

Contributo alla consultazione pubblica indetta da ANAC sull'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione

**Sandro Momigliano – Direttore dell'Agenda Nazionale di Valutazione del sistema
Universitario e della Ricerca**

PAG. 34

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

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

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

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

PAGINE 37-38

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

Come è noto la riforma del sistema universitario del 2010 attribuisce all'ANVUR – tra le altre cose – funzioni di valutazione esterna, che comprendono attività distinte dal controllo procedimentale e procedurale di cui sono competenti altre istituzioni. Nel 2013, in una logica di integrazione, il Legislatore ha deciso di [trasferire all'ANVUR](#) anche le competenze in materia di performance per il comparto università e ricerca, e l'Agenda ha pubblicato, nell'estate del 2015, il documento [Linee Guida per la gestione integrata del ciclo di performance](#). Tali linee guida sono ispirate proprio al principio citato, che fa appello all'esigenza di armonizzare le direttive provenienti dalle istituzioni che si concentrano su questioni organizzative. Nello specifico, l'ANAC richiama la necessità che i PTPCT siano “*strettamente coordinati con i Piani della performance e con gli altri strumenti di programmazione adottati dalle università*”.

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

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

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

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

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

PAG.41

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

A tal proposito ricordo che l'ANVUR, nei due esercizi di valutazione VQR 2004-2007 e VQR 2011-2014, grazie al lavoro dei Gruppi di Esperti della Valutazione (GEV), ha creato una propria banca dati di revisori partendo dalla lista ministeriale dei revisori, opportunamente selezionata stabilendo standard di qualità scientifica,

impatto sulla comunità scientifica internazionale, esperienza nella valutazione. Tale lista è stata poi integrata dai membri GEV con revisori di alto profilo scientifico, con affiliazione italiana ed internazionale, anche sulla base delle necessità emerse a valle della trasmissione dei prodotti da parte delle Istituzioni, specialmente nei settori scientifici caratterizzati da una bassa copertura.

Per queste ragioni, anche per non dare una immagine fuorviante dell'attuale contesto, sarebbe utile aggiungere al penultimo capoverso di pagina 41 (dopo, "rotazione.") la seguente frase:

Il lavoro effettuato dall'ANVUR per la selezione dei revisori della VQR 2011-14 potrebbe rappresentare un utile esempio.

PAG.43

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

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

PAG.44

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

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

permanente articolazione interna di tipo territoriale o disciplinare, in riferimento a tutti i prodotti presentati; (iii) nel caso in cui l'articolazione interna sia basata su più livelli gerarchici, il conflitto di interesse sorge al livello più basso (es. membri GEV affiliati a istituti diversi di uno stesso dipartimento, sono in conflitto di interesse soltanto rispetto a prodotti presentati da autori appartenenti allo stesso istituto). **Si trova in fondo al documento la dichiarazione richiesta ai valutatori (dichiarazione deontologica).**

Più in generale, l'ANVUR è molto attenta al tema dei conflitti di interesse e, in aggiunta alla dichiarazione richiesta ai singoli valutatori, richiede ai membri GEV di effettuare una verifica sull'assenza di conflitti di interesse al momento della scelta dei *referee* per ogni singolo prodotto di ricerca inviato in *peer review*. Infine l'ANVUR ha anche richiesto al Cineca, nella realizzazione della piattaforma per la scelta dei valutatori, di implementare dei *warning* in presenza di conflitti di interesse nella fase di assegnazione dei prodotti da parte dei GEV ai valutatori esterni. In particolare il sistema Cineca comunica il conflitto di interesse al membro GEV (i) nel caso di scelta di un valutatore affiliato alla stessa Istituzione che ha presentato il prodotto di ricerca e (ii) nel caso in cui il valutatore sia un membro dello stesso collegio di dottorato a cui appartiene il soggetto che presenta il prodotto.

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

“una integrazione all’attuale dichiarazione deontologica richiesta al valutatore predisposta da ANVUR, che preveda la seguente fattispecie...”

PAG.44

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

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

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

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

PAG.45

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

“Il sistema di valutazione è gestito da una Agenzia indipendente, come previsto dalla l. 240/2010 in conformità con le Linee Guida Europee ([European Standard Guidelines](#))”.

PAG.45

Anche l'inciso *“ma ciò avviene su “conforme parere” dell’ANVUR.”* a pagina 45 potrebbe dar luogo a equivoci e suggerirei quindi di riformularla per dare conto della cornice concettuale e normativa nella quale si colloca l'Agenzia. Si propone quindi di sostituirlo con la frase seguente:

“; ciò avviene su “conforme parere” dell’ANVUR, secondo la prassi internazionale che assegna un ruolo decisivo a un’Agenzia indipendente che svolge l’attività di valutazione nell’ambito del sistema di Assicurazione della Qualità”.

PAG.45

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

PAG.45

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

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

PAG.45

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

Proporrei pertanto la seguente riformulazione del capoverso.

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

PAG.45

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

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

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

PAG.46

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

PAG.46

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

PAG.46

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

“(coerentemente con quanto già previsto dal sistema AVA)”

PAGG.47-48

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

A tal proposito ricordo che lo scorso 29 maggio ANVUR ha avviato una [manifestazione di interesse](#) pubblica per partecipare a tali gruppi di lavoro. Nella comunicazione sono fissati con precisione requisiti di partecipazione e criteri di selezione. Sugerirei quindi di dar conto di questa importante novità messa in campo dell’Agenzia, integrando la frase “l’ANVUR dovrebbe selezionare sempre i gruppi di lavoro riviste attraverso call pubbliche, con una chiara predeterminazione dei criteri di scelta” con la seguente:

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

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

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

**DICHIARAZIONE DI ASSENZA DI INCOMPATIBILITA' E DI OSSERVANZA DEI PRINCIPI
DEONTOLOGICI E DI RISERVATEZZA**
(resa ai sensi del D.P.R. 445 del 28 dicembre 2000, art. 47)

Il/la sottoscritto/a [REDACTED] designato quale esperto per la/peer review/dei prodotti della ricerca sottomessi per la VQR 2011-2014, dichiara sotto la propria responsabilita' di attenersi ai principi deontologici e di riservatezza nella valutazione dei prodotti assegnati e accettati.

In particolare, il sottoscritto dichiara che si asterra' dalla valutazione dei prodotti per i quali sussistano incompatibilita' e/o conflitti di interesse.

Tali situazioni si verificano nel caso di:

- prodotti di cui il revisore sia autore o co-autore;
- prodotti di cui siano autori o co-autori coniugi, parenti o affini fino al 4° grado del revisore;
- prodotti presentati da Università presso cui il revisore abbia tuttora o abbia avuto un rapporto di lavoro o con le quali abbia svolto incarichi o collaborazioni ufficiali negli anni a partire dal 1/1/2011;
- prodotti presentati da Enti di ricerca vigilati dal MIUR e da altri soggetti pubblici e privati sottoposti volontariamente alla VQR 2011-2014 presso cui il revisore abbia tuttora o abbia avuto un rapporto di lavoro o con le quali abbia svolto incarichi o collaborazioni ufficiali, inclusa l'affiliazione a Enti di ricerca, negli anni a partire dal 1/1/2011.

Nel caso degli Enti di ricerca e Enti volontari esiste conflitto di interesse:

- nel caso in cui la Istituzione abbia una permanente suddivisione interna di tipo territoriale o disciplinare (es. sezione locale di Ente di ricerca, istituto, dipartimento), limitatamente ai prodotti presentati dalla stessa articolazione;
- nel caso in cui la Istituzione non abbia una permanente articolazione interna di tipo territoriale o disciplinare (es. sezione locale di ente di ricerca, istituto, dipartimento), in riferimento a tutti i prodotti presentati;
- nel caso in cui l'articolazione interna sia basata su piu' livelli gerarchici (es. piu' istituti riuniti sotto un dipartimento) il conflitto di interesse sorge al livello piu' basso (es. membri GEV affiliati a istituti diversi di uno stesso dipartimento, sono in conflitto di interesse soltanto rispetto a prodotti presentati da autori appartenenti allo stesso istituto).

Data 22/06/2016