne il secondo periodo dell'art. 6, comma 10, della legge n. 240 del 2010, ai sensi del quale i docenti universitari a tempo pieno «possono altresì svolgere, previa autorizzazione del rettore, funzioni didattiche e di ricerca, nonché compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di

subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro, purché non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l'Università di appartenenza, a condizione comunque che l'attività non rappresenti detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'Università di appartenenza.», occorre richiamare un'altra disposizione dell'ordinamento universitario, ovvero l'art. 13 del DPR n. 382 del 1980, primo comma, n. 10).

Secondo tale disposizione, il docente universitario è collocato d'ufficio in aspettativa per la durata della carica, tra l'altro, nel caso di *«nomina alle cariche di presidente, di amministratore delegato di enti pubblici a carattere nazionale, interregionale o regionale, di enti pubblici economici, di società a partecipazione pubblica, anche a fini di lucro. Restano in ogni caso escluse le cariche comunque direttive di enti a carattere prevalentemente culturale o scientifico e la presidenza, sempre che non remunerata, di case editrici di pubblicazioni a carattere scientifico»*.

La norma ora citata va evidentemente coordinata con il sopra richiamato secondo periodo dell'art. 6, comma 10, della legge n. 240 del 2010 che, per quanto riguarda i *«compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro»*, ha certamente previsto un regime più favorevole, passando per tali fattispecie dal regime dell'aspettativa d'ufficio a quello dell'autorizzazione rettorale.

Certamente rientrano nelle ipotesi in questione gli incarichi di presidente, amministratore, componente di organo di indirizzo, di fondazioni, associazioni, ovvero altri enti senza scopo di lucro da individuarsi alla luce delle disposizioni statutarie e anche dell'entrata in vigore della disciplina del terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117).

Le conclusioni appena raggiunte non cambiano se applicate agli enti privati *"in house"*. Quanto alla possibilità per i professori a tempo pieno di ricoprire ruoli istituzionali in enti *"in house"*, la norma in questione sembra consentire ai professori a tempo pieno di ricoprire ruoli istituzionali solo nell'ipotesi di enti senza scopo di lucro.

Relativamente alle società *"in house"* differenti dagli enti sopra richiamati, si rende necessario ribadire che gli incarichi comportanti responsabilità di governo gestionali nella società, richiedono il collocamento in aspettativa del docente.

I contenuti fondamentali del Regolamento di ateneo sulle attività esterne dei professori e ricercatori

Sulla base delle esposte indicazioni si ritiene che le Università debbano procedere ad adeguare i propri regolamenti di Ateneo; anzitutto recependo le indicazioni contenute nel presente Atto quanto ai presupposti delle diverse tipologie di attività (incarichi incompatibili, per i quali scatta il collocamento in aspettativa d'ufficio; attività soggette ad autorizzazione rettorale; attività soggette a comunicazione e a monitoraggio; attività libere).

I regolamenti dovranno altresì recare la disciplina procedurale prevista per le varie tipologie di attività: le modalità per il collocamento in aspettativa d'ufficio; il procedimento per la richiesta di autorizzazione e le attività istruttorie volte al rilascio/diniego dell'autorizzazione (nonché le attività di verifica periodica che possono anche portare alla revoca della stessa); le modalità di comunicazione e di monitoraggio delle attività di consulenza, volte alla verifica del rispetto del limite dell'occasionalità (anche sotto il profilo della titolarità della partita IVA).

I regolamenti potrebbero inoltre prevedere che le Università si dotino di servizi di controllo e di supporto tecnico dedicati alla verifica della disciplina in esame, anche sotto il profilo della prevenzione dell'insorgere di situazioni di conflitto di interessi, richiamando la responsabilità disciplinare dei docenti.

LA MINISTRA

Sen. Valeria Fedeli

Valeria Fedeli