

*Quando l'Università pensa sé stessa:
riflessioni su etica, cultura, legalità*



23 novembre 2018



Questo Volume è sotto licenza Creative Commons
Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

*Quando l'Università pensa sé stessa:
riflessioni su etica, cultura, legalità*

Raccolta degli interventi svolti al convegno tenutosi il
23 novembre 2018 nell'aula della Meridiana
dell'Università degli Studi di Genova

Realizzato con il contributo dell'Università degli Studi di Genova

INDICE

Ringraziamenti (S. Pitto).....	5
Dalla legalità alla socialità responsabile (R. Marra).....	7
Don Milani si è fermato a Barbiana? (S. Pivato).....	13
Corruzione e università (A. Vannucci).....	18
L'autonomia universitaria alla prova del principio di legalità (M. Cosulich)	25
Uno sguardo dell'operatore del diritto sui temi dell'anticorruzione: il Piano della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Università di Genova (P. Morini).....	32
L'etica pubblica del rendere conto (E. Ceva).....	51
L'impegno di ADI per la lotta alla corruzione e al potere baronale nell'Università (G. Montalbano).....	57
Relazione di sintesi (A.C. Taramasso).....	60

RINGRAZIAMENTI

Questo libro contiene la trascrizione degli interventi svolti il 23 novembre 2018 presso l'Aula Meridiana dell'Università degli Studi di Genova durante il Convegno intitolato "Quando l'Università pensa sé stessa: riflessioni su etica, cultura, legalità".

A nostro modo di vedere, la particolarità e l'importanza di quest'iniziativa non risiede solo nel tema affrontato, senza dubbio importantissimo e purtroppo non abbastanza trattato in analoghi appuntamenti divulgativi, ma piuttosto nei soggetti che di questo evento sono stati i promotori.

L'idea di organizzare l'incontro, infatti, è stata elaborata proprio in seno all'accademia e più precisamente da parte dei giovani dottorandi e dottori di ricerca che di quello stesso mondo universitario rappresentano l'avvenire, oltre che dall'ADI, l'associazione che li unisce nella passione per il mondo della ricerca e nella volontà di lavorare per il suo miglioramento.

La finalità alla base dell'iniziativa, espressa molto bene nel titolo del Convegno (felice intuizione di Federico Ponte), è dunque quella di un ripensamento globale e collettivo dell'università da parte di chi la ricerca la vive quotidianamente ed è toccato inevitabilmente dalle conseguenze di quelle distorsioni del sistema che ne turbano il buon funzionamento, come, appunto, i fenomeni di illegalità.

In questa prospettiva un primo ringraziamento va all'Università di Genova ed al Magnifico Rettore Paolo Comanducci per aver incoraggiato e reso possibile quest'iniziativa.

Un secondo importante ringraziamento va ai relatori intervenuti: Realino Marra, Stefano Pivato, Alberto Vannucci, Matteo Cosulich, Paola Morini, Emanuela Ceva, Giuseppe Montalbano ed Angela Taramasso, sia per aver sposato il nostro progetto e partecipato insieme a dottorandi e dottori di ricerca a questo momento di riflessione collettiva sia per l'alto livello contenutistico di tutti gli interventi.

Ringrazio infine i membri del direttivo della Sede di Genova dell'ADI Federico Ponte, Nicolò Fuccaro, Valentina Giussani, Daniele Rosa,

Matteo Fiocca per l'ideazione e l'organizzazione dell'evento e la Segreteria Nazionale dell'Associazione per il lavoro svolto ed il supporto alla sede locale.

L'evento di Genova ha rappresentato la tappa iniziale di una campagna nazionale sulla legalità promossa dalla nostra associazione e, speriamo, solo il primo di una serie di eventi dedicati al tema nelle università italiane.

Simone Pitto

Coordinatore ADI Genova

INTRODUZIONE

Dalla legalità alla socialità responsabile

Realino Marra

Professore ordinario di Filosofia del diritto,
Università degli Studi di Genova

La mia non può essere considerata una vera introduzione. Per riprendere il vostro titolo, temo che il mio intervento sarà semplicemente un pensare me stesso posto di fronte alle grandi questioni che richiamate. Come ho detto agli amici che hanno organizzato il Convegno, ognuno dei temi proposti potrebbe tranquillamente diventare oggetto di riflessione di un corso intero di lezioni. Quindi: cercherò di fare del mio meglio, limitandomi a riportarvi in maniera sintetica poche considerazioni personali sui nessi che intravedo tra etica, legalità e cultura.

Mi ricollego a quanto il dr. Cantore ha detto nei suoi interventi a Genova, a Palazzo Ducale e da noi in Università, il 22 ottobre scorso. Tra le altre cose ha confessato, come ricorderete, di non amare particolarmente il termine “legalità”. Ebbene sono del suo stesso avviso. Non sono nella condizione di riportare le sue ragioni. Vi indico semplicemente le mie. Che sono di due tipi.

La prima è di ordine scientifico: il termine potrebbe far pensare ad una identificazione di diritto e legge. E questo sarebbe per me un riduzionismo inaccettabile: scorretto lungo tutta la storia del diritto in Occidente, ma ancora di più nei nostri tempi che vedono, e non da adesso, la crisi dello Stato legislativo. Non penso che l'ipertrofia legislativa che affligge le nostre comunità politiche possa valere come una qualche smentita di questa assunzione. La vedo anzi, direttamente, come una delle manifestazioni di questa crisi. Il fatto è che in realtà le regole del diritto hanno da sempre caratteri e provenienze molto diverse, non sono solo le norme poste da un potere di comando. E

soprattutto nel diritto contano gli uomini, le diverse culture tecnico-professionali, e poi le culture della società orizzontale¹.

Ma vi sono anche delle ragioni politico-culturali. La credenza nella legalità è la disposizione a obbedire a norme formalmente corrette, e poste secondo procedure stabilite in precedenza. Non si obbedisce alla persona, in virtù di un suo diritto personale, bensì alla regola stabilita, cioè alla norma. Principio importante, e anche indispensabile di uno stato di diritto, a condizione però di vincolarlo rigorosamente alla libertà di pensiero e di critica. Questa per me è il bene più prezioso, e allo stesso tempo anche potenzialmente sempre a rischio anche nelle cd. democrazie avanzate. Se avessi il coraggio vorrei poter praticare più largamente la virtù della disobbedienza (per parafrasare don Milani). La legge non è mai buona per il fatto di essere legge. Nel mio percorso di vita, come credo in quello di tutti, ci sono leggi che ho considerato discutibili o che mi hanno indignato, e talvolta persino ripugnato.

Come tanti non ho appunto la risolutezza necessaria per praticare direttamente forme di obiezione di coscienza. Ma desidero fortemente, come credo tutti, che sia efficacemente garantito il mio diritto alla obbedienza critica, a coltivare cioè, nelle forme ammesse, i principi della mia etica della convinzione (*Gesinnungsethik*, è il termine famoso di Weber), quelli che ritengo giusti in sé. Questa è una condizione spirituale che l'individuo sente come un'acquisizione irrinunciabile della contemporaneità. E che ha favorito il politeismo dei valori di cui parla Nietzsche, assieme a molti altri pensatori dopo di lui. Una situazione di individualismo morale, che sempre Weber ha evocato con parole incisive. Sembra, scrive, che dopo un millennio, quello dell'età di mezzo, dominato dal grandioso pathos dell'etica cristiana, le antiche divinità si siano levate dalle loro tombe per riprendere la loro contesa per il dominio della nostra vita². Una condizione, si direbbe, di nuovo paganesimo. Mai come oggi al mercato delle idee e dei valori si trova di

¹ Sui caratteri del diritto in questo tipo di società rimando in particolare a L.M. Friedman, *La società orizzontale*, 1999, trad. di G. Pino, Bologna, il Mulino, 2002.

² M. Weber, *La scienza come professione. La politica come professione*, 1917-9, trad. di Pietro Rossi-F. Tuccari, Torino, Comunità, 2001, p. 30.

tutto, ideali nobili e evidenti farneticazioni, pensieri generosi e orientamenti spregevoli, idee articolate e idee ottuse.

Conta questa dimensione culturale nella vita del diritto? Conta molto. Visioni del mondo e valutazioni, giudizi di realtà e giudizi di valore, sono le prime istruzioni regolative a guidare concretamente le condotte degli attori sociali. La vita di relazione ne dipende direttamente. Ma attraverso questa anche il diritto. Per evidenziare solo una questione: anche l'obbedienza ad una norma stabilita è un'azione sociale. A seconda delle idee dei singoli l'impatto di una legge può cambiare molto. E nella modulazione dell'obbedienza, soprattutto nei confronti di leggi per qualche motivo non gradite, gli italiani sono insuperabili, anche rispetto alle argomentazioni etiche o pseudo-etiche dei motivi della loro adesione condizionata o espressa, come dire, in termini percentuali.

Due considerazioni intermedie. Adopero "cultura" nel senso dell'antropologia culturale, intendendo un insieme interconnesso di modi di pensare, di sentire e di agire in un contesto collettivo e in un tempo determinato. Non so se nel titolo del vostro Convegno sia questo il senso. Probabilmente no. Il riferimento all'Università mi fa pensare che stiate adoperando l'accezione tradizionale di "cultura", la *paideia* dei greci, il processo di educazione e formazione attraverso l'istruzione. I referenti individuati dai due concetti sono entrambi importanti, ma molto diversi. Quelli del concetto socio-antropologico sono chiaramente più ampi, e quindi suscettibili di ricerche e di analisi decisamente più complicate, dal momento che riguardano il senso interno e intenzionato delle condotte.

Seconda considerazione. Con il discorso fatto finora ho chiamato in causa due dei tre sistemi regolativi indicati nell'opera di un grande illuminista o proto-illuminista tedesco, Christian Thomasius: da un lato le regole del diritto e dall'altro le regole della morale individuale, le regole dello *justum* e le regole dell'*honestum*.

E con questo ritorno a Cantone. C'è un'altra parte del suo intervento che non mi ha convinto, quella che insisteva sull'importanza della qualità formale delle regole, in questo caso delle regole scritte,

delle norme statuite. Vi leggo da un lato il comprensibile orgoglio dello specialista, che mette al centro dei problemi la precisione tecnico-giuridica del lavoro, e dall'altro vi percepisco di nuovo la speranza o l'auspicio di un intervento dall'alto, da parte un legislatore più accorto, più attento, più avveduto.

Ebbene, temo che questa mentalità faccia rientrare dalla finestra il problema del legalismo cacciato dalla porta. Intendiamoci, proprio la vicenda tragicomica del codice degli appalti solleva giustamente la questione della qualità legislazione. In un tempo lontano in cui ho fatto anche il giurista positivo ho toccato con mano il problema del decadimento delle tecniche di redazione delle leggi. Ma da giurista "negativo" tendo anche a pensare che non sia la questione da mettere in cima alla lista delle situazioni problematiche.

I problemi più grandi, soprattutto da noi, vengono dalla terra di mezzo, da quello spazio sociale in cui ci si libera, o ci si dovrebbe liberare, come scrive Hanna Arendt, della soggettività della singola esperienza, in cui si confrontano i diversi punti di vista su tutte le cose, quelle piccole e quelle grandi, in cui le proprie valutazioni e i propri giudizi sono messi alla prova nella discussione e nel confronto. Questo è lo spazio del vivere insieme nel mondo: spazio pubblico lo chiama Arendt, o sfera pubblica Jürgen Habermas³. È lo spazio dell'agire politico in senso ampio, dell'agire del singolo che si impegna a comportarsi come membro di una *polis*, di una comunità.

È lo spazio in cui si costruisce una socialità responsabile, in cui si elaborano le regole che Thomasius chiama del *decorum*. Il lessico è un po' *d'antan*, ma poi neanche troppo. Fuor di metafora, se pensiamo alla cura dei concreti spazi pubblici e comuni da parte dei cittadini in altri paesi ci rendiamo conto che proprio "decoro" è forse il termine più adatto per esprimere sinteticamente la dignità di un senso civico elevato.

³ Cfr. *Vita activa. La condizione umana*, 1958, traduzione di S. Finzi, Milano, Bompiani, 1997; J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, 1962, trad. di A. Illuminati-F. Masini-W. Perretta, Roma-Bari, Laterza, 1977.

Dall'esperienza dell'esercizio quotidiano del vivere insieme vengono le regole sociali di una buona convivenza. Regole si ispirano ad un'etica diversa, un'etica della responsabilità, in cui nessuno dà per scontata né la propria bontà e perfezione né quella degli altri. Un'etica di soggetti che si sentono prima di tutto «esseri umani legati ad altri esseri umani da interessi comuni e dalla necessità di un reciproco riconoscimento», e che «coltivano la capacità di immaginarsi nei panni di un'altra persona», come scritto da un'altra importante filosofa, Martha Nussbaum⁴. Mettersi al posto di un altro, e anzi di molti altri, facendo un esercizio (lo dico parafrasando Husserl) di sospensione fenomenologica, mettendo cioè tra parentesi il proprio punto di vista e aprendosi a più punti di vista.

Conta questa socialità responsabile per la vita del diritto? Sì, secondo me conta moltissimo. Ma allora il problema è davvero quello indicato da Cantone, semplicemente quello delle buone regole scritte bene? In realtà nello specchio della politica sono riflessi i vizi e le virtù della comunità dei governati. Questi, specie in Italia, amano rappresentarsi come migliori dei governi. Io penso invece che ogni Paese ha i politici che si merita. Comunità allenate a prendersi cura fin dagli aspetti più minuti della sfera pubblica, a prendere sul serio le questioni del vivere comune, quasi sempre mettono capo a buone leggi.

A quasi duecento anni dal *Discorso sopra lo stato presente dei costumi degl'Italiani* di Giacomo Leopardi il problema della nostra comunità nazionale è purtroppo, secondo me, rimasto immutato, è un individualismo che considera un fastidio le regole di una “società stretta”, che cerca di prolungare la soggettività della sfera privata in ogni ambito della vita di relazione. Nella sfera pubblica si cerca di ricostruire l'idea di famiglia, di gruppo chiuso, di fazione, sulla base di legami personalistici di fedeltà e appartenenza. Una socialità scarsa dunque, scrive Leopardi, che fa di ogni cosa occasione di conflitto, di contrasto, di disputa con l'altro o con l'altra fazione. Mi servo anche di Gadda: da

⁴ *Coltivare l'umanità. I classici, il multiculturalismo e l'educazione contemporanea*, 1997, trad. di S. Paderni, Roma, Carocci, 1999, p. 104.

noi emerge purtroppo, e appunto non da ora, un «totale difetto di una logica associativa»⁵.

Un giornalista, che è anche professore di filosofia, Giancristiano Desiderio, ha scritto recentemente un *pamphlet che ha un titolo secondo me molto appropriato, L'individualismo statalista. La vera religione degli italiani*⁶. È questo l'esito paradossale della tendenza nazionale a scavalcare a pie' pari la dimensione della socialità responsabile. L'interlocutore diventa direttamente lo Stato, o meglio gli uomini politici al governo del Paese, ai quali non si chiede la promozione di valori e interessi comuni, ma la protezione di interessi particolari. Un meccanismo di voto di scambio, fatto come dire in grande stile e sotto la copertura perfetta della legalità apparente del consenso elettorale.

⁵ Cfr. G. Leopardi, *Discorso sopra lo stato presente dei costumi degl'Italiani*, 1824-6, in G. Leopardi, *Tutte le poesie e tutte le prose*, a cura di L. Felci-E. Trevi, Roma, Newton & Compton, 2005³, pp. 1016-9; C.E. Gadda, «Per favore mi lasci nell'ombra». *Interviste 1950-1972*, a cura di C. Vela, Milano, Adelphi, 1993, p. 85.

⁶ Macerata, Liberilibri, 2017.

INTERVENTO

Don Milani si è fermato a Barbiana?

Stefano Pivato

Professore ordinario di Storia contemporanea,
Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo”

Nel 2015 ho pubblicato, presso l'editore Donzelli, un pamphlet: *Al limite della docenza. Piccola antropologia del professore universitario*. Un pamphlet che ha fatto un certo rumore, sulla stampa e sul web suscitando, due opposti schieramenti: da una parte quanti, come Gian Antonio Stella sulle pagine del *Corriere della Sera*, salutarono il libro citando Curzio Malaparte: «Non mi stancherò mai di ripetere che vi sono due modi di amare il proprio paese: quello di dire apertamente la verità sui mali, le miserie, le vergogne di cui soffriamo, e quello di nascondere la realtà sotto il mantello dell'ipocrisia, negando piaghe, miserie, e vergogne, anzi esaltandole come virtù nazionali. Tra i due modi, preferisco il primo...».

Sulle pagine di *Liberò*, il giornale diretto da Vittorio Feltri, si riconosceva che tutto o quasi tutto quello che c'era scritto nel pamphlet era vero e sacrosanto però – proseguiva la recensione, l'autore ha mancato di buon gusto perché non si sputa nel piatto dove si mangia.

Un modo di dire, per riprendere la citazione di Malaparte, che i panni non si lavano in piazza ma in casa. Anzi, non si lavano affatto.

Il che mi sembra, per riprendere uno dei temi di questo convegno, quanto mai distante da un concetto di etica che postula in primo luogo il bene comune e, secondo la definizione del vocabolario Treccani, «intenda indicare quale sia il vero bene e quali i mezzi atti a conseguirlo, quali siano i doveri morali verso sé stessi e verso gli altri, e quali i criteri per giudicare sulla moralità delle azioni umane».

Molto raramente l'Università riflette su sé stessa e sui temi che sono proposti in questo seminario. E questa riflessione è tanto più utile se consideriamo il grado di approssimazione del mondo dell'informazione

sull'università. Talvolta pressapochista e incline a cogliere lo scandalo, la stampa italiana contribuisce ad accrescere la misteriosità della vita accademica. Di fronte a uno sconcertante panorama, politici, giornalisti e opinionisti hanno dettato ricette e rimedi, spesso all'insegna dell'improvvisazione attraverso dati che vengono utilizzati in maniera parziale o manipolati al solo scopo di dimostrare tesi preconcepite. Per questo è importante che l'Università, l'unica in grado di capire un linguaggio per il mondo esterno spesso indecifrabile, rifletta su sé stessa. E riflettere su sé stessa significa in primo luogo capire il modo migliore di risolvere quali sono i mali endemici dell'Università. Secondo i dati più recenti sono poco meno della metà (49,1%) gli studenti delle scuole superiori che si sono iscritti all'università per l'anno accademico 2014/2015. E per quanti si iscrivono l'Anvur, nel suo Rapporto della ricerca 2013 parla di carriere universitarie infinite, quando non si interrompono a metà. E di studenti «inattivi», che si iscrivono e pagano consistenti tasse ma che poi non riescono a superare neppure una materia.

Sta di fatto che, una volta iscritti all'università, in tutti gli altri Paesi europei gli studenti riescono a laurearsi prima dei nostri ragazzi. In Italia, la situazione descritta dai numeri appare piuttosto grave: il cosiddetto «tasso di completamento dell'istruzione universitaria» è pari al 45,3 per cento, contro il 79,4 del Regno Unito, il 72 per cento della Finlandia e il 64 per cento della Francia. Sarebbe anche questa la causa del penultimo posto in classifica dell'Italia per giovani 25/34enni in possesso di una laurea. In Europa soltanto la Turchia fa peggio di noi. Gli opinionisti individuano due cause principali della bassa percentuale di laureati: il diritto allo studio ma anche la scarsa attenzione che alla didattica viene dedicata dal docente universitario.

Di fronte a una università che non riesce a laureare oltre il 50% di quanti si iscrivono appare scontato affermare che il nostro sistema dell'istruzione appare lontano dagli ideali della Scuola di Barbiana che erano quelli di costituire un'istruzione inclusiva. Queste cifre fanno apparire anacronistico il motto di don Lorenzo Milani, *I care*,

letteralmente *mi importa, mi interessa, ho a cuore* (in dichiarata contrapposizione al *Me ne frego* fascista).

Avere a cuore il problema universitario significa riflettere e porre rimedio a un problema annoso come quello del diritto allo studio. L'Italia è tra gli ultimi stati come percentuale di beneficiari di interventi a sostegno del diritto allo studio. Dati recenti ci riferiscono che in Francia i beneficiari sono pari al 30% degli iscritti. In Germania è uno studente su quattro. In Italia appena il 10% avrebbe diritto alla borsa di studio, con modeste risorse dedicate allo scopo. Di più, l'Italia vanta un primato poco invidiabile come quello degli **«idonei senza borsa»**, ossia quei giovani riconosciuti capaci e meritevoli (per indici di studio e reddito) in base alle norme stabilite dallo Stato ai quali non viene concesso l'assegno di studio per mancanza di fondi delle Regioni.

È necessario (etico) che sia l'Università a riflettere su questi problemi piuttosto che delegare a un sistema politico che si è dimostrato incapace a risolvere problemi di questa natura. Una riflessione di questo genere si impone ad esempio di fronte all'ultima Riforma del sistema universitario italiano, la 240, la cosiddetta legge Gelmini. Quella legge è stata definita una riforma. Ma riformare, secondo l'etimologia corrente, significa rinnovare. Ebbene quella riforma, alla luce della sua applicazione, non ha dato vita ad alcun rinnovamento del ruolo dell'università. Piuttosto quei provvedimenti stanno in rima con un'opera di complicazione che rischia di soffocare il sistema universitario. Anzi, riflettendo sugli effetti delle riforme universitarie degli ultimi decenni, vien da dire quanto Tomasi di Lampedusa scriveva nel *Gattopardo* a proposito del Risorgimento italiano: «Se vogliamo che tutto rimanga com'è, bisogna che tutto cambi».

Gioverebbe chiedersi, in questo contesto, quanto, in termini di PIL l'incapacità del sistema politico a risolvere i problemi dell'università faccia perdere al paese. È stato stimato che la «fuga dei cervelli» comporta un saldo negativo di 1,2 miliardi; senza questo fenomeno il PIL avrebbe un aumento calcolato in 20 miliardi di euro, cioè l'equivalente di una manovra finanziaria.

Nell'arco dell'ultimo ventennio l'università italiana è transitata da un modello formativo nel quale gli studenti «imparavano a imparare» a uno nel quale bisognava «imparare un mestiere in fretta» (le lauree triennali). E i risultati stanno negli sconsolanti dati sulla occupazione.

In questo scenario l'università deve svolgere un compito attivo per lo sviluppo della conoscenza e la diffusione del sapere, per l'affermazione di valori positivi e per la formazione di competenze funzionali alla crescita economica e civile del paese. In questa direzione la politica può e deve esercitare un ruolo di primo piano. Ma è l'Università che deve agire da stimolo su una classe politica incline, per citare Martha Nussbaum – a un diffuso «pregiudizio politico nei confronti del sapere» quasi che il sapere non possa costituire un antidoto a quello che è stato definito un «clima diffuso di declinologia».

Certo la classe politica non è esente da responsabilità ma anche l'Università dovrebbe – e so quanto può risultare utopistica questa affermazione – sottoporsi a una autoriforma.

Cosa è cambiato in ambito concorsuale nel mondo universitario? Lo chiedo al pubblico attraverso la lettura di due considerazioni. La prima è estrapolata da un articolo del *Corriere della Sera*. All'indomani dello svolgimento di un concorso la commissione proclamava il vincitore. Due giorni più tardi, interveniva il ministro della Pubblica Istruzione e invalidava i giudizi della commissione proclamando motu proprio un nuovo vincitore. A quel punto uno dei commissari che aveva visto stravolto il proprio lavoro interveniva sulle pagine del *Corriere della Sera* domandandosi «che fede possono avere i giovani nella giustizia dei concorsi». E di fronte all'esito di quel concorso il commissario domandava ancora: «Dite se non è naturale che gli italiani diventino scettici verso tutti i partiti e credano che le influenze di setta o personali abbiano più valore del merito e quindi diffidino di tutto e di tutti».

Il brano che ho appena letto potrebbe benissimo essere applicato a uno dei numerosi e recenti concorsi universitari oggetto di polemiche che rimbalzano dalla stampa sui social domandandosi inevitabilmente quale grado di sfiducia generino nei giovani.

Ebbene, a parte le circostanze, il primo atto di denuncia che ho letto è riportato su un numero del *Corriere della sera* di 120 anni fa (dicembre 1897) e l'autore è uno dei massimi studiosi del periodo, Cesare Lombroso, padre della moderna criminologia. Vien naturale chiedersi cosa è cambiato nel sistema concorsuale dopo le numerose riforme e leggi che dall'inizio del Novecento hanno accompagnato il cammino dell'Università italiana.

E questo clima di stagnazione che accompagna la vita universitaria italiana è quanto di più distante dal tema principale di questo convegno: l'etica.

Coinvolta in scandali di vario genere l'università, è da tempo sotto scacco. C'è però da chiedersi fino a che punto sia utile e produttivo reagire scompostamente e non piuttosto avviare una profonda autocritica che coinvolga prima di tutto una serie di attitudini e comportamenti. Per avviare una riflessione sulla estensione di «buone pratiche» all'interno dell'università, di quelle buone pratiche che stanno in rima con l'etica. Occorre imporre la consapevolezza che proprio un diverso atteggiamento di chi opera nell'Università è preliminare al varo di qualunque riforma. Ha del miracolistico l'esame dei risultati e dei prodotti della ricerca che, pur in una situazione di crisi che dura da anni, l'università italiana ottiene. Bisogna estendere quelle buone pratiche e farne il punto di partenza per una istituzione così importante per la vita del paese come quella universitaria.

Occorre salvaguardare quella parte di università che riesce, in maniera spesso miracolistica, a produrre eccellenti prodotti di ricerca, a formare cervelli corteggiati e invidiati dalle università straniere, a preparare in maniera adeguata gli studenti motivati e a fornire a tutti il diritto della conoscenza.

Spesso di fronte a critiche motivate nei confronti del sistema universitario la corporazione dei docenti si arrocca in difesa dei propri privilegi. Occorre, e qui vorrei concludere con una citazione di Marta Nussbaum trascendere «le origini locali e l'appartenenza a un gruppo» per diventare «cittadini del mondo». Perché, conclude la Nussbaum, il fondamento di ogni democrazia non è l'economia ma la cultura.

INTERVENTO

Corruzione e università

Alberto Vannucci

Professore ordinario di Scienza politica,
Università degli Studi di Pisa

Il mio intervento si propone di dare un contributo su alcuni temi “oscuri” oggetto del convegno, in particolare quelli legati ad alcune forme di illegalità e alla carenza di etica pubblica. Mi sento chiamato in causa non solo come ricercatore impegnato nello studio dei temi della corruzione, ma anche per ragioni biografiche, in quanto in anni lontani – all’epoca dottorando– coinvolto in una vicenda di plagio accademico, nel ruolo di vittima (F. Varese. Economia di idee, in “Belfagor”, LI, 302, 31 marzo 1996, 169-186).

Cos’è l’Università? Partiamo dalla definizione che ne dà la legge Gelmini (l. 240/2010): “Le università sono sede primaria di libera ricerca e di libera formazione (...) e sono luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze; operano, combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica” (art. 1, l. 240/2010). Detta altrimenti, il sistema universitario è l’incubatrice dove si forma la classe dirigente del paese, che in quella sede vi acquisisce conoscenze, competenze, valori, aspirazioni. Un’università inquinata dalla corruzione vede rovesciata la propria funzione educatrice, da generatrice di sviluppo economico e arricchimento culturale si trasforma in agente patogeno, capace di trasmettere (o acuire) l’assuefazione all’illegalità e al malaffare nel mondo delle imprese e delle professioni, nella sfera dell’amministrazione e della politica

Cos’è la corruzione? È opportuno allargare la prospettiva, perché la definizione di corruzione entrata nel linguaggio corrente anche per merito dell’ANAC va oltre la definizione fornita dalle fattispecie del codice penale. Traducendo espressione utilizzata da *Transparency*

International è l'abuso di un pubblico ufficio per ottenere vantaggi privati. Come si legge nel piano nazionale anticorruzione, il concetto di corruzione “ha un’accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica (...) e sono tali da comprendere (...) anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite”. Può risultare problematico applicare tale nozione alle diverse realtà in cui fenomeno si manifesta. Si possono però riconoscere diverse modalità di realizzazione dell’abuso, che presuppone la violazione di alcuni standard di comportamento. Almeno tre risultano i criteri di individuazione di tale “abuso”: a) criterio legale; b) criterio dell’opinione pubblica e degli interessi collettivi; c) criterio etico.

È importante riflettere, in questo contesto, non su quello legale ma sugli altri due, che chiamano in causa non la funzione repressiva di un attore istituzionale come la magistratura, ma la responsabilità di attori diversi che dovrebbero attivarsi per riconoscere le violazioni e per infliggere sanzioni diverse da quelle penali (di natura reputazionale, forme di ostracismo e stigma sociale, etc.), forse più efficaci, se condivisi delle rispettive cerchie sociali di riconoscimento, in quanto interiorizzate dai protagonisti e fonte condivisa di valore (per un approfondimento di veda L. Picci e A. Vannucci, *Lo zen e l’arte della lotta alla corruzione*, Altreconomia, 2018).

Il mondo universitario può inserirsi nei circuiti di illegalità e nelle reti della corruzione a vari livelli e con modalità diverse. Farò alcuni esempi con dati empirici di natura quantitativa e qualitativa.

Primo caso: un esempio di “corruzione universitaria” in Italia si può rilevare da uno studio di Mauro Sylos Labini, che analizza un *database* esteso del numero di pubblicazioni scientifiche ritirate su 100.000 valide. Nel caso italiano tale valore è triplo rispetto agli USA, quadruplo rispetto alla Germania. Come si può spiegare questa anomalia? Il

fenomeno del plagio, soprattutto in Italia, è diffuso con frequenza “anomala” e questo pone in tutta evidenza una “domanda di ricerca” (Sylos Labini, M., Plagio accademico, una pessima abitudine italiana, in Lavoce.info, 12 novembre 2018)

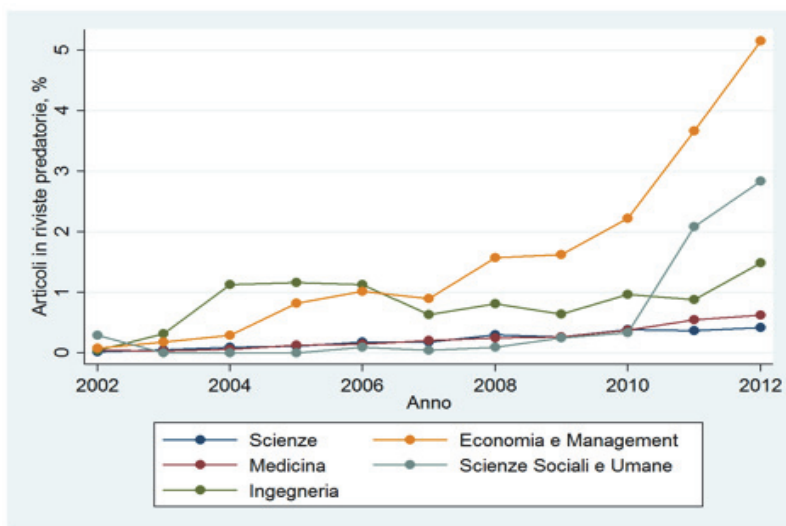
Articoli scientifici ritirati (retracted) per nazionalità degli autori e motivazione, 1997-2017						
	Totale			Ogni 100 mila pubblicazioni		
	Ritirati	di cui per		Ritirati	di cui per	
		plagio	fabricazione/ falsificazione		plagio	fabricazione/ falsificazione
Italia	330	82	20	26,7	6,6	1,6
Stati Uniti	2736	210	610	25,6	2,0	5,7
Germania	590	39	71	21,7	1,4	2,6
Regno Unito	507	48	38	16,6	1,6	1,2
Spagna	200	28	11	16,2	2,3	0,9
Francia	245	36	25	12,8	1,9	1,3

Fonte: elaborazioni su dati Retraction Watch e SciMago.

Si possono abbozzare alcune possibili spiegazioni di questo dato. In primo luogo, trattandosi di un fenomeno (relativamente) diffuso, la logica del «così fan molti» abbassa i costi individuali della violazione delle regole. Inoltre, più che denunciare l'evidenza del plagio, spesso a chi ne rileva l'evidenza conviene utilizzare le informazioni «ricattatorie» sulla sua esistenza come strumento di potere e di pressione sui plagiari. Ancora in contesti accademici “ad alta densità di corruzione” l'essere autori (informalmente riconosciuti) di plagio può diventare «segnale» di affidabilità e disponibilità ad entrare anche in altri circuiti di scambio informale e occulto in ambito accademico. Va poi segnalata la latitanza dei media italiani nel segnalare e denunciare i casi di plagio, così come l'evidenza in anni passati di casi eclatanti di plagio accademico che non hanno prodotto ricadute negative di alcun tipo per i protagonisti (da cui una possibile «sindrome di impunità»). Infine, si possono ipotizzare in alcuni contesti accademici bassi «costi morali» nella violazione delle regole di correttezza nella produzione scientifica (come fattore di matrice sub-culturale).

Un'altra anomalia sono le pubblicazioni in riviste “predatorie”. Vi è una tendenza in Italia a pubblicare articoli su riviste disposte a pubblicare di

tutto, spesso alterando di poco il titolo di riviste prestigiose, e il fenomeno è in crescita negli ultimi anni – in coincidenza con l'introduzione dei criteri di abilitazione previsti dall'abilitazione scientifica nazionale. Il settore più interessato da questo fenomeno è quello di economia e management, mentre la percentuale è più alta di casi si rileva tra i giovani e chi lavora in università meridionali (Bagues M., Sylos-Labini M. and Zinovyeva N., *A Walk on the Wild Side: 'Predatory' Journals and Information Asymmetries in Scientific Evaluations*, LEM Working Paper Series, 2017).



Si prenda da ultimo brevemente in esame uno “studio di caso”, ossia la vicenda di corruzione emersa grazie all’inchiesta nata dalla denuncia da un ricercatore sulla acquisizione di idoneità all’ASN. Il meccanismo: lo scambio incrociato tra i docenti coinvolti, secondo criteri di appartenenza e non di merito («do ut des»). Come emerge in un’intercettazione: “Anche io mi son piegato a certi baratti per poter mandare avanti i miei allievi. Ero ingenuo all’inizio. (...) la logica universitaria è questa... quindi purtroppo è un do ut des”. Il merito dei candidati non è contemplato tra i criteri di valutazione, a differenza della

loro filiazione o appartenenza accademica. Al contrario, diventa un elemento di intralcio per la promozione dei predestinati: “Non è che si dice è bravo o non è bravo. No, si fa: questo è mio, questo è tuo, questo è tuo, questo è coso, questo deve andare avanti?”. Si nota, tra l’altro, l’acquiescenza dei membri esterni rispetto al giro, ai quali vengono riservati trattamenti di particolare cortesia in modo da “ammorbidirli”. La presenza di un candidato competente, qualificato (secondo i criteri «oggettivi» introdotti dalla legge Gelmini) e «free rider» rispetto alle cordate viene invece contrastata mediante una strategia di intimidazione. Questo il tenore di una conversazione intercettata, nel corso della quale gli si era intimato di ritirarsi: “Tu non puoi non accettare. Che fai, ricorso? Però così ti giochi la carriera”. (Per una trattazione più approfondita del caso si veda L. Picci e A. Vannucci, *Lo zen*, cit.)

Il meccanismo della cooptazione e quello di selezione virtuosa sono conciliabili? A mio parere sì. Chi aderisce ad una struttura di valori che si fonda sul valore condiviso del riconoscimento del contributo all’avanzamento della conoscenza e della serietà dell’impegno didattico dovrebbe impegnarsi per formare e sostenere candidati meritevoli, poiché in caso contrario ne pagherebbe un prezzo sul piano reputazionale all’interno di quelle cerchie sociali di riconoscimento. Si tenga presente che in diversi contesti ciò già accade: in molti settori scientifico-disciplinari una selezione positiva rigorosa opera efficacemente costruendo comunità di ricerca all’avanguardia a livello internazionale, come mostrano i dati sulla quantità di pubblicazioni scientifiche dei ricercatori italiani. Ma un lato oscuro è presente e non va nascosto né sottovalutato.

L’inchiesta di Firenze cosa ci insegna? Le dinamiche clientelari e corruttivi possono emergere e rafforzarsi in relazione alla sussistenza di almeno quattro fattori di vulnerabilità:

- 1) Mancanza o debolezza di parametri oggettivi – come gli indicatori bibliometrici – utili a valutare la qualità del lavoro scientifico.

- 2) Chiusura rispetto alla comparazione internazionale e all'accettazione di parametri di valutazione e giudizio di una comunità più ampia di quella nazionale.
- 3) Ampiezza ridotta del SSD: più è limitato il numero di docenti coinvolti in pratiche spartitorie, più è facile negoziarle e farle rispettare. Nei piccoli numeri è più facile creare una cupola o cabina di regia.
- 4) Da ultimo, particolarmente significativa appare la sussistenza all'interno del SSD di opportunità di lavoro ben retribuite e di alto prestigio economico sociale nel settore privato, complementari alla carriera accademica. Questo fattore, infatti accresce il valore «monetizzabile» come prestazione professionale dei ruoli accademici ricoperti, incentivando il ricorso a strategie «corruttrici» di accesso e carriera; moltiplica i contesti (l'ambiente professionale privato accanto a quello accademico) e le risorse (posizioni e incarichi professionali accanto ai ruoli accademici) nei quali è possibile intrecciare scambi, fino a rendere l'accesso a ruoli accademici merce di scambio per prestazioni rese in ambito professionale privato, e viceversa; genera una «cerchia di riconoscimento» dei successi professionali che si sovrappone, indebolendola, a quella fondata sui meriti accademici e sui valori ad essa sottesi, fondati sulla qualità della ricerca scientifica. Questo rende più remunerativo un approccio predatorio nell'accesso ai ruoli accademici: si è disposti a corrompere perché la contropartita è molto più ricca del solo incarico in università, in quanto legata a retribuzioni attese nel settore privato. Si genera una cerchia di riconoscimento alternativo, che si sovrappone ai meriti nell'avanzamento della ricerca, perché fa riferimento ad ambiti lavorativi diversi.

In sintesi, il dato statistico mostra una correlazione significativa tra alti livelli di corruzione e una bassa percentuale di popolazione avente istruzione universitaria più bassi: un paese corrotto investe di meno nella ricerca e nell'educazione – a ogni livello – e sua volta un'università corrotta e impoverita vede svilito e depotenziato il proprio ruolo di

formazione di una popolazione avente competenze avanzate e conoscenze utile alla costruzione di un “presidio civile” di controllo e sanzione politica e sociale della corruzione diffusa. Altro legame statisticamente significativo è quello tra alti livelli di corruzione e “fuga di cervelli”, perché la debolezza delle opportunità di ascesa professionale fondate sui meriti acquisiti tramite l’impegno di formazione e professionale – rispetto ai contatti e alle relazioni personalistiche, tipiche dell’universo opaco della corruzione – spinge i soggetti più qualificati a cercare altrove quelle occasioni. Per questo appare molto preoccupante, ma non sorprendente, il dato che tra i paesi europei vede l’Italia ai vertici per livelli di corruzione percepita, fuga dei cervelli e bassi livelli di popolazione con un diploma universitario: un sistema universitario più vulnerabile alla corruzione ne è al tempo stesso sintomo e concausa.

INTERVENTO

L'autonomia universitaria alla prova del principio di legalità*

Matteo Cosulich

Professore associato di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Trento

Interrogarsi sulle relazioni esistenti fra il principio di legalità e l'autonomia universitaria richiede anzitutto di definire compiutamente l'uno e l'altra. Compito che risulta più agevole con riferimento al principio di legalità, da intendersi, in generale e per quel che qui interessa, sia in senso formale sia in senso sostanziale. Notoriamente, con la prima accezione si pone l'accento sulla necessità che l'azione dei pubblici poteri trovi il proprio fondamento nella legge o comunque in un atto ad essa equiparato, mentre con la seconda si richiede che la legislazione contenga altresì una disciplina tale da circoscrivere la discrezionalità amministrativa.

Sebbene il principio di legalità costituisca uno dei tratti essenziali dello Stato di diritto, non viene espressamente menzionato dalla Costituzione repubblicana, che peraltro vi si riferisce indirettamente in alcune sue disposizioni; in particolare l'art. 23 Cost. dispone che “nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”. Si può quindi propendere per la tesi dell'implicita costituzionalizzazione del principio di legalità che la giurisprudenza costituzionale reputa un principio generale dell'ordinamento (si veda, piuttosto recentemente, l'ord. n. 24 del 2017 che qualifica il principio di legalità in materia penale “principio supremo dell'ordinamento”).

L'autonomia universitaria pare porsi in una posizione speculare rispetto al principio di legalità: espressamente evocata dal testo costituzionale,

* Il presente scritto, conservando volutamente le caratteristiche dell'oralità, riproduce la relazione svolta al Convegno “L'Università pensa sé stessa: riflessioni su etica, cultura, legalità”, Genova, 23 novembre 2018.

all'art. 33, co. 6, risulta assai meno agevole da definire, tanto è vero che ad essa è stata riferita da Salvatore Pugliatti (non a caso musicologo, oltre che autorevole giurista) la metafora dell'araba fenice, resa celebre dal verso metastasiano secondo il quale "che vi sia, ciascun lo dice; dove sia, nessun lo sa". Se si passa dalla drammaturgia musicale alla linguistica, può dirsi che al significante "autonomia universitaria" corrispondono più significati, alcuni dei quali si sono succeduti nella legislazione postunitaria. Tuttavia dalle disposizioni costituzionali che implicitamente o esplicitamente richiamano l'autonomia universitaria sembra potersene trarre una lettura costituzionalmente orientata, assai più univoca di quanto potrebbe apparire di primo acchito.

Si fa naturalmente riferimento anzitutto e soprattutto al co. 6 dell'art. 33 Cost., che, specificando i più generali principi di autonomia (art. 5 Cost.) e di sussidiarietà (art. 118 Cost.), riconosce alle Università "il diritto di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato". Si è ora utilizzato il verbo "riconoscere" in quanto si tratta di un'autonomia propria delle Università a titolo originario; non attribuita dunque dalla Costituzione, ma da essa, appunto, soltanto riconosciuta (Gaetano Silvestri). Il che si attaglia assai bene a una formazione sociale dove si svolge la personalità umana *ex art. 2 Cost.*, secondo la qualificazione che la Corte costituzione ha attribuito all'Università nella sent. n. 383 del 1998. Il ricorso al numero plurale nel co. 6 dell'art. 33 Cost. ("Le (...) Università") inequivocabilmente chiarisce come l'autonomia sia propria dei singoli Atenei, ben più che del sistema universitario complessivamente considerato; dunque agli organi di quest'ultimo più (Consiglio universitario nazionale) o meno (Conferenza dei Rettori delle Università italiane) rappresentativi, spetta soltanto una funzione ancillare, volta a coadiuvare le singole Università nella difesa della loro autonomia, interfacciandosi con il potere politico a livello nazionale.

Un'ulteriore indicazione definitiva dell'autonomia universitaria può trarsi dalla lettera dell'ultimo co. dell'art. 33 Cost., laddove riferisce l'aggettivo "autonomi" al sostantivo "ordinamenti". Anzitutto, a prima lettura, il numero plurale del sintagma "ordinamenti autonomi"

conferma quanto poc'anzi sostenuto relativamente all'individuazione dei soggetti dell'autonomia nei singoli Atenei, ciascuno dei quali si dà un proprio ordinamento autonomo. Inoltre, che ad essere "autonomi" siano gli "ordinamenti" significa riconoscere alle Università – a ciascuna Università – il "massimo di autonomia normativa" possibile, tale da dar vita a "un complesso normativo tendenzialmente sistematico e prodotto dallo stesso gruppo sociale organizzato" (Franco Modugno). La rapida analisi testuale del co. 6 dell'art. 33 Cost. va naturalmente completata dal riferimento ai "limiti stabiliti dalle leggi dello Stato". La previsione di una riserva di legge statale, tale da "circoscrivere dall'esterno e sul piano modale il disegno dell'autonomia universitaria" (Stelio Mangiameli) sembra volta esclusivamente a indirizzare quest'ultima al perseguimento dei fini che le sono costituzionalmente propri, armonizzandoli con le esigenze unitarie che la legislazione statale naturalmente esprime, affinché l'autonomia non divenga separatezza. Quanto ai fini in discorso, può rilevarsi come gli ordinamenti universitari autonomi presentino un carattere strumentale affinché la Repubblica promuova "lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica" (art. 9, co. 1 Cost.), nell'ambito di un pluralismo culturale in grado di favorire il progresso della conoscenza, popperianamente falsificabile. In tale prospettiva, l'autonomia universitaria risulta altresì strumentale alla libertà della ricerca scientifica e del suo insegnamento (art. 33, co. 1 Cost.). In altre parole, la ricerca scientifica, per essere libera, deve svolgersi in strutture autonome, come tali capaci di favorire detta libertà. O ancora, per dirla con la Corte costituzionale, l'autonomia universitaria si pone "in diretta correlazione funzionale con la libertà di ricerca e di insegnamento, valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura" (sent. n. 1017 del 1988). Quanto invece al pericolo della separatezza, è stato autorevolmente evidenziato il parallelismo tra autonomia universitaria e indipendenza della magistratura (Paolo Grossi); nell'uno e nell'altro caso, le garanzie di autonomia/indipendenza non debbono divenire fonte di privilegio.

La sentenza da ultimo citata anticipa la definizione di autonomia universitaria che di lì a poco verrà ripresa dalla legge n. 168 del 1989, istitutiva del Murst (cosiddetta legge Ruberti, dal cognome del Ministro eponimo). La legge in discorso riprende implicitamente la sent. n. 1017 laddove, al primo periodo del co. 1 all'art. 6, significativamente rubricato "Autonomia delle Università", traduce il sintagma "autonomia universitaria" in "autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile"; d'altra parte il secondo periodo del medesimo comma completa tale aggettivazione con l'autonomia normativa, laddove dispone che le Università "si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti". Che la legge Ruberti sia ispirata a un deciso *favor* per l'autonomia universitaria, trova conferma al co. 2 dello stesso art. 6 che tratteggia il contesto nel quale essa si inserisce: la legge statale ha il solo compito di specificare "i principi di autonomia stabiliti dall'art. 33 Cost.", mentre le Università sono disciplinate dai "propri statuti e regolamenti" (dunque fonti di autonomia aventi carattere generale, come tali in grado di dar vita a ordinamenti autonomi), ammettendosi una disciplina eteronoma delle stesse soltanto se dettata "esclusivamente da norme legislative" che, per di più, "vi operino espresso riferimento".

Il co. 2 dell'art. 6 della legge Ruberti si chiude con una disposizione che, forse ancora più emblematicamente delle altre ivi previste, segna – *rectius* avrebbe voluto segnare – un'inversione di tendenza rispetto a prassi (all'ora consolidate: perentoriamente, viene infatti "esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolari". Il che naturalmente non significa vietare *sic et simpliciter* le circolari ministeriali, ma impedire che vengano eteronomamente imposte alle Università, in quanto enti autonomi. Così "poiché non possono riconoscersi poteri di direttiva al Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, non è configurabile alcuna illegittimità dei provvedimenti di una Università per inosservanza delle istruzioni ministeriali" (Corte dei conti, Sez. contr., det. n. 99 del 30 settembre 1991). Si tratti di affermazioni che, lette oggi, fanno quasi tenerezza.

Si è tuttavia condivisibilmente osservato come la disciplina dettata dalla legge n. 168 del 1989 rappresenti soltanto il “breve spazio di un mattino” (Renato Balduzzi) il quale, com’è naturale, seguì a una lunga e buia notte, vale dire alla disciplina precedente, tesa a interpretare restrittivamente l’autonomia universitaria. Ma, assai meno naturalmente rispetto ai tempi della luce solare, al breve mattino è a sua volta seguito un inatteso e precoce tramonto; vale a dire, fuor di metafora, la disciplina successiva alla legge Ruberti, decisamente meno rispettosa dell’autonomia universitaria di quanto non lo fosse quest’ultima.

Per quanto riguarda la disciplina successiva alla legge n. 168, occorre anzitutto sottolineare come la legge Ruberti probabilmente contenesse *in nuce* la contraddizione destinata a determinare il superamento dell’architettura ivi prevista, quantomeno nel senso di contribuire a una significativa attenuazione di quell’autonomia universitaria che pure in tale sede ci si proponeva di sviluppare: l’istituzione del Murst, ma soprattutto il potenziamento delle sue competenze e delle sue strutture, finisce per rafforzare il centro del sistema, ponendo così le premesse per la sua prevalenza sulle Università autonome.

Si assiste così all’affermarsi di logiche neocentralistiche, segnate dall’“abbandono del modello costituzionale” (Gaetano Azzariti): sin dai primi anni ’90 del secolo scorso la riserva di legge *ex art.* 33, co. 6 Cost. viene progressivamente erosa – con il contributo della giurisprudenza costituzionale, che la interpreta come aperta sul versante degli atti normativi secondari del Governo (sent. 383 del 1998) – spalancando così le porte a una miriade di decreti ministeriali, che disciplinano pervasivamente i vari profili del sistema universitario. Si rammenti a riguardo che la stessa riforma degli ordinamenti didattici è stata realizzata mediante decreti ministeriali, soprattutto il d.m. n. 509 del 1999 e il d.m. n. 27 del 2004. La volontà di riaffermare il ruolo del Ministero nella disciplina delle Università emerge inequivocabilmente sin dal titolo del primo d.m., non privo di un certo carattere ossimorico: “regolamento recante norme concernenti l’autonomia didattica degli Atenei”.

La legge n. 240 del 2010 (cosiddetta legge Gelmini, dal cognome della Ministra eponima) sembra costituire in qualche modo, gentilmente, il “fondamento e coronamento” del disegno neocentralista ora accennato. Alla (sin troppo) minuziosa disciplina legislativa della struttura e delle funzioni degli organi degli Atenei, si accompagnano numerosi rinvii a fonti sublegislative, mentre si staglia all’orizzonte il Ministero dell’economia e delle finanze, continuamente evocato dalla legge Gelmini, quasi a voler plasticamente rappresentare la compressione dell’autonomia finanziaria delle Università, senza la quale l’autonomia si riduce a “mera apparenza” (Manlio Mazzotti di Celso). Non per nulla, con riferimento alla legge n. 240 si è ragionato di “autonomia del tutto apparente” (Aldo Sandulli): il principio di “autonomia” di cui all’art. 1, co. 2 legge Gelmini sembra svanire nel prosieguo dell’articolato, ponendosi l’accento piuttosto sul contestuale principio di “responsabilità”, che peraltro parrebbe da leggersi prevalentemente come un implicito richiamo alla tutela ministeriale sulle Università (dando vita a quell’“autonomia sotto tutela”, già preconizzata da Antonio D’Atena).

La breve ricostruzione, ora proposta, della traduzione legislativa del principio costituzionale di autonomia universitaria conferma come quest’ultima si estenda sin quando non incontra il limite della legislazione, ammesso e non sempre concesso che essa sia costituzionalmente legittima.

Ora, se il rispetto del principio di legalità, anche genericamente inteso, richiede la conformità alla “legge” dell’azione amministrativa, con riferimento all’autonomia universitaria può osservarsi che alla “legge” può corrispondere tanto la legislazione statale *ex art. 33, co. 6 Cost.*, quanto la normativa posta in essere dall’Università autonoma. Dal che discende che il principio di legalità può inverarsi nella vita accademica soltanto attraverso un sapiente equilibrio tra il fondarsi dell’azione amministrativa sulla normativa autonoma, da un canto, e, dall’altro, sulla legge dello Stato che la definisce e la limita. Si tratta di equilibrio in grado di evitare due possibili patologie, ciascuna delle quali finisce per impedire agli Atenei di perseguire i fini di cui agli artt. 9 e 33 Cost.:

la prima è costituita dall'eccessivo centralismo ministeriale; la seconda dall'eccessivo localismo delle sedi universitarie. L'uno e l'altro non sono purtroppo sconosciuti nella storia delle Università italiane, ma possono superarsi trovando il punto di equilibrio fra autonomia dell'Ateneo e suoi limiti dettati dalle "leggi dello Stato", purché conformi a Costituzione.

INTERVENTO

Uno sguardo dell'operatore del diritto sui temi dell'anticorruzione: il Piano della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Università di Genova

Paola Morini

Dirigente dell'Area legale e generale dell'Università degli Studi di Genova

Che cos'è il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPC)

Il PTPC è un atto di programmazione, di durata triennale ma aggiornato annualmente, con cui ciascuna Amministrazione pianifica al proprio interno adeguate modalità di contrasto del fenomeno corruttivo, attraverso l'implementazione di un sistema di prevenzione che vede, tra i suoi assi portanti, la trasparenza. In linea con la strategia delineata a livello nazionale dall'ANAC nel Piano Nazionale Anticorruzione, *“il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati”*.

L'accezione del termine “corruzione”, nello specifico, è infatti molto più estesa rispetto ai reati di cui agli artt. 318, 319, 319-ter del Codice Penale: oltre a comprendere l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione, è riferita a tutte le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale dei fatti - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni pubbliche attribuite.

¹ Così testualmente in Circolare n.1 del Dipartimento della Funzione Pubblica del 25 gennaio 2013, ad oggetto “legge n. 190 del 2012- Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”

Il PTPC, ai sensi dell'art. 1, comma 9, della L. 6.11.2012, n. 190, risponde alle seguenti esigenze:

- a) individuare le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16 dell'art. 1 della medesima legge², anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano nazionale anticorruzione, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, e le relative misure di contrasto (c.d. misure obbligatorie e misure ulteriori), anche raccogliendo le proposte dei dirigenti;
- b) prevedere, per tali attività, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) prevedere, per tali attività, obblighi di informazione nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;
- d) definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti, previsti dalla legge o dai regolamenti;
- e) definire le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

² a) *autorizzazione o concessione;*

b) *scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture...;*

c) *concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;*

d) *concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n.150 del 2009"*

Inoltre il D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, come novellato nel 2016, stabilisce, al comma 1 dell’art. 10, che “*Ogni amministrazione indica, in un’apposita sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione ..., i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del presente decreto*”.

Gli aggiornamenti annuali al PNA: disposizioni specifiche per le Università

La L. n. 190/2012 prevede che il PNA, quale atto di indirizzo per le amministrazioni e per gli altri soggetti tenuti all’applicazione della normativa di prevenzione della corruzione, individui, in relazione anche alla dimensione e di diversi settori di attività dei vari enti, i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi.

Sia il PNA che i relativi aggiornamenti si pongono come un “manuale operativo” per aiutare l’attività della PA a individuare e prevenire i rischi di corruzione, *maladministration* o casi di conflitto di interessi, ferma restando l’autonomia organizzativa interna degli Enti.

Dal 2016 l’ANAC dedica l’aggiornamento annuale a particolari tipologie di amministrazioni con lo scopo di fornire indicazioni utili, concrete e aderenti al contesto in cui esse operano. Nel 2016 è stata la volta, ad esempio, del comparto sanitario e di quello relativo ai contratti pubblici. Nel 2017, anche a seguito di alcune attività di vigilanza effettuate, l’Autorità ha ritenuto opportuno dedicare un capitolo dell’**Aggiornamento al PNA – adottato con delibera n. 1208 del 22 novembre 2017** - anche alle istituzioni universitarie (96 in tutto fra private e statali, 11 delle quali telematiche), con l’introduzione di indicazioni sul monitoraggio di aree tipiche di attività, quali:

- la ricerca e la sua valutazione;
- l’organizzazione della didattica;
- il reclutamento dei docenti e la formazione delle commissioni giudicatrici;

- i c.d. presidi dell'imparzialità dei docenti e del personale universitario: codici etici e codici di comportamento; applicazione delle cause di incompatibilità nei singoli atenei, con particolare riguardo al personale docente; procedimenti disciplinari;
- gli enti partecipati e le attività esternalizzate delle università.

Ciascuna indicazione è preceduta da un'analisi di contesto approfondita e dalla normativa di riferimento.

Per assicurare il pieno coinvolgimento del mondo accademico a tutti i livelli, a febbraio 2017 è stato formato un tavolo di confronto composto, oltre che dall'ANAC, da tutti i principali attori istituzionali: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), Consiglio Universitario Nazionale (CUN), Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), Convegno dei Direttori Generali delle Amministrazioni Universitarie (CODAU), Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari (CNSU) e un esperto di settore. Il tavolo è stato successivamente ampliato con la partecipazione del Comitato Nazionale dei Garanti per la Ricerca (CNGR) e dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR).

Il testo elaborato è stato pubblicato sul sito dell'ANAC ad agosto 2017 e, come accade di consueto per tutti gli atti di regolazione emanati dall'Autorità, è stato sottoposto a consultazione pubblica fino al 15 settembre, con l'obiettivo di raccogliere osservazioni e proposte di integrazione anche da esterni al tavolo. Sono pervenuti così 30 contributi da altrettanti soggetti, istituzionali e non (associazioni, professori, rettori, dipendenti pubblici e privati cittadini). Molti dei suggerimenti sono stati accolti o hanno portato alla riformulazione di alcune parti del testo.

L'Aggiornamento 2017 al PNA ricorda che l'Università e la Ricerca costituiscono un settore rilevante dell'amministrazione italiana, salvaguardato dai principi costituzionali di libertà della scienza e di autonomia delle istituzioni di alta cultura (art. 33, commi 1 e 6, Costituzione), per cui le comunità scientifiche che si raccolgono nelle

istituzioni universitarie godono di diritti costituzionalmente garantiti che si esercitano nei limiti della legge dello Stato.

La stessa legge 30.12.2010, n. 240, “Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario”, di riordino della disciplina (c.d. riforma Gelmini), afferma che *“le università sono sede primaria di libera ricerca e di libera formazione nell’ambito dei rispettivi ordinamenti e sono luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze; operano, combinando in modo organico ricerca e didattica, per il progresso culturale, civile ed economico della Repubblica”* (art. 1). La legge dello Stato attribuisce altresì poteri d’indirizzo e coordinamento al Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (MIUR), che si avvale del supporto tecnico dell’Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR). Ecco perché tutte le misure sono suggerite e non imposte, ma nascono e sono state individuate in base all’analisi dei rischi di corruzione ricorrenti nelle Amministrazioni considerate. Si tratta di misure esemplificative per prevenire il rischio di corruzione e, per questo, in alcuni casi non contengono elementi di dettaglio. In questo senso, il PNA è considerato, anche dal legislatore, come uno strumento di indirizzo e di sostegno alle Amministrazioni, volto a rafforzare e orientare l’attuazione sostanziale.

A seguito della delibera dell’ANAC, **il MIUR, in data 14.05.2018, ha emanato un atto d’indirizzo** contenente raccomandazioni alle Università relative *“all’adozione di misure volte a contrastare fenomeni di corruzione, di cattiva amministrazione e di conflitto di interessi?”*, nonché *“indicazioni interpretative in materia di attività extra-istituzionali dei docenti universitari?”*.

Trattandosi di atto di indirizzo del Ministero vigilante, *“rimane pertanto nella piena responsabilità delle amministrazioni individuare e declinare queste ed altre misure nel modo più adatto allo specifico contesto organizzativo, per prevenire i rischi corruttivi, come identificati nel processo di analisi e gestione del rischio, necessari per l’elaborazione dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione (PTPC)”*.

L'Atto è strutturato in tre parti:

1) Ricognizione degli interventi richiesti da ANAC che esigono provvedimenti di tipo regolatorio, di rango legislativo/normativo o amministrativo:

a) Provvedimenti di tipo legislativo/normativo:

- Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN): profili critici quanto agli strumenti e ai metodi della valutazione attualmente usati nella classificazione delle riviste scientifiche (soprattutto quelle collocate in classe A);
- Procedimento disciplinare (ormai decentrato a livello locale ai sensi dell'art. 10 della L. n. 240/2010): questioni inerenti la composizione del Collegio di disciplina (introduzione del principio elettivo, almeno per parte dell'organo) e la titolarità dell'azione disciplinare nei confronti del rettore;
- Valutazione della ricerca: riforma del DPR n. 76/2010 sull'ANVUR (nell'ottica di un rafforzamento strategico del MIUR e di una miglior distinzione dei ruoli tra chi elabora le regole, chi le attua e procede alla nomina dei componenti degli organi di valutazione e chi svolge i controlli) e l'emanazione delle Linee guida per la VQR 2015-19 prima della scadenza del quinquennio di valutazione;

b) Interventi di tipo amministrativo (in capo al MIUR o all'ANVUR):

- Finanziamenti alla ricerca e valutazione: semplificazione amministrativa e coordinamento delle fonti normative; estensione della platea dei valutatori; introduzione di ipotesi più stringenti di incompatibilità fra le cariche; divieto del cumulo di incarichi tra funzioni svolte presso gli organi centrali in tema di Università e Ricerca (Miur, Anvur, Cun, etc.) e a livello di Ateneo; stesso divieto per incarichi tra più Atenei o per incarichi multipli all'interno di uno stesso Ateneo; banche dati dei progetti di ricerca/anagrafe di tutti i finanziamenti pubblici e privati

(coordinamento tra REPRIS-Register of Expert Peer Reviewers for Italian Scientific Evaluation – e ANPR-PS-Anagrafe Nazionale dei Professori, Ricercatori e Prodotti Scientifici); ulteriori obblighi di pubblicazione dei criteri di valutazione e delle valutazioni dei progetti;

- Accredimento e offerta formativa: ampliamento del numero degli esperti valutatori delle CEV (Commissione di Esperti della Valutazione), trasparenza nei criteri di formazione delle CEV, verifiche su assenza di conflitti di interesse;
- Reclutamento: potenziamento del sistema di incentivi finanziari per procedure concorsuali aperte agli esterni;
- Codice etico e codice di comportamento: predisposizione di apposite linee guida per una revisione, ed eventuale unificazione, dei due codici³;

³ ANAC segnala che negli atenei convivono:

- il codice etico della comunità accademica, formata dal personale docente e ricercatore, dal personale tecnico-amministrativo e dagli studenti dell'ateneo (art. 2, co. 4, l. 240/2010); nell'Ateneo genovese esso è stato adottato con DR n. 497 del 16.12.2011;
- il codice di comportamento dei dipendenti pubblici di ogni Università, che integra e specifica il codice di comportamento nazionale (art. 54, co. 5, del d.lgs. 165/2001), conforme alle previsioni della legge 190/2012 che lo ha previsto quale misura generale di prevenzione della corruzione per tutte le amministrazioni pubbliche. Esso si applica al personale contrattualizzato e ai dirigenti e – secondo quanto affermato nel codice vigente presso l'Ateneo genovese (DR 1143 del 27.2.2015) – per il personale di diritto pubblico le norme in esso contenute costituiscono principi generali di comportamento, per quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti.

Al momento l'Ateneo genovese ritiene opportuno attendere l'emanazione di apposite linee guida per l'unificazione dei due codici. L'indicazione di procedere autonomamente pare invero di difficile applicazione, tenuto conto che l'art. 6, comma 2, della L. n. 168/1989 dispone che, nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'articolo 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. Entrambi i codici sono previsti, per le università, da specifiche fonti normative;

2) Ricognizione degli interventi richiesti da ANAC direttamente alle università:

- Ricerca: misure dirette alla massima circolazione delle informazioni sui bandi e sulle facilities di Ateneo e al supporto ai ricercatori; predeterminazione di regole chiare e trasparenti di accesso e valutazione ai bandi di Ateneo; controllo su conflitti di interessi;
- Didattica: sensibilizzazione dei docenti al rispetto dei doveri istituzionali (presenza in aula e alle sedute degli organi collegiali, compilazione registro, ...) e a non porre in essere attività in conflitto di interesse nello svolgimento di esami di profitto o in altre funzioni didattiche, anche quale componente di commissioni;
- Reclutamento: maggiore utilizzo di procedure concorsuali aperte agli esterni; verifiche dell'inesistenza di situazioni di incompatibilità/incandidabilità per conflitto di interessi (incluso il rapporto di coniugio⁴);
- Attività extra istituzionali dei docenti universitari: disciplina, in regolamento di Ateneo, delle ipotesi di mera comunicazione e di autorizzazione;

sono documenti aventi portata precettiva diversa, rivolti a personale con status giuridico diverso (di diritto pubblico e di diritto privato), tanto è vero che il legislatore ha previsto la competenza all'approvazione dei medesimi in capo a due organi diversi (Codice etico-senato accademico, Codice di comportamento-consiglio di amministrazione).

⁴ Con ord. n. 76 dell'8.2.2018 il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lett. b), ultimo periodo, l. 30 dicembre 2010, n. 240 nella parte in cui – disponendo che “ai procedimenti per la chiamata, di cui al presente articolo, 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” – non fa menzione del rapporto di coniugio in aggiunta alla parentela e alla affinità, fino al quarto grado compreso”.

- Enti partecipati (tra cui spin off) ed esternalizzazione di servizi: attento monitoraggio su ingiustificato ricorso a tali strumenti, su fenomeni di *pantouflage* e di conflitti di interesse, sul rispetto degli obblighi di trasparenza in capo agli enti.

3) Istituti di particolare interesse per il sistema universitario e della ricerca cui ANAC ha dato il proprio contributo:

- trasparenza nell'accesso ai fondi di ricerca;
- attività esterne dei docenti delle Università, cui è dedicato un ampio capitolo.

Il PTPC dell'Università di Genova

Il PTPC dell'Università di Genova 2018-20 è stato adottato solo di recente con delibera del consiglio di amministrazione del 24 ottobre 2018, in considerazione della necessità di adeguarlo sia all'Aggiornamento ANAC 2017 al PNA e all'atto di indirizzo MIUR 2018, sia alle mutate condizioni organizzative realizzatesi a partire dagli ultimi mesi del 2017 e per tutto il 2018.

L'avvicinarsi di un nuovo direttore generale con l'obiettivo di mandato di *“perseguire iniziative di innovazione, di riassetto organizzativo, di revisione e semplificazione di procedure e processi e di comunicazione interna ed esterna più efficace”*, le revisioni dell'atto di organizzazione amministrativa e tecnica, e la prevista rotazione di talune posizioni dirigenziali in occasione della scadenza, a fine 2018, di tutti gli incarichi conferiti, ha suggerito di attendere, ai fini della mappatura dei processi e delle relative aree di rischio, la fine del 2018 e tutto il 2019 per dare nuovo impulso alle attività correlate. La riorganizzazione infatti, peraltro ancora in corso, ha senz'altro influito sulla stabilità di alcuni processi, i quali hanno trovato un nuovo assetto in diverse aree dirigenziali.

Entro la fine del 2018 saranno inoltre espletate le procedure per il conferimento degli incarichi di segretario amministrativo di dipartimento e scuola, consentendo, anche in questo caso, una parziale rotazione dei *“corpi intermedi”*.

Oltre al piano di rotazione dei dirigenti, che troverà la sua attuazione con il nuovo conferimento degli incarichi a decorrere dal 1.1.2019, il

P'TPC dà atto di un'altra decisione organizzativa assunta nel 2018, volta alla c.d. segregazione di funzioni in ambito negoziale: la suddivisione tra aree dirigenziali diverse della competenza a richiedere lavori, servizi e forniture e ad effettuare la gestione delle procedure di gara.

Per la riduzione del valore del rischio corruttivo nei processi relativi all'ambito degli affidamenti di lavori, servizi e forniture sono state proposte in particolare due misure:

- per il processo di acquisizione di beni e servizi il soggetto richiedente e il soggetto responsabile del processo di affidamento e aggiudicazione del bando di gara non possono coincidere, né essere legati da uno stretto rapporto di dipendenza gerarchica (es. capo servizio-dirigente). L'obiettivo è quello di diminuire la possibilità che il processo di acquisizione possa essere gestito in via esclusiva da un solo soggetto o da più soggetti, senza possibilità di controllo esterno;

- le attività di supporto amministrativo al RUP sono svolte da personale amministrativo assegnato a un'area dirigenziale diversa da quella competente alle attività di acquisizione di beni e servizi. Con tale modalità organizzativa è rispettata la centralità riconosciuta al RUP dal nuovo codice degli appalti permettendo al contempo una segregazione delle funzioni più strettamente attinenti ad aspetti amministrativi, che verranno comunque svolti sotto la sua supervisione.

Nella valutazione delle attività a più alto rischio corruttivo è peraltro necessario, innanzitutto, tenere conto degli ambiti in cui si sono verificati episodi di *maladministration*, se non addirittura fatti di rilevanza penale, o che hanno evidenziato situazioni di illegittimità fonte di danno erariale (ad esempio, giudizi di responsabilità avviati nei confronti di docenti universitari in relazione allo svolgimento di attività incompatibili), e adottare misure idonee a prevenirli per il futuro. È pertanto essenziale agire su più fronti: regolamentare, formativo/informativo, di sensibilizzazione sulla cultura della trasparenza e dell'anticorruzione, con particolare riferimento al tema del "conflitto di interessi".

Per quanto invece concerne le attività da porre in essere nei 4 ambiti specifici individuati dall'ANAC nell'Aggiornamento 2017 al PNA e

seguendo le indicazioni del MIUR, molte misure tra quelle suggerite (in particolare in materia di regolamentazione e di trasparenza) sono già state adottate: si pensi, in particolare:

- al bando "Curiosity Driven" (DR n. 3189/2018), con cui l'Ateneo finanzia lo svolgimento di attività di ricerca indipendente da parte dei propri docenti e ricercatori di ruolo under 40, ove è stato previsto che la Commissione di valutazione sia composta da docenti dell'Ateneo iscritti all'albo Reprise;
- al *Regolamento sull'accesso aperto (open access) alla letteratura scientifica* adottato il 2/10/2017. L'Università, ai fini della valutazione interna finalizzata alla distribuzione di fondi per la ricerca, prende in considerazione solo ed esclusivamente i contributi depositati in IRIS Unige. La stessa disciplina è adottata per le tesi di dottorato;
- alla pubblicazione dei questionari degli studenti di valutazione sulla didattica (salvo diniego espresso del docente);
- al complesso della disciplina regolamentare in materia di reclutamento di professori e ricercatori.

Un ambito in cui sarà invece opportuno sviluppare una riflessione interna è quello delle incompatibilità e dei conflitti di interessi, specie per il personale docente. ANAC e MIUR dedicano al punto ampio spazio, fornendo un'utile ricostruzione della disciplina. All'indeterminatezza delle fattispecie 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.

Nell'atto di indirizzo del MIUR, come sollecitato da ANAC, tenuto conto del contesto normativo e giurisprudenziale vigente, si fornisce un'interpretazione unitaria e conforme di dette fattispecie astratte, con particolare riferimento a quelle rispetto alle quali, ad oggi, si registrano maggiori dubbi e difficoltà interpretative. Alla luce di tali indicazioni, gli

organi di governo dell'Università di Genova valuteranno un'eventuale revisione del *Regolamento in materia di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi da parte di professori e ricercatori a tempo pieno* per chiarire i presupposti delle diverse tipologie di attività (incarichi incompatibili; attività soggette ad autorizzazione; attività soggette a comunicazione e monitoraggio; attività libere), ed effettuare controlli più stringenti soprattutto sulle comunicazioni fornite dai docenti attraverso un rafforzamento dei compiti della Commissione autorizzazioni e maggiori sinergie con la Commissione per il Servizio ispettivo.

Per quanto concerne il personale TA e dirigente, si valuterà o l'adozione di un apposito regolamento in materia di incompatibilità e di autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni, o la modifica e integrazione del codice di comportamento vigente.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza è una figura istituita dalla L. 190/2012 (art. 1, comma 7) e successivamente modificata dal D. Lgs. 97/2016 (art. 41), entrato in vigore alla fine del 2016, che ha riunito in un'unica figura il Responsabile della prevenzione della corruzione e il Responsabile della trasparenza (in precedenza potevano anche non coincidere).

Al RPCT sono attribuite dalla normativa le funzioni di:

- elaborare un piano triennale di prevenzione della corruzione che tenga conto degli obiettivi strategici in materia definiti dall'organo di indirizzo politico – nello specifico dell'Università di Genova, dal consiglio di amministrazione nel Documento integrato di programmazione⁵;

⁵ È il documento programmatico redatto annualmente dall'Ateneo finalizzato ad attuare un raccordo stabile e duraturo tra la programmazione strategica e operativa di Ateneo e il ciclo della performance, che ricomprende:

- il Programma triennale di Ateneo (L. n. 43/2005), in cui sono definiti, anche sulla base delle indicazioni ministeriali, gli obiettivi specifici dell'Università di Genova, tenuto conto delle politiche della qualità;

- monitorare i livelli di attuazione del Piano, con il correlato dovere di segnalare agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno correttamente realizzato le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- verificare, d'intesa con il dirigente competente, la rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- individuare il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola Superiore della PA (in realtà la formazione viene quasi sempre fatta presso enti di formazione diversi, poiché la SSPA ha sede in Roma e spesso i corsi non sono mirati alle esigenze specifiche dell'Università);
- controllare l'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnalare all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- vigilare, in collaborazione con i dirigenti, in tema di accesso civico;
- individuare i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati.

-
- il Piano integrato (D. Lgs. n. 150/2009 e Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance delle Università statali italiane), che declina gli obiettivi stabiliti dal Programma triennale in obiettivi dell'azione amministrativa e tecnica.

È pubblicato sul sito dell'Ateneo all'indirizzo https://unige.it/trasparenza/piano_performance

Sia che il ruolo di RPCT venga svolto dal direttore generale (come sarebbe auspicabile, secondo ANAC), sia che venga svolto da un dirigente, dovrà essere garantita l'indipendenza della funzione dalla sfera politico-gestionale e il suo coinvolgimento in tutti gli ambiti che comportano un riflesso sul sistema dei controlli e delle verifiche interne. In tal senso il RPCT deve potersi riferire e coordinare con le attività interne del Collegio dei revisori dei conti, del Nucleo di valutazione, del sistema di controllo di gestione o audit interno (se presente) e con eventuali altri sistemi di verifica quali il servizio ispettivo di cui all' art. 1, co. 62 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»⁶, o i servizi legali, richiedendo, all'occorrenza, il supporto per le attività di accertamento su cui il RPCT può essere chiamato a intervenire su segnalazione oppure per iniziativa propria.

La gestione del rischio e tutte le attività di prevenzione, pur coinvolgendo l'intera amministrazione, dovrebbero essere coordinate dal RPCT: responsabilità e poteri di coordinamento, oltre che di interlocuzione e di controllo, non possono essere disgiunti, a prescindere dal modello organizzativo che le amministrazioni scelgono e inseriscono nel PTPCT. Di conseguenza è opportuno che il RPCT sia dotato di 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. Le amministrazioni valutano l'opportunità di includere anche i docenti – professori e ricercatori – tra i referenti del RPCT.

Se queste sono le prescrizioni normative, è interessante verificare come esse siano concretamente applicate nelle Università. Nel recente *Rapporto 2017 – La corruzione nella pubblica amministrazione – Osservatorio sulla corruzione delle Amministrazioni pubbliche*⁷ sono stati rilevati i dati

⁶ Nell'Ateneo genovese il RPCT è membro della commissione per il servizio ispettivo.

⁷ http://www.francomostacci.it/wp-content/uploads/2018/06/Report_corruzione_2017.pdf

relativi all'applicazione della normativa in materia di anticorruzione in 66 università pubbliche, presso le quali prestano servizio 55.246 dipendenti (di cui 355 dirigenti), 1.200 in meno del 2016 (non sono conteggiati i docenti e i ricercatori).

Dall'analisi della Relazione annuale compilata dal RPCT emerge che in 58 Università non si è riscontrato alcun evento corruttivo (quasi il 90% del totale); solo in 3 di esse si sono verificati episodi sospetti riguardanti l'acquisizione e la progressione del personale e, in altre 3, casi relativi all'affidamento di lavori, servizi e forniture.

In complesso, sono stati 133 i procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti, di cui 28 hanno dato luogo a sanzioni: 10 licenziamenti, 16 sospensioni dal servizio con privazione della retribuzione e 2 di altro tipo.

I reati relativi a eventi corruttivi sono stati 47, tra cui 13 casi di corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio, 8 di peculato, 1 di concussione e 25 di altra natura (truffa, abuso d'ufficio, ecc.).

Solo 18 atenei (poco più di un quarto e 4 in più rispetto al 2016) si sono dotati di un sistema informativo dedicato con garanzia di anonimato per raccogliere gli illeciti segnalati da dipendenti (*whistleblowing*), con appena 33 denunce totali.

La rotazione degli incarichi, come misura prevista dal Piano triennale di prevenzione della corruzione, ha riguardato complessivamente solo 356 unità (6,4 ogni mille), di cui 112 all'Università di Firenze, 48 alla Sapienza di Roma e 38 all'Università di Foggia.

La maggior parte delle università ha effettuato attività formativa specificamente dedicata alla prevenzione della corruzione, ma ben 40 di esse, anziché utilizzare risorse interne, hanno fatto ricorso a società private o docenti esterni.

L'impressione che si trae dall'analisi dei dati, ponendoli anche a confronto con gli anni precedenti, è che la Relazione non sempre riesca a rappresentare l'effettiva dimensione del fenomeno della corruzione, come del resto avviene anche negli enti pubblici di altri comparti: o, quantomeno, l'effettiva percezione dell'opinione pubblica sulla diffusione del fenomeno corruttivo all'interno del mondo accademico

parrebbe ben diversa e molto più amplificata, a leggere quotidianamente gli articoli di stampa e i media.

Nel Rapporto sono anche riportati gli esiti di un questionario somministrato ai RPCT sulle misure di prevenzione della corruzione nei propri enti. Vale la pena sintetizzare le criticità rilevate dai RPCT nello svolgimento del proprio ruolo, evidenziando i fattori che ne hanno ostacolato l'azione di impulso e coordinamento:

- **Ponere eccessivo dei compiti che il RPCT deve svolgere, dovuto sia alla complessità normativa sia a quella aziendale, reso ancor più critico dalla non esclusività del ruolo**, spesso svolto in maniera marginale rispetto agli altri compiti gestionali attribuiti. L'attuazione del complesso normativo, nonché dei provvedimenti e delle istruzioni operative dell'ANAC (per quanto siano di ausilio all'operatore) e dell'ANVUR, “senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”, è ormai espressione ricorrente nella legislazione vigente⁸, che comporta inevitabilmente l'esigenza per l'Amministrazione di fare scelte precise di investimento anche sul tema anticorruzione:

“Il volume della produzione normativa ha raggiunto livelli inimmaginabili rispetto ai temi della prevenzione della corruzione [...]. Essa richiede al RPCT e ad altri attori organizzativi un tempo di lettura/interpretazione che è inversamente proporzionale al tempo per presidiare la realizzazione delle misure di prevenzione, effettuare consulenze, analisi e controlli,

⁸ Peraltro, sulla portata e il significato da attribuirsi alle clausole di invarianza finanziaria, si veda la recente Del. n. 127/2017/PAR della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo: la giurisprudenza contabile ha più volte affermato che le clausole di invarianza finanziaria devono essere intese nel senso che l'amministrazione deve provvedere “*attingendo alle “ordinarie” risorse finanziarie, umane e materiali di cui può disporre a legislazione vigente*” trattandosi di disposizioni normative che non precludono “... *la spesa “nuova” solo perché non precedentemente sostenuta o “maggiore” solo perché di importo superiore alla precedente previsione (laddove prevista) ma la decisione di spesa comporterà “oneri” nuovi e maggiori se aggiuntivi ed esondanti rispetto alle risorse ordinarie (finanziarie, umane e materiali) che a legislazione vigente garantiscono l'equilibrio di bilancio*”.

erogare corsi di formazione, coinvolgere e comunicare con la direzione, gli uffici e i responsabili” [RCPT Università di Udine]

- lo **scarso supporto** sia in termini di **risorse (umane e finanziarie) e strumenti** per svolgere efficacemente la propria funzione, sia di **collaborazione da parte delle altre strutture dell’amministrazione**. Sarebbero necessari uffici di staff qualificati sulle tematiche sia giuridiche che organizzative (organizzazione, *risk management*); software per la gestione delle attività di analisi del rischio e monitoraggio integrati con gli altri gestionali dell’amministrazione, per far sì che qualsiasi attività amministrativa sia collegata – ove prescritto – agli adempimenti in materia di anticorruzione e trasparenza. Ma non solo: in un ambito complesso e frastagliato come quello universitario, con docenti, personale tecnico-amministrativo, studenti, dottorandi, specializzandi, e molte tipologie diverse di figure di supporto alla didattica e alla ricerca (assegnisti, borsisti, collaboratori esterni), è faticosamente necessario trovare canali privilegiati di dialogo e coinvolgimento con alcuni attori del sistema, e possibilmente con coloro che assumono ruoli istituzionali, cioè in grado di “decidere”. Non sempre tuttavia si riscontra nei propri interlocutori la disponibilità di tempo e di energie da dedicare a queste tematiche;
- **il peso della responsabilità** che grava sull’RCPT, con possibili ricadute anche sotto il profilo personale: l'apparato sanzionatorio è eccessivamente pesante, invertendo a suo carico l'onere della prova di non aver potuto evitare eventi corruttivi; le sanzioni dirigenziali, disciplinari e pecuniarie sono esorbitanti e per evitarle l'attuale meccanismo rischia di costringere il RPCT ad una *probatio diabolica*. Ne deriva, per alcuni, un senso di solitudine, se non addirittura di sconforto.

Considerazioni conclusive

Raramente chi opera al servizio di una pubblica amministrazione, quasi sempre con scarse risorse materiali e di tempo, vive “con serenità” l’applicazione quotidiana di una normativa quale quella in materia di

anticorruzione e trasparenza, che impone numerosissimi adempimenti di cui spesso non si comprende il significato (ammesso che davvero un significato sussista per ciascuno di essi). Così come i principi dell'attività amministrativa dettati dalla L. 241/1990 – tra cui la trasparenza e il diritto di accesso – hanno impiegato molti anni ad affermarsi pienamente nella pratica lavorativa (e generano ancora oggi il timore di sbagliare, o di aver sbagliato), è presumibile o comunque auspicabile che in un futuro non troppo lontano - anche grazie a strumenti tecnologici che consentiranno di automatizzare molte più attività di oggi – entrerà nel bagaglio culturale del dipendente pubblico un *know how* diffuso su come si analizza un processo, come si individuano i rischi corruttivi e quali sono le contromisure da adottare.

La trasparenza dell'azione amministrativa è senza dubbio la *conditio sine qua non* per poter guardare la realtà, ma non è strumento sufficiente per far sì che non abbiano a verificarsi eventi dannosi per la comunità. Tantomeno potrà servire una rete di regole complessa, dettagliata e opprimente, che impone sforzi interpretativi defaticanti e non è, ovviamente, garanzia di effettiva tutela degli interessi sostanziali, anche in quanto innesca meccanismi opportunistici di elusione normativa.

La letteratura scientifica dà atto di frequenti insuccessi dei sistemi di programmazione di lungo periodo, specie nelle gestioni pubbliche, laddove essi siano applicati senza una adeguata ponderazione delle variabili di contesto e dei fattori di etero-determinazione che diventano fattori esterni di rischio.

Più le organizzazioni di lavoro sono articolate e caratterizzate da un policentrismo decisionale – e il mondo accademico ne è un chiaro esempio, a livello locale e nazionale –, maggiore è il rischio di insuccesso della programmazione delle attività per obiettivi: è quindi necessario considerare il fattore umano come fattore di rischio centrale e preminente in quanto massimamente sfuggibile alla prevedibilità.

Ci si chiede allora quali siano, in concreto, le azioni percorribili per mantenere “sana” un'organizzazione quando a essere toccata è la sfera dei valori etici e morali dell'individuo che lì vive e lavora, la sua stessa

percezione di ciò che “giusto, lecito e accettabile”, o fino a che punto un certo comportamento possa definirsi tale.

Occasioni di incontro e di confronto come quella di oggi, che stimolano il dibattito da diversi punti di vista sulla promozione della cultura dell’etica, della legalità e dell’integrità (da intendersi come sistema di valori comuni ad una organizzazione pubblica: in una cultura dell’integrità i valori di legalità non sono patrimonio degli individui – del singolo dipendente pubblico – ma dell’intero ente pubblico), dovrebbero inserirsi in un percorso continuo che sviluppi, sotto molteplici profili, una coscienza critica, una sensibilizzazione ai temi della buona amministrazione, della responsabilità e dei doveri di un dipendente pubblico nei confronti dei propri utenti e dei suoi stessi colleghi.

INTERVENTO

L'etica pubblica del rendere conto

Emanuela Ceva

Professore associato di Filosofia politica,
Università degli Studi di Pavia

Quali valori dovrebbero ispirare la condotta di coloro che ricoprono ruoli istituzionali all'interno di uffici pubblici come le Università? Un frequente candidato a svolgere la funzione di guida per l'azione istituzionale è la "trasparenza". Gli inviti a rendere le istituzioni pubbliche "case di vetro" sono frequenti sia nel dibattito pubblico (si pensi ai richiami relativi alla gestione delle procedure di concorso per il reclutamento accademico), sia nell'ambito delle politiche di contrasto a certi mali istituzionali quali la corruzione. Ma cosa significano questi richiami alla trasparenza? Quale ideale di etica pubblica mirano a realizzare? Per rispondere a queste domande dalla prospettiva dell'etica pubblica è necessario interrogarsi su quali sono le ragioni giustificanti le politiche pubbliche improntate alla trasparenza. Quali ideali motivano lo sviluppo di una politica che si propone come politica di *trasparenza*? Di che tipo di valore stiamo parlando quando parliamo della trasparenza?

E qui la prima biforcazione che ci troviamo d'innanzi è quella di chiederci se la trasparenza è un valore indipendente - che dobbiamo perseguire come fine in sé - o, invece, se ci dobbiamo interessare della trasparenza perché è un valore strumentale, perché serve al raggiungimento di qualche altro ideale che è dotato invece di un valore proprio e irriducibile.

Credo che sia poco plausibile difendere la trasparenza come un valore in sé; la trasparenza solo per il fine della trasparenza. Il valore della trasparenza sembra interamente strumentale perché dipende da che cosa la trasparenza ci aiuta a vedere; la trasparenza è un valore nella misura in cui si collega causalmente alla produzione di un qualche altro

valore. Un qualche altro valore che deve, invece, informare l'etica istituzionale di per sé.

Il dibattito nell'ambito dell'etica pubblica si è interrogato su questi temi ponendosi la domanda fondamentale di qual è l'opposto della corruzione e ragionando su quale ruolo causale le politiche della trasparenza possono avere per realizzarlo.

La corruzione ha una caratteristica curiosa come concetto filosofico: è un concetto "normativamente carico". Dire che X è corrotto non vuole dire semplicemente dare una descrizione di X , ma significare darne una valutazione (che si presume essere negativa). Sappiamo tutti che non vogliamo che le Università siano corrotte o che vi insegnino professori corrotti. Ma qual è l'opposto di una Università corrotta? A quale ideale positivo ci dobbiamo ispirare? Riusciamo a offrire una definizione indipendente di che cosa è un'istituzione non corrotta senza far riferimento al suo negativo, alla corruzione?

Un'ipotesi interpretativa che è stata spesso studiata, è che l'opposto della corruzione sia l'*integrità*. Quindi un'istituzione non corrotta è un'istituzione integra.

Che cos'è un'istituzione integra? Un'istituzione integra è un'istituzione che è in grado di raggiungere il proprio scopo precipuo, il suo *telos*. L'idea è che un'istituzione viene creata per perseguire un determinato scopo e la capacità dell'istituzione (la sua efficacia e la sua efficienza) di raggiungere il proprio scopo precipuo rende l'istituzione integra. Se assumiamo che lo scopo di un'Università sia offrire un'istruzione di buona qualità, un'Università integra è una capace di realizzare questo scopo.

La corruzione causa il malfunzionamento dei meccanismi istituzionali e, così, impedisce a un'istituzione di raggiungere con efficacia ed efficienza il proprio scopo. Il reclutamento tramite cooptazione familistica, per esempio, non assicurando la selezione dei migliori ricercatori e docenti, causa il malfunzionamento dell'Università e ne mina la capacità di raggiungere lo scopo di fornire una buona istruzione. Questo malfunzionamento, possiamo dire, "disintegra" l'Università e per questo è un problema che richiede politiche anticorruzione che

possono includere meccanismi per rendere i sistemi di reclutamento più trasparenti di modo da smascherare e scoraggiare le deleterie logiche familistiche. In questo senso, la trasparenza ha un valore come strumento per realizzare l'integrità istituzionale (che è, invece, un valore in sé).

Per quanto promettente, questa caratterizzazione della integrità istituzionale basata sullo "scopo" sembra anche assai indeterminata e possibilmente aperta a controversie. Non è, infatti, sempre semplice stabilire quello che è lo *scopo precipuo* di una istituzione, ciò che rende un'istituzione quello che è, che ne determina l'essenza e, quindi, ne definisce l'integrità. Certo, ci sono istituzioni che nascono con una missione univoca; sono spesso istituzioni piccole o comunque orientate a un fine specifico (per esempio, associazioni di settore o un qualche sindacato di categoria). Ammesso che un accordo in merito agli scopi precipui di questo tipo di istituzioni sia plausibile, il discorso si complica senz'altro quando consideriamo istituzioni complesse come le Università. Possiamo generalmente concordare che lo scopo precipuo che definisce una Università è fornire una buona istruzione agli studenti? Questo sembra assai controverso. Quando, come docenti, siamo chiamati a illustrare la nostra attività, ci viene certamente richiesto di documentare le attività di didattica, ma anche quelle relative alla ricerca o alla "terza missione". In che modo queste attività, così diverse, contribuiscono a definire l'essenza dell'Università identificandone il *telos*?

Identificare un'istituzione tramite il suo scopo precipuo sembra essere una manovra assai controversa, che diventa sempre più controversa quanto più ampliamo il campo delle istituzioni che consideriamo. Come valutiamo l'istituzione parlamentare, per esempio? Qual è lo scopo precipuo di un parlamento? È quello di produrre buone leggi? Ma cosa è una buona legge? È una legge che promuove e protegge le libertà fondamentali dei cittadini? O è una legge che promuove politiche egualitarie, mettendo in atto, per esempio, un certo programma di tassazione?

Alla luce di queste criticità, vorrei opporre alla visione basata sull'integrità un'altra visione dell'etica istituzionale che ho sviluppato nelle mie ricerche recenti sulla corruzione. Questa visione identifica l'etica istituzionale, che è l'opposto della corruzione, come un'etica pubblica del "rendere conto". Quando parliamo di corruzione delle istituzioni pubbliche e di coloro che occupano ruoli all'interno delle istituzioni, guardiamo ai meccanismi di funzionamento istituzionale in funzione del modo in cui viene esercitato il potere d'ufficio associato ai diversi ruoli all'interno di una certa istituzione. Le istituzioni sono insiemi di ruoli interrelati ai quali viene affidato un certo potere con un certo mandato. Ora, il mandato con il quale si attribuisce potere a un certo ruolo istituzionale è molto più specifico dello scopo generale di una istituzione. Si fa riferimento ai termini di ingaggio, per così dire, con i quali chi occupa posizioni istituzionali viene incaricato di portare avanti una certa funzione, per perseguire fini molto specifici che contribuiscono alla ragion d'essere (possibilmente plurale e soggetta al mutamento) della istituzione. Il ruolo di professore universitario è investito di diversi poteri, che creano diritti e doveri per chi ricopre questa carica (doveri di ricerca, didattica, diritti di sviluppare un programma di insegnamento o un progetto di ricerca autonomo).

Data questa natura delle istituzioni, chi agisce nella capacità del suo ruolo istituzionale lo fa usando un potere (esercitando i diritti e adempiendo ai doveri) che ha solo *in quanto* occupa quel ruolo. Poiché questi poteri sono attribuiti a ciascun ruolo con un mandato, chi occupa ruoli istituzionali ha il dovere di usare questo potere in modo coerente con quel mandato. Detto altrimenti, chi occupa ruoli istituzionali ha il dovere di *rendere conto* della propria condotta mostrando che la ragione che ne determina l'agenda è coerente con i termini di mandato del potere che così esercita.

Si verifica corruzione quando un attore istituzionale impiega il potere d'ufficio assegnato al suo ruolo per perseguire un'agenda la cui ragione fondante è incoerente con i termini del mandato con il quale quel potere le è stato attribuito. Così, quando i meccanismi di reclutamento accademico vengono gestiti secondo una logica meramente familistica

abbiamo corruzione proprio perché viene meno questa logica della “rendicontabilità”. La ragione che motiva l’agenda per la quale un “barone” seleziona come assegnista di ricerca il figlio di un’amica meramente in virtù di questa loro relazione personale corrompe l’istituzione universitaria perché rende il meccanismo di reclutamento non rendicontabile; la condotta di chi esercita il proprio potere d’ufficio nella sua capacità di attore istituzionale (il barone) è mossa da un’agenda la cui ragione fondante è incoerente con i termini del suo mandato (che, quali che siano, certamente non includono fare un favore a un’amica). La problematicità di questa condotta è inerente alla sua stessa logica e non dipende né dalle sue conseguenze né dalla sua capacità di minare lo scopo della intera istituzione universitaria. Potrebbe anche darsi che la persona selezionata sia scientificamente valente, o che l’esito di questa selezione sia del tutto eccezionale (e non sistematico). Inoltre potremmo essere in disaccordo se un buon assegnista debba eccellere solo nella ricerca o debba mostrare anche altre qualità, come la capacità didattica o l’affidabilità personale (qual è lo scopo dell’assegnazione di un contratto di ricerca?). In ogni caso, ciò che risulta essere invariabilmente corrotta è la relazione istituzionale tra il barone e l’assegnista; la logica familistica che sottostà alla loro relazione non può essere pubblicamente rivendicata come coerente ai termini del mandato istituzionale. Viene così meno l’etica pubblica del rendere conto propria dell’azione istituzionale.

Da questo punto di vista possiamo tornare a valutare le politiche di trasparenza. Esse sembrano importanti, sembrano avere valore non perché perseguono un qualche ideale proprio, ma perché sono strumentali alla messa in atto di questa capacità di rendere conto da parte degli attori istituzionali, del modo in cui il potere viene loro dato ed è esercitato. Così, perseguire la trasparenza può volere dire che, per rendere fattiva un’etica pubblica del rendere conto, è necessario che le istituzioni rendano accessibili i termini del mandato con il quale certi ruoli sono istituiti e il potere viene associato a questi ruoli. È così possibile chiarire il riferimento rispetto al quale gli attori istituzionali sono tenuti a conformare la propria azione e a rendere conto del

proprio operato. Servono poi meccanismi per chiamare gli attori istituzionali a rispondere del proprio operato rispetto a questo riferimento.

È importante sottolineare che parlare di etica pubblica vuol dire impegnare gli attori istituzionali ad agire responsabilmente, a conformare la propria condotta al mandato del proprio potere d'ufficio *preventivamente* così da rendere la ragione fondante l'agenda che guida loro condotta sempre rendicontabile (anche qualora non fossero mai chiamati a rispondere delle proprie azioni). Da questa prospettiva, non si tratta primariamente di promuovere un regime di controllo punitivo; ma un'etica capace di guidare l'azione istituzionale. Questo fine richiede politiche di formazione per la realizzazione delle quali le Università dovrebbero essere agenti in prima linea, e non solo destinatarie.

CONCLUSIONI

L'impegno di ADI per la lotta alla corruzione e al potere baronale nell'Università

Giuseppe Montalbano
Segretario nazionale ADI

Innanzitutto voglio rivolgere i più sentiti ringraziamenti alle colleghe e ai colleghi di ADI Genova per aver organizzato questa bellissima iniziativa che rientra nella cornice nazionale della campagna ADI per la costruzione di un percorso di riflessione, di proposta e di intervento da portare avanti a livello nazionale e nel lavoro svolto quotidianamente nei luoghi di formazione e lavoro. Per i precari della ricerca parlare di corruzione non è mai semplice per ovvie ragioni. ADI sceglie di farlo come associazione, con la consapevolezza che da soli nessuno di noi – come dottorandi e ricercatori precari - si salva. Per questo è necessario e urgente impostare un lavoro collettivo, mettendo a sistema e organizzando insieme le intelligenze e la rabbia di migliaia di colleghe e colleghi che scontano sulla propria pelle ogni giorno il prezzo di un sistema che vuole renderli vulnerabili e senza voce di fronte a un potere accademico sempre più gerarchico, concentrato e opprimente. Nei vent'anni dalla sua nascita ADI si è sempre battuta perché nessun dottorando e ricercatore si sentisse solo: in fondo è questo il senso profondo della nostra associazione. Oggi vogliamo rafforzare il nostro impegno nella lotta al baronato e alla corruzione, affrontando la questione nella modalità che ci contraddistingue: cercando cioè di sciogliere i nodi di base dei problemi, senza fermarci alla superficie di risposte semplici.

Anzitutto bisogna andare al di là della narrazione tipica degli scandali dei concorsi, come episodi che segnano solitamente la repentina apparizione nel dibattito pubblico dei temi legati all'università e la loro altrettanta rapida scomparsa. Sappiamo bene come la retorica della lotta ai baroni innescata dalla cronaca dei concorsi truccati sia servita da dispositivo ideologico per giustificare quei tagli e quella riforma Gelmini, la legge 240 del 2010, del sistema universitario che al contrario ha affilato le unghie del baronato. La denuncia del concorso manipolato

e delle prevaricazioni subite dai singoli deve avere come premessa un'indagine approfondita e sistematica dei rapporti di potere interni all'accademia. In questo senso, come la questione della corruzione e del baronato è portata immediato della crisi sistemica dell'Università italiana, così la lotta per la legalità deve essere parte della battaglia generale per la riforma del sistema universitario. Legalità, trasparenza ed etica nel mondo accademico non sono temi che possono essere affrontati nella loro specificità se non si connettono ai problemi del finanziamento, del reclutamento, del pre-ruolo e della rappresentanza. Questa è la cornice in cui devono inserirsi e divenire efficaci tutti quei dispositivi normativi specifici che sono richiesti per garantire trasparenza e prevenire fenomeni di mobbing e di sopraffazione baronale. La tesi che da anni come ADI sosteniamo può riassumersi così: in un sistema sottofinanziato e retto da contratti precari aumentano le asimmetrie di potere interne all'accademia, così che la cerchia sempre più ristretta di ordinari - preposti ai cordoni di una "borsa" di risorse e opportunità sempre più magra - acquisisce un potere, senso di onnipotenza e impunità tanto più grande sui precari che da essi dipendono.

La legge 240 del 2010 ha istituzionalizzato il precariato, istituendo un sistema di reclutamento pre-ruolo della durata massima di 12 anni fatto di contratti a tempo determinato, poco tutelanti e con scarse o inesistenti prospettive di stabilità. Le oltre 15 mila unità di personale strutturato che sono mancate all'appello dal 2008 al 2017 sono state sostituite da una bolla di contratti precari che si è gonfiata negli anni, fino a raggiungere nel 2017 circa il 52% di tutto il personale universitario¹. La comunità accademica si regge su figure vulnerabili, dove il rapporto di forza è fortemente asimmetrico. Secondo la VII indagine nazionale ADI, degli oltre 15 mila assegnisti di ricerca presenti nel sistema nel 2016, solo circa l'8% avrà la possibilità di accedere ad una posizione di ruolo, mentre tutti gli altri saranno espulsi dal sistema universitario dopo fino a 12 anni di contratti a tempo determinato, assegni e collaborazioni di varia natura. In tale contesto aumenta la

¹ <http://www.flcgil.it/files/pdf/20181029/indagine-precariato-universitario-stesso-lavoro-stessi%20diritti-perche-noi-no-2018.pdf>

ricattabilità dei precari della ricerca e il loro grado di sfruttamento, mentre si incentiva allo stesso tempo una forma di cooptazione non virtuosa e non trasparente, in cui la riproduzione di isolate nicchie di potere – nella corsa alle risorse e alle possibilità di carriera sempre più scarse – prende il sopravvento su ogni logica di merito effettivo.

Questo si collega alla ristrutturazione in senso verticistico della governance degli atenei, con la chiusura di spazi di democrazia e la negazione del diritto di rappresentanza per le figure precarie della ricerca all'interno della vita accademica. Come mostrato nella VII Indagine nazionale ADI² si evince come nel 92% dei casi gli assegnisti di ricerca non abbiano alcuna rappresentanza nei senati accademici, mentre nel 52% dei casi la stessa situazione si presenta per gli RTDb. Le figure più sfruttate non hanno quindi strumenti né possibilità di monitorare e prendere parola sulle scelte che li riguardano e sugli eventuali abusi subiti. Il precariato universitario porta quindi con sé, come sua implicazione, un'assenza di rappresentanza adeguata.

Infine, secondo una dinamica già richiamata dall'intervento del prof. Vannucci, la restrizione delle comunità accademiche porta con sé l'emergere di network altamente concentrati, incrementando le probabilità di cordate ristrette, di canali di accesso "controllati" e forme sempre più elitarie di riproduzione delle stesse comunità scientifiche e delle "scuole".

Per questo come ADI vogliamo aprire un dibattito interno all'accademia su questi temi. Iniziamo a farlo oggi con questo convegno e con una prima azione concreta, presentando una piccola guida essenziale sugli strumenti a disposizione per il contrasto al mobbing, per rafforzare l'efficacia del whistleblowing e per rendere effettivi i meccanismi di tutela interni agli Atenei, come gli osservatori e gli uffici di assistenza per i soggetti discriminati. Da qui intendiamo costruire nei prossimi mesi una piattaforma programmatica di proposte per una lotta alla corruzione che si integri con le proposte da noi già elaborate e avanzate per la riforma del pre-ruolo e del sistema di reclutamento.

² <https://dottorato.it/content/vii-indagine-adi-su-dottorato-e-post-doc>

RELAZIONE DI SINTESI

Angela Celeste Taramasso

Ricercatore universitario di Costruzioni idrauliche e marittime e
idrologia,
Università degli Studi di Genova

Durante il convegno sono emersi i diversi concetti di etica ed in particolare quale di questi può essere applicato nei processi maggiormente esposti a problematiche etiche quali reclutamento, accesso alla ricerca o finanziamento.

Quale potrebbe essere la struttura adatta a valutare questi usuali processi legati al funzionamento dell'Università ove si utilizza il giudizio tra pari? La risposta è oggi non immediata, perché spesso chi giudica l'Università è molto lontano dall'Università stessa e dai suoi meccanismi di funzionamento.

Nell'introdurre il concetto di etica occorre prima definire il concetto di culture orizzontali e la conseguente virtù della disubbidienza. Dobbiamo continuamente essere alla ricerca dei valori veri e all'esatta definizione del politeismo dei valori per continuare ad alimentare la cultura della formazione. Quindi cultura come concetto socio patologico, a volte in contrasto con la qualità formale delle regole e con la società responsabile che vede e non vede i difetti di una regola.

Resta ovviamente aperto e di primaria importanza il problema del diritto allo studio da parte dei cittadini al quale segue da parte del docente l'attenzione alla didattica, che spesso non viene apprezzata dai nostri studenti. Le critiche al mondo universitario sono spesso legate al tema concorsi, quindi occorre non solo introdurre buone pratiche, ma anche informare il resto del mondo che esistono e si applicano nel rispetto dell'etica in senso generale.

Quindi il problema della corruzione e della non sempre adeguata applicazione del PNA anche all'Università è presente.

Quali sono quindi i costi della corruzione o della presunta corruzione all'interno dell'Università? Durante il convegno sono stati presentati i meccanismi che in alcuni contesti hanno favorito l'affiorare di vicende

di corruzione nel settore universitario, indicando alcuni dei fattori facilitanti e i loro possibili effetti di lungo periodo.

Occorre però sempre mettere in evidenza come, anche in presenza di forti tagli alla ricerca e della presunta corruzione, i ricercatori italiani sono sempre in ottime posizioni nei diversi *ranking* oggi ormai consolidati anche per l'assegnazione dei fondi di funzionamento assegnati dal Ministero.

Occorre ricordare che l'autonomia universitario è già indicata nell'art. 5 della Costituzione, ma come spesso accade è stata una evoluzione promessa e poi tradita.

L'autonomia scolastica è ormai consolidata nelle leggi dello Stato, e dal 1999 si introduce con la L. 509 l'autonomia didattica dell'Università, che poi viene richiamata dalla L. 240/2010 indicando che i due ministeri MIUR e MEF potranno definire l'autonomia degli Atenei senza ulteriori oneri e quindi senza possibilità di attuazione.

UNIGE ha approvato recentemente il Piano di prevenzione della corruzione in accordo con quanto richiesto da ANAC che ha predisposto un documento specifico per le Università, prodotto da un tavolo unico in cui sono stati coinvolti: MIUR, ANAC, CUN, CRUI e CODAU. Occorrerebbe formazione del personale, una programmazione adeguata, la definizione di scenari di rischio specifici per i diversi contesti presenti in UNIGE e attaccabili dal germe della corruzione. Primo passo è realizzare un continuo turn-over del personale che opera nei settori maggiormente esposti, come peraltro richiesto da ANAC. Problema è definire i confini dell'autonomia universitaria ed introdurre il principio di separazione della procedura per ridurre la possibile contaminazione. Resta poi aperto a scala nazionale la necessità di declinare in concreto la miriade delle disposizioni legislative in tale campo. Occorre avere regole ben scritte e funzionali.

Occorre quindi tutti contribuire alla costruzione di una piattaforma di proposte per risolvere il problema del precariato della ricerca. Lavorare per introdurre le rappresentanze delle "categorie" dei lavoratori nella ricerca più deboli nei diversi organi di *governance* degli Atenei. Categorie sempre più "formalizzate" dopo l'applicazione della L.240/2010.

Infine, cercare di comunicare all'esterno e all'interno gli enormi sforzi che si sono compiuti all'interno di UNIGE per rafforzare la legalità, la cultura e l'etica.

