

I controlli per la prevenzione della corruzione e la trasparenza nelle Università

di Claudia Tubertini

SOMMARIO: 1. L'Università come comparto di amministrazione autonoma di rilevanza costituzionale alla prova della disciplina dell'anticorruzione. – 2. Il “posto” dei codici etici e del codice di comportamento nella complessiva strategia anticorruzione degli Atenei – 3. Il ruolo dei controlli interni nella prevenzione della corruzione e della trasparenza: alcune notazioni. – 4. Le prospettive della riforma in itinere.

1. *L'Università come comparto di amministrazione autonoma di rilevanza costituzionale alla prova della disciplina dell'anticorruzione*

Nell'ambito delle amministrazioni pubbliche l'Università rappresenta un comparto di rilevante importanza in considerazione della sua esplicita tutela costituzionale: l'art.33, c. 6 Cost., riconosce infatti alle istituzioni universitarie il diritto di darsi ordinamenti autonomi, sia pur nei limiti fissati dalla legge statale. L'autonomia universitaria, espressione della più ampia garanzia della libertà di insegnamento e di ricerca (“l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento”, stabilisce solennemente il comma 1 dell'art. 33 Cost.), ha trovato, come è noto, una prima attuazione nella legge 9 maggio 1989, n. 168. La qualificazione delle Università pubbliche come enti autonomi, e non come articolazioni dello Stato, è stata poi confermata dall'art.1, c. 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il quale le include tra le amministrazioni pubbliche non statali, e ribadita dall'art.1, c. 2 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, secondo cui ciascuna Università opera ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità, costituendo “luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze” che opera “combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica”(art. 1, comma 1).

È precisamente l'autonomia universitaria a determinare alcune caratteristiche nell'organizzazione degli atenei che incidono nell'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza, la cui intera impalcatura si fonda anzitutto, sul principio della separazione tra politica ed amministrazione, fondamentale corollario del principio di

imparzialità (art. 97 Cost.). Tale principio, valevole anche per le Università in forza della previsione contenuta nell'art. 4, c. 4 del d.lgs. n. 165/2001, si traduce infatti in un peculiare assetto di governo per gli Atenei. Da un lato, gli organi di indirizzo (Rettore, Senato Accademico, Consiglio di Amministrazione) non sono propriamente espressione di rappresentanza politica, ma di interessi scientifico-didattici delle varie componenti della comunità accademica; dall'altro, le attività gestionali non sono riservate in via esclusiva alla dirigenza amministrativa, potendo investire anche la componente accademica. Ciò è confermato, anzitutto, dalla clausola dettata dall'art. 2, c. 1, lett. b) della l. 240/2010, la quale, riconoscendo al Rettore "ogni altra funzione non espressamente attribuita ad altri organi dallo statuto", consente agli statuti dei singoli Atenei di attribuirgli anche funzioni operative e gestionali¹, in linea con la tendenza, propria della legge di riforma, ad una verticalizzazione del modello di governance². Del resto, l'art. 15, co. 2 del d.lgs. n. 165/2001 tuttora dispone che negli enti di ricerca e nelle Università le attribuzioni della dirigenza amministrativa non si estendono alle attività di gestione della ricerca e dell'insegnamento. Alcuni rilevanti poteri gestionali (in particolare l'esercizio della funzione disciplinare sul personale docente, nonché l'approvazione delle proposte di chiamata da parte dei dipartimenti) risultano poi espressamente attribuiti al Consiglio di amministrazione, con una previsione tanto densa, quanto articolata, di competenze, fondata sulla distinzione tra competenza di gestione (del CDA) e scientifica, riservata al Senato Accademico.

Nel sistema della *governance* universitaria è poi da segnalare il ruolo del Nucleo di valutazione, vero e proprio organo "a rilevanza costituzionale" negli atenei³, al quale sono affidati compiti di verifica della qualità ed efficacia dell'offerta didattica e dell'attività di ricerca, cui si aggiungono, sul versante della valutazione della performance amministrativa, le funzioni che nelle altre pubbliche amministrazioni sono intestati agli organismi indipendenti di valutazione (OIV). È tuttavia al Direttore generale di Ateneo che compete la complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo nonché le funzioni, in quanto compatibili, previste all'art. 16 del d.lgs. 165/2001 per i dirigenti di uffici dirigenziali generali (art. 2, co. 1, lett. n) e o) l. 240/2010).

¹ Cfr. Corte dei Conti, sez. riun. contr., 22 novembre 2017 n. 11.

² C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, Giappichelli 2019, 24.

³ S. BATTINI, *La nuova governance delle Università*, in Riv. trim. dir. pub., 2011, 374.

L'altra importante peculiarità dell'organizzazione amministrativa delle Università, quantomeno di quelle statali, è la compresenza di due distinti ordini di personale, quello cd. contrattualizzato (il personale tecnico-amministrativo) e quello in regime di diritto pubblico (i docenti e ricercatori). La previsione contenuta nell'art. 3, c. 1 del d.lgs. n. 165/01, secondo la quale il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori universitari restava regolato dalle disposizioni vigenti "in attesa della specifica disciplina organica", si è infatti tradotta nel mantenimento del modello previgente, e dunque dall'esclusione di tale categoria dall'ambito di applicazione dello stesso Testo Unico.

È noto il cammino che, ormai da più di un decennio, il nostro ordinamento ha intrapreso per dotare le pubbliche amministrazioni di strumenti di prevenzione della corruzione, intesa nel suo significato non solo limitato alle condotte caratterizzate da disvalore penale, ma più in generale, alla *maladministration*. Si è trattato di un approccio dichiaratamente volto ad incidere contemporaneamente sull'organizzazione e sull'attività di tutte le Pubbliche Amministrazioni, per assicurare un'uniformità di base degli obblighi, degli strumenti, delle modalità di attuazione della nuova disciplina anche di fronte agli amministrati, come richiesto dalle fonti di diritto internazionale dalla cui attuazione è derivata la nostra legislazione anticorruzione⁴.

L'aggiornamento 2017 al Piano nazionale anticorruzione 2016, approvato dall'ANAC con la delibera n. 1208 del 22 novembre 2017, ha tuttavia riconosciuto le Università tra le amministrazioni "caratterizzate da notevoli peculiarità organizzative e funzionali", tali da giustificarne una trattazione separata e, almeno in parte, un diverso sistema di definizione degli indirizzi anticorruzione. Proprio il rilievo costituzionale dell'autonomia degli Atenei ha portato infatti l'ANAC a qualificare a più riprese la sezione del PNA ad essi espressamente dedicata come "atto di mero indirizzo", ponendo l'accento sulla portata non cogente delle sue disposizioni. Particolare cautela, poi, è stata posta nel coinvolgimento delle istituzioni che, a vario titolo, intervengono nel governo del "sistema universitario" – MIUR, ANVUR, Consiglio Universitario nazionale (CUN), Comitato

⁴ Sull'influenza delle fonti internazionali sull'approccio unitario alla prevenzione della corruzione, e i suoi effetti sull'autonomia organizzativa delle amministrazioni pubbliche, con particolare riferimento a quelle regionali e locali, mi sia consentito rinviare a C. TUBERTINI, *Unità ed autonomia nelle politiche per la trasparenza*, in G. GARDINI, M. MAGRI (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, 63 ss.

nazionale dei garanti per la ricerca (CNGR), Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU), Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI) – che sono state parte attiva del procedimento di definizione di tali indirizzi⁵.

Bisogna sottolineare, tuttavia, come le indicazioni contenute nel suddetto aggiornamento siano state poi recepite dal Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, che ha adottato un proprio apposito Atto d'indirizzo rivolto alle Università (14 maggio 2018, n. 39). Ciò ha senz'altro contribuito, da un lato, a precisare e definire ulteriormente le misure regolamentari, organizzative ed operative da adottare in attuazione del citato PNA, sia, soprattutto, ad attribuire agli stessi indirizzi dell'ANAC una portata indubbiamente più forte. Sicché, la sensazione è che, con tale peculiare procedura, l'obiettivo di garantire un effettivo adeguamento degli ordinamenti universitari alla prevenzione della corruzione sia divenuto, non solo per l'ANAC, ma anche per l'esecutivo, prioritario anche rispetto ad una autonomia che si è ritenuto debba comunque essere bilanciata con la tutela di altri valori costituzionali, *in primis*, l'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento⁶. Del resto, è ormai da tempo evidente che le Università devono esercitare la propria autonomia nel rispetto di vincoli eteronomi e soprattutto sono sottoposte a valutazioni compiute dai poteri pubblici, il cui esito condiziona l'accesso ad un finanziamento sempre più diversificato quanto alla provenienza, e sempre più incerto quanto all'ammontare⁷.

I due citati atti normativi – PNA e Atto di indirizzo ministeriale – sono solo parte di quella “selva intricata” di fonti di rango primario (oltre alla fondamentale legge n. 190/2012, i d.lgs. n. 33/2013 e 97/2016, in tema di trasparenza, la legge n. 179/2017, che ha riformato l'istituto del *whistleblowing*, il d.l. 80/2021, cui si deve la previsione del Piano Integrato di Attività ed organizzazione) e secondario (come il codice di comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, così come modificato ed integrato dal D.P.R. 13 giugno 2023, n. 81), di pianificazione (*in primis*, come già detto, il Piano Nazionale Anticorruzione, redatto

⁵ C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2014, 340.

⁶ R. CALVANO, *I soggetti della riforma universitaria e la Costituzione. Nuovi profili problematici*, in E. PICOZZA, A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino, Giappichelli, 2013, 65.

⁷ S. BATTINI, *op. cit.*, 366.

dall'ANAC, con i relativi Aggiornamenti), di indirizzo, di orientamento (il riferimento è sia alle linee guida dell'ANAC, anche rivolte a tutte le Pubbliche Amministrazioni⁸, che alle linee guida dell'ANVUR). È su questo variegato insieme di atti che si devono innestare non solo gli statuti, ma anche i regolamenti d'Ateneo (ad esempio, quelli in tema di reclutamento della docenza, di disciplina della segnalazione anonima di illeciti o di accesso civico); lo specifico codice di condotta dei dipendenti universitari adottato dai singoli Atenei; il codice etico, applicabile a tutta la comunità universitaria; e, naturalmente, gli atti di programmazione finanziaria e di pianificazione generale che devono contenere, e ricondurre ad un quadro armonico, anche le specifiche misure di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza.

Non è quindi un caso che, in questo contesto, una delle prime questioni da risolvere in tema di prevenzione della corruzione nelle Università sia stata quella dell'individuazione delle fonti normative rilevanti in materia, e del loro rispettivo grado di cogenza rispetto alle fonti che sono, invece, espressione dell'autonomia universitaria. Ebbene, proprio in tema di rapporto tra le fonti sembra ormai essersi chiarito, a favore dell'autonomia universitaria, la portata del Piano nazionale anticorruzione e gli Atti di indirizzo ministeriale/agenziale. È da salutare con favore, al riguardo, quell'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale le misure di prevenzione della corruzione contenute nell'Atto di indirizzo del Ministero e nel PNA diventano vincolanti se recepite all'interno dei regolamenti universitari, mantenendo, viceversa, ove non declinate in norme regolamentari interne, la natura di indicazioni (*soft law*) o raccomandazioni. In altre parole, le misure indicate dall'ANAC sono “suggerite e non imposte”; le Università, pertanto, nella loro piena responsabilità, sono chiamate ad individuare queste misure ed altre “nel modo che più si attagli allo specifico contesto organizzativo, per prevenire i rischi corruttivi come identificati nel processo di analisi e gestione del rischio necessari per l'elaborazione dei propri piani” (Tar Lazio Sez. III ter, sent. 4699/2023). L'obbligo di motivazione della deroga alle misure raccomandate dall'ANAC non opera per il regolamento di Ateneo, quanto per il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (Cons. Stato, sez. VII, sent. 8100/2023)⁹.

⁸ Sull'analisi della c.d. *soft regulation* espressa e implicita che l'Autorità nazionale anticorruzione adotta nei settori del proprio intervento P. PANTALONE, *Il materiale regolatorio dell'ANAC tra attribuzioni espresse e manifestazioni implicite di indirizzo. Garanzie e limiti per la salvaguardia delle posizioni soggettive e della semplificazione del sistema*, in *Persona e amm.*, 2024, 449 ss.

⁹ Su questi temi si v. M. D'AMICO, P. VILLASCHI, *Il sistema delle fonti: quali regole?*, in

Sul punto occorre, tuttavia, una precisazione. Laddove sia direttamente una fonte normativa a prevedere obblighi specifici, l'autonomia universitaria non può essere letta come *ius ad excludendum*, ma come fondamentale strumento di salvaguardia degli interessi finali che sono affidati alla cura dei delle Università. Ciò vale, in particolare, per gli obblighi di pubblicità, fondamentali non solo in funzione di prevenzione della corruzione, ma di *accountability* dell'intero sistema universitario: il giudice amministrativo, anche in una recente pronuncia, ha avuto modo di precisare – con una statuizione riferita ad una Università privata, ma valevole, *a fortiori*, per le Università pubbliche – che la disciplina sulla trasparenza, riferita all'attività e non all'organizzazione (art. 2 *bis*, comma 3, d. lgs. n. 33/2013), non solo non è incompatibile con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Università, ma ne costituisce un logico corollario di completamento; la *disclosure* proattiva determinata dalla disciplina sulla trasparenza restituisce visibilità a quella stessa autonomia, così traguardando la correlativa autonomia del titolare del diritto passivo all'istruzione, per il quale l'Università costituisce il luogo di elezione, la fondamentale formazione sociale entro la quale svolgere (e sviluppare) la sua personalità, ai sensi degli artt. 2 e 34 della Costituzione (Tar Lazio, sez. I-quater, sent. 9085/2025). È importante dunque, sotto questo profilo, che le Università prestino particolare attenzione a evitare o risolvere le criticità tuttora presenti (per esempio in tema di fruibilità dei dati, di loro aggiornamento, di omogeneità di criteri di rappresentazione)¹⁰ e che sembrano mostrare che su questo versante non tutte le Università possano ancora dire di aver superato “l'esame” trasparenza¹¹.

M. RAMAJOLI, A. MARRA (a cura di), *Università e anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 19 ss., anche per riferimenti ad altre sentenze di segno opposto, con particolare riferimento alle indicazioni date da ANAC in merito alla composizione delle commissioni di concorso

¹⁰ Vedasi l'ampia elencazione di elementi critici, riferita però senza distinzione per tipologia di p.a., contenuta nel nuovo PNA 2025-2027.

¹¹ Come mostrano i dati del monitoraggio civico periodico condotto sulla trasparenza della Università dalla Associazione Libera (https://www.libera.it/it-schede-2143-universita_trasparenza_monitoraggio).

2. *Il “posto” dei codici etici e di comportamento nella complessiva strategia anticorruzione degli Atenei*

L'altro pilastro della complessiva strategia di prevenzione della corruzione all'interno degli Atenei è dato dai già citati codici di comportamento e dai codici etici. L'art. 2, co. 4 della legge n. 240/2010 ha infatti imposto a tutte le Università l'obbligo di adottare un codice etico, rivolto all'intera comunità universitaria, formata dal personale docente e ricercatore, dal personale tecnico-amministrativo e dagli studenti¹².

Per quanto concerne il contenuto dei codici etici, la legge n. 240/2010 individua una serie di principi e valori per la redazione degli stessi: il riconoscimento e il rispetto dei diritti individuali, l'accettazione di doveri e responsabilità nei confronti dell'istituzione di appartenenza, la fissazione delle regole di condotta nell'ambito della comunità, la finalità di evitare ogni forma di discriminazione e di abuso, nonché di regolare i casi di conflitto di interessi o di proprietà intellettuale.

La novità di maggior rilievo è stata, tuttavia, la previsione secondo cui sulle violazioni del codice etico, qualora non ricadano nella competenza del Collegio di disciplina, decide, su proposta del Rettore, il Senato accademico; previsione che, secondo la dottrina, ha finito per conferire al codice etico un valore misto, etico ma anche disciplinare¹³, visto che le violazioni del codice etico possono integrare anche infrazioni di competenza del Collegio di disciplina di cui all'art. 10 della legge, a cui è attribuita in relazione al personale docente la funzione di “svolgere la fase istruttoria dei procedimenti disciplinari” e di “esprimere in merito parere conclusivo”.

Tali previsioni vanno coordinate con il codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni emanato in attuazione della legge n. 190/2012, al quale l'articolo 54, comma 3, del testo unico del pubblico impiego conferisce pieno valore giuridico, stabilendo che «La violazione dei doveri contenuti nel Codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare». Ai sensi dell'art. 2 del Codice, esso

¹² Sull'evoluzione di tale disciplina e la sua applicazione al sistema universitario C. CARLONI, *Codici di comportamento e codici etici nelle Università*, in M. RAMAJOLI, A. MARRA (a cura di), *Università e anticorruzione*, cit., 69 ss.

¹³ M. MIDIRI, *I codici etici universitari dalla riforma Gelmini alla legge anticorruzione*, in *Jus*, 2015, 192.

opera in via diretta nei confronti dei pubblici dipendenti contrattualizzati (il personale tecnico-amministrativo), mentre per le categorie di personale in regime di diritto pubblico le sue disposizioni costituiscono principi di comportamento applicabili in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti. Tenuto conto che, ai sensi del nuovo art. 54, c. 5 d.lgs. n. 165/2001, ciascuna amministrazione è tenuta ad adottare un proprio codice di comportamento, che integra e specifica il codice di comportamento nazionale, per le Università si è posto lo specifico problema del coordinamento tra il codice etico e il codice di comportamento.

Taluni Atenei hanno ritenuto i codici etici adottati conformi alle disposizioni della legge anticorruzione e non hanno, pertanto, aggiornato le relative disposizioni; altri Atenei hanno approvato il codice di comportamento, individuando però come destinatario il solo personale tecnico-amministrativo. Ciò è stato sottolineato dall'ANAC la quale aveva dapprima ritenuto necessario che i codici di comportamento delle Università, attuativi della legge n. 190/2012, ove rivolti al solo personale tecnico-amministrativo, contenessero un espresso riferimento al codice etico per quanto riguarda il personale docente, ivi compreso il rettore.

Nel PNA 2017 l'Autorità ha optato per un più forte coordinamento fra codice etico e codice di comportamento, tenuto conto della sostanziale comunanza tra gli obiettivi indicati dal legislatore nella definizione del Codice di comportamento del 2013 e quelli imposti dalla riforma universitaria ai codici etici degli Atenei. Viene così suggerita agli Atenei l'adozione di un documento unico che coniughi le finalità dei due codici, specificando chiaramente in tale sede la distinzione tra i doveri aventi conseguenze disciplinari e quelli a carattere etico, nonché la distinzione dei doveri in rapporto ai destinatari (personale tecnico-amministrativo, professori e ricercatori). Si tratta di un'occasione importante per superare quella vaghezza nella individuazione dei doveri di comportamento dei docenti, che era già stata avvertita quale principale elemento di debolezza dei codici etici elaborati dagli Atenei¹⁴.

In definitiva, la nuova fase codificatoria apertasi dopo il 2013, in base alla quale la violazione delle disposizioni del codice generale nazionale e dei vari codici speciali adottati dalle singole Università comporta sanzioni disciplinari che arrivano fino al licenziamento in caso di condotte parti-

¹⁴ B. G. MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare dei docenti universitari dopo la legge Gelmini*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2013, 99.

colarmente gravi e reiterate, ha portato con sé anche il parallelo processo di giuridicizzazione dei codici etici, per cui essi ormai non si limitano a individuare regole di condotta, ma prevedono pure sanzioni (disciplinari e non) in caso di violazione delle loro disposizioni; con la precisazione che la rilevanza disciplinare del codice etico riguarda però solo i docenti e non l'intera comunità universitaria, visto che per il personale amministrativo e gli studenti restano fermi gli illeciti disciplinari e le sanzioni loro propri. In questo contesto, l'unificazione tra codice di comportamento e codice etico, raccomandata in più documenti dall'ANAC (Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione e Linee guida n. 177/2020, in materia di codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche), che alcuni Atenei hanno già provveduto ad attuare, si pone nella prospettiva di considerare, come già detto, l'organizzazione universitaria come un tutt'uno, nella quale il diverso ruolo della componente accademica e di quella amministrativa non può comunque comportare disparità ingiustificate di trattamento. Da questo punto di vista, il decentramento del potere disciplinare rispetto all'area della docenza, che l'art. 10 della legge Gelmini ha trasferito dal CUN (Consiglio Universitario Nazionale) al Collegio di disciplina dei singoli Atenei, ha posto in capo a quest'organo interno di Ateneo la responsabilità di censurare tutti i comportamenti della comunità accademica che possano distogliere gli Atenei dal perseguimento delle proprie finalità istituzionali, sorvegliando, in particolare, i conflitti di interessi. È in questa direzione che l'ANAC ha suggerito di potenziarne l'autonomia attraverso: a) il ricorso a figure esterne all'Ateneo, almeno per una parte del collegio; b) l'elezione di almeno una parte del Collegio, 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.

3. *Il ruolo dei controlli interni nella prevenzione della corruzione e della trasparenza: alcune notazioni*

Il riferimento appena compiuto ad un organo interno di Ateneo suggerisce di svolgere qualche ulteriore considerazione sul contributo che essi possono offrire alla prevenzione della corruzione amministrativa intesa

quale componente della più ampia strategia di creazione di valore pubblico. In questa fase storica particolare, connotata da incisivi cambiamenti legati agli impegni correlati al Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), caratterizzato per le Università da ingenti flussi di risorse, anche se vincolate a precisi obiettivi di ricerca o di sviluppo edilizio, richiede senz'altro il rafforzamento dell'integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione per evitare che i risultati attesi con l'attuazione del PNRR siano vanificati da eventi corruttivi, senza incidere sullo sforzo volto alla semplificazione e alla tempestività delle procedure amministrative. Proprio all'interno delle Università è nata, del resto, quell'idea di un piano integrato della performance, della trasparenza e della prevenzione della corruzione, inteso a unificare in un unico documento più atti di programmazione, che è poi stata recepita dal legislatore nazionale, ed estesa, salvo qualche eccezione, a tutte le amministrazioni, con la più recente disciplina del PIAO¹⁵. Nel caso delle Università, l'integrazione impone di considerare l'Università nel suo complesso, non limitando l'attenzione alle sole funzioni e ambiti di azione del personale dirigente e tecnico-amministrativo, ma anche includendo le aree della Ricerca, della Didattica e della Terza Missione, funzioni proprie del corpo docente e sulle quali sono già in essere paralleli sistemi di misurazione e valutazione a livello nazionale (il Sistema AVA sull'accreditamento delle sedi, dei dipartimenti, dei corsi di studio e dei corsi di dottorato di ricerca, nonché la VQR sulla ricerca e sulle politiche di reclutamento).

Attraverso lo strumento del PIAO, è dunque possibile ottimizzare le risorse delle PA (umane, finanziarie e strumentali) per perseguire gli obiettivi posti con il PNRR in una prospettiva di razionalizzazione e semplificazione, mantenendo ferma la qualità dell'azione amministrativa e dei servizi erogati all'utenza. Il PIAO richiede però, come è ben noto, proprio in quanto piano integrato, il contributo coordinato e condiviso di tutti gli organi responsabili della elaborazione, attuazione e monitoraggio delle sue varie sottosezioni – *in primis*, l'RPCT di Ateneo, il Nucleo di Valutazione ed il Presidio di Qualità dell'Ateneo, e poi la governance di Ateneo, responsabile dell'approvazione e dell'aggiornamento del Piano e della sua coerenza con gli altri atti fondamentali di ateneo, come il Piano strate-

¹⁵ Cfr. E. D'ALTERIO, *Valutazione della Performance e prevenzione della corruzione nell'amministrazione universitaria*, in M. RAMAJOLI, A. MARRA (a cura di), *Università e anticorruzione*, cit., 53 ss.

gico – e la predisposizione di strumenti idonei a raccogliere, elaborare ed aggiornare i flussi di dati, informazioni, documenti e provvedimenti degli organi competenti relativi alle distinte tipologie di attività e servizi dell'Amministrazione. A questo scopo, l'utilizzo degli strumenti digitali, la cui implementazione rappresenta, del resto, uno dei più importanti obiettivi del PNRR, è fondamentale per la rilevazione statistica e il monitoraggio integrato, quale leva strategica dell'Ateneo per l'attività conoscitiva e decisionale degli organi di vertice con l'obiettivo di monitorare e indirizzare tutte le funzioni amministrative. In tal modo sarà possibile assicurare l'integrazione verticale tra Piano di mandato, piano strategico e PIAO, e, dall'altro, la sua integrazione orizzontale con il bilancio previsionale.

All'utilizzo di *software* applicativi per un monitoraggio informatizzato che consenta verifiche puntuali, anche *in itinere*, al fine di apportare eventuali modifiche e/o aggiornamenti alla pianificazione a fronte delle criticità via via riscontrate, fa riferimento anche il più recente PNA 2025-2027, che insiste sull'esigenza che anche il monitoraggio degli esiti del PIAO sia integrato, quanto deve esserlo, a monte, la mappatura unica ed integrata dei processi. Tutta la struttura del nuovo PNA, del resto, è configurata in termini strategici, quindi prevede specifici obiettivi, azioni che hanno tempi, risultati attesi, indicatori e *target* per anno.

L'attuazione degli obiettivi di prevenzione della corruzione e della trasparenza non può in ogni caso, all'interno degli Atenei, prescindere dal ruolo assegnato al Nucleo di Valutazione; il quale, proprio per la rilevanza delle funzioni ad esso attribuite, deve godere di ampia autonomia. Fin dal 1999 il legislatore ha previsto (l. 370/1999) che le Università debbano assicurare ai Nuclei – che nelle Università assommano le funzioni degli OIV anche per quanto concerne i controlli con finalità di prevenzione della corruzione e di garanzia della trasparenza «l'autonomia operativa, il diritto di accesso ai dati e alle informazioni necessari, nonché la pubblicità e la diffusione degli atti, nel rispetto della normativa a tutela della riservatezza». Si tratta di una previsione che da un lato si correla alla natura delle attività da svolgere, e dall'altro lato evidenzia la natura autonoma – che troverà successiva conferma nella legge 240/2010 – di un organo di valutazione che rimane comunque “interno” alle istituzioni universitarie. Considerate la molteplicità e la portata delle attività svolte dai Nuclei e le competenze necessarie, non sorprende che la legge 240/2010 abbia specificato non solo che i Nuclei sono organi statutari degli Atenei, ma anche che devo-

no essere costituiti da «soggetti di elevata qualificazione professionale in prevalenza esterni all'Ateneo». Non sorprende nemmeno che la legge 240/2010 abbia introdotto la «garanzia di una rappresentanza elettiva degli studenti» negli organi accademici e quindi anche nel Nucleo di Valutazione, dando attuazione ad uno dei principi del Processo di Bologna che prevede che gli studenti siano il più possibile partecipi della vita accademica, finanche «partecipi a pieno titolo del governo delle istituzioni di istruzione superiore». In effetti, l'attività dei Nuclei è riconducibile, da un lato, alla logica della responsabilità, della garanzia, della verifica dei risultati in chiave sanzionatoria, della rendicontazione in chiave di accertamento delle regolarità e della rispondenza a standard; dall'altro, alla verifica dei risultati nella chiave del miglioramento, dell'apprendimento, della promozione della qualità, come risorsa per le decisioni future. La complessità del ruolo duale dei Nuclei induce a ritenere opportuno che questo organo sia dotato della necessaria autorevolezza, assicurata da componenti che posseggano specifiche e solide competenze, per fare in modo che la funzione di consulente possa coincidere con quella di garante di imparzialità nell'espletamento dei suoi molteplici e differenziati compiti¹⁶.

Nella stessa logica deve essere declinata l'autonomia del ruolo dell'RPCT, stante la delicatezza delle funzioni che la legge gli attribuisce (si veda l'ampio spazio dedicato all'RPCT anche nell'ultimo PNA 2025-27) e l'importanza che, all'interno di esse, riveste la funzione di proporre ed individuare le specifiche misure volte a prevenire i rischi corruttivi generali (si pensi a tutto il mondo degli appalti) e quelli specifici del mondo universitario (si pensi, in particolare, al sistema di reclutamento del personale accademico, dove le misure volte a prevenire fenomeni corruttivi appaiono ancor più cruciali in mancanza, allo stato attuale – o almeno fino al recepimento della direttiva europea in materia di repressione della corruzione, di cui testo Parlamento e Consiglio Europeo hanno raggiunto l'accordo definitivo lo scorso 2 dicembre – della punibilità di condotte un tempo riconducibili all'abuso d'ufficio ed all'inapplicabilità ai concorsi universitari del reato di turbativa d'asta). L'RPCT è a tutti gli effetti, come nelle altre amministrazioni, un organo di controllo interno, la cui autonomia deve, tuttavia, essere garantita non solo tramite l'eventuale intervento dell'ANAC, ma, in via preventiva, attraverso l'attribuzione dell'incarico

¹⁶ C. FIORAVANTI, M. CAMPANA, *I Nuclei di valutazione delle Università italiane trent'anni dopo, fra conferme dal passato e riflessioni per il futuro*, in *Istituz. Fed.*, 2022, 981 ss.

a dirigenti di prima fascia, o equiparati; ciò include il Direttore generale, figura scelta tra personalità di elevata qualificazione professionale e comprovata esperienza, cui compete la complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'Ateneo. Laddove, tuttavia, esso sia l'unica figura apicale, è necessario garantire un bilanciamento delle funzioni e dei poteri per evitare, quanto più possibile, la concentrazione di poteri decisionali in una o poche figure. Se ciò non sia effettivamente praticabile, considerate le ridotte dimensioni dell'ente, l'ANAC ha suggerito di prevedere adeguati controlli o ricorrere alla c.d. segregazione delle funzioni.

4. *Le prospettive della riforma in itinere*

Il breve *excursus* appena compiuto conduce a rimarcare l'importanza dei controlli interni anche nella prospettiva della riforma *in itinere*. Il buon funzionamento di controlli interni appare indispensabile per tutte le pubbliche amministrazioni, ma diviene strumento di inveroamento dell'autonomia per tutti gli enti a cui è riconosciuta dalla Costituzione. Per queste amministrazioni, la capacità di verifica e di giudizio interno della propria attività è il miglior antidoto rispetto a proposte volte ad aumentare i controlli esterni. Tanto più, quindi, le Università saranno in grado di svolgere una seria attività di verifica ed autocorrezione, tanto più potranno difendersi anche dalla centralizzazione che sembra animare le proposte di riforma *in itinere*. L'autonomia universitaria non è, del resto, come tutta la dottrina ha sottolineato, un privilegio corporativo, ma un principio costituzionale (art. 33) e una condizione imprescindibile per la qualità della ricerca e della didattica.

Riguardo ai controlli espressamente rivolti alla prevenzione della corruzione e della trasparenza, come è stato acutamente rilevato dalla miglior dottrina, oggi più che mai è importante ricercare all'interno dell'Università un punto d'equilibrio tra una disciplina anticorruzione rigida, uniformante e onnipervasiva, da un lato, e un ordinamento che, fondato sull'erronea convinzione della discrezionalità amministrativa come spazio libero dal diritto, non garantisca la creazione di quel "valore pubblico" da parte delle Università a cui mira l'intero sistema anticorruzione. Il contemperamento di tali opposti può essere ricercato comunque in un contesto di garanzia

dell'autonomia delle Università, intese come formazioni sociali in cui si svolge la personalità dei singoli (art. 2 Cost.), per ciò stesso fondamentali promotrici dell'etica della legalità e della cultura dell'integrità¹⁷. Un'autonomia che – ci si auspica – possa trovare conferma anche nel contesto della riforma universitaria in corso di elaborazione, la quale, pur non intervenendo direttamente sulle funzioni assegnate agli organi interni dedicati alla valutazione ed al controllo, è destinata ad incidere profondamente sulla *governance* di ateneo nel suo complesso. È importante che all'interno di tale riforma trovino adeguato spazio anche tutti i correttivi volti a facilitare la piena attuazione degli obiettivi di trasparenza ed integrità, base della credibilità dell'intera galassia universitaria.

Abstract

Il contributo passa in rassegna le principali problematiche che hanno caratterizzato l'attuazione della strategia di prevenzione della corruzione e di trasparenza nelle Università pubbliche alla luce dell'autonomia ad esse costituzionalmente garantita, soffermandosi sul ruolo svolto dagli organi interni di indirizzo e di controllo di Ateneo e sull'importanza di un efficace sistema di programmazione e controllo interno per il raggiungimento degli obiettivi di questa fondamentale politica pubblica.

The paper reviews the main issues that have characterized the implementation of the corruption prevention and transparency strategy in public universities, considering their constitutionally guaranteed autonomy. The role played by the university's internal *governance* and control bodies is examined in order to stress the importance of an effective internal planning and control system for achieving the objectives of this fundamental public policy.

¹⁷ In questo senso M. RAMAJOLI, A. MARRA, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Università e anticorruzione*, cit., XVI.