



Presidente

Omissis

Fasc. URAV n. 2516/2024

Oggetto: *Omissis* – Richiesta di parere in ordine all’obbligo di richiedere e pubblicare le dichiarazioni sull’assenza di cause di incompatibilità ed inconferibilità per i componenti del Consiglio di Amministrazione e del Senato Accademico (rif. nota prot. ANAC n. *omissis* del *omissis*) - *Riscontro*.

Con la nota in oggetto è stato chiesto all’Autorità di esprimersi in merito alla sussistenza dell’obbligo di richiedere all’atto di nomina dei componenti del Consiglio di Amministrazione e del Senato Accademico la dichiarazione di insussistenza di situazione di inconferibilità ed incompatibilità e di procedere alla successiva pubblicazione, in allegato ai decreti di nomina in questione.

In merito al quesito formulato, analogamente a quanto accade in ordine alle specifiche ipotesi di inconferibilità e incompatibilità recate nel corpo del d.lgs. n. 39 del 2013, anche rispetto all’obbligo autodichiarativo imposto dall’art. 20 del medesimo testo, si pone la necessità di svolgere una valutazione preliminare concernente l’assoggettabilità degli incarichi (cui le dichiarazioni naturalmente afferiscono) alle regole recate dal decreto.

Se è vero, infatti, che è posto in capo ai soggetti interessati il dovere di attestare di non incorrere in nessuna preclusione rispetto all’incarico, è altrettanto vero che è quest’ultimo, anzitutto, a dover rientrare nel perimetro soggettivo di applicazione del decreto. Tale accertamento è, perciò, prodromico ad ogni altra valutazione di merito e si snoda attraverso due verifiche, l’una pregiudiziale all’altra:

- 1) natura giuridica delle Università pubbliche e loro riconducibilità in una delle categorie di “enti” nei confronti dei quali la disciplina in discorso dispiega i propri effetti;
- 2) natura giuridica degli incarichi in esse conferiti e loro sussumibilità in una delle tipologie previste dal legislatore ai fini dell’operatività delle preclusioni.

1. Considerazioni in ordine alla natura giuridica delle Università (a fini decreto 39 del 2013)

Il legislatore nell’art. 1 del d.lgs. 39/2013 (rubricato, appunto, “definizioni”) ha fissato il perimetro soggettivo di applicazione della normativa ivi contenuta, avuto riguardo, in primo luogo, all’individuazione degli enti astrattamente soggetti alle regole ivi imposte nell’attribuzione degli incarichi e, in secondo luogo, il conferimento di quali tra di essi deve ritenersi sottoposto ai limiti e alle preclusioni contenute nel testo in parola.

Ebbene, il percorso logico- giuridico utilizzato dal legislatore deve pure adottarsi nel caso di specie.

Non è revocabile in dubbio che le Università rientrino nel predetto perimetro di applicazione del decreto, quanto piuttosto questione da dirimere è se esse siano inquadrabili in termini di “pubbliche amministrazioni” ovvero “enti pubblici”.



Si evidenzia che tale problematica, lungi dal proporsi quale mero

esercizio teorico – dogmatico, determina, invero, rilevanti effetti pratici poiché le fattispecie concrete di inconfiribilità e incompatibilità non sono perfettamente sovrapponibili in entrambe le categorie degli enti.

Basti pensare, a titolo esemplificativo, che l'art. 3 (sentenza di condanna) è applicabile agli incarichi amministrativi di vertice (es: Direttori Generali, SG e assimilabili) solo allorché essi siano svolti nell'ambito di una pubblica amministrazione e non di un ente pubblico.

Muovendo, anzitutto, dall'analisi del dato normativo si evidenzia pertanto quanto segue.

L'art. 2 del decreto in commento (denominato "ambito di applicazione") prevede che *"le disposizioni del presente decreto si applicano agli incarichi conferiti nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi compresi gli enti pubblici, nonché negli enti di diritto privato in controllo pubblico"*.

L'art.1, comma 2, lett. a) dello stesso sancisce che "Ai fini del presente decreto si intende: a) per «pubbliche amministrazioni», le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti (...)".

Occorre, perciò, rifarsi alle definizioni recate dal testo unico sul pubblico impiego (d.lgs. n. 165 del 2001), il quale all'art. 1, comma 2, chiarisce che *"per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI"*.

Prima facie il tenore letterale di quest'ultima disposizione sembra deporre chiaramente per l'annoverabilità delle Università nell'alveo delle pubbliche amministrazioni.

Non si ignora, però, che in circostanze analoghe, pur non contraddicendo la volontà legislativa, l'ANAC abbia ricondotto, ai precisi fini del d.lgs. n. 39 del 2013, taluni enti, pur classificati in generale come pp.aa., nella diversa categoria giuridica degli "enti pubblici".

Per essi, secondo l'art. 1, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 39 del 2013 devono intendersi *"gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati"*.

Tanto è avvenuto rispetto alle Camere di Commercio (pacifico orientamento dell'ANAC a partire dalle delibere nn. 1033 del 5 ottobre 2016 e 1185 del 19 dicembre 2018), agli IACP (oggi "ATER") e, da ultimo, alle ASL.

Invero il corpo motivazione delle citate delibere, al fine di giustificare l'annoverabilità nella categoria degli "enti pubblici", fa riferimento agli arresti interpretativi assunti, a vario titolo e in diverse circostanze, dalla giurisprudenza formatasi circa la loro qualificazione giuridica.

Si segnala che anche in tema di Università pubbliche la giurisprudenza si è soffermata sulla questione relativa alla loro qualificazione come organo dell'amministrazione statale, dotato di ampia autonomia, oppure come ente di diritto pubblico. Tuttavia, occorre sin da subito segnalare che le pronunce hanno riguardato profili specifici, quali quelli relativi alla rappresentanza processuale obbligatoria o facoltativa dell'Avvocatura dello Stato e all'applicazione di agevolazioni tributarie. In particolare, ci si riferisce alla sentenza delle SS.UU. della Corte di Cassazione, n. 10700 del 2006 (recentemente richiamata dalla stessa Corte nell'ordinanza 10 ottobre 2019, n. 25524) che ha individuato nelle Università "un ente di diritto pubblico distinto dalle Amministrazioni dello Stato" valorizzando le nuove norme sulla personalità



giuridica e sull'autonomia delle Università contenute nella legge 9 maggio 1989, n. 168, istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca.

Ciò precisato, pur tenendo conto di questa posizione giurisprudenziale, che, come detto, concerne aspetti molto peculiari, si ritiene che ai fini dell'applicazione delle disposizioni del d.lgs. 39/2013 al caso di specie debba comunque essere privilegiata la tesi della riconducibilità delle Università statali al novero delle pubbliche amministrazioni.

A tal riguardo, si evidenzia che sussistono una serie di specifiche ragioni che depongono nel senso di confermare quanto peraltro già emerge dal tenore letterale della disposizione (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001) ovvero la configurabilità delle Università quali pubbliche amministrazioni.

In primo luogo, occorre fare riferimento a taluni precedenti dell'ANAC stessa che, in materia di inconferibilità/incompatibilità, in modo più o meno esplicito, ha trattato gli enti in discorso alla stregua di pubbliche amministrazioni:

- si richiama la delibera n. 685 del 17 luglio 2019, sebbene adottata con riferimento alle istituzioni scolastiche ma nella sua logica estensibile alle Università, nella quale è stata riconosciuta loro la natura giuridica di "pubbliche amministrazioni" in conformità al citato d.lgs. n. 165 del 2001; tale statuizione è, peraltro, ossequiosa al contenuto della precedente delibera n. 460 del 9 maggio 2018 nonché della nota del DPF (diramata a seguito di un tavolo tecnico di confronto con ANAC) n. 6294 del 31.10.2014 e della direttiva del MIUR n. 516 del 19.02.2014;

- con specifico riferimento alle Università nei fasc. 379/2022 e 4319/2020, pur non espressamente affrontando la tematica, si è approcciato alle questioni che erano state segnalate dando per presupposto l'annoverabilità delle Università nella categoria delle pubbliche amministrazioni. Nel primo fascicolo citato si era, infatti, paventata l'applicabilità dell'art. 4, comma 1, lett. a), all'incarico di Direttore Generale dell'Ateneo, salvo escluderne l'integrazione per ragioni di merito inerenti all'incarico di provenienza; nel secondo, si è esclusa l'applicazione del d.lgs. n. 39 del 2013 poiché l'incarico di professore non rientrava in quelli rilevanti, presso le pp.aa., secondo la disciplina in commento.

In secondo luogo, occorre sottolineare, in termini generali, che l'interpretazione seguita da ANAC nell'annoverare enti, espressamente definiti dal d.lgs. n. 165 del 2001 come pubbliche amministrazioni, nell'ambito degli "enti pubblici" merita un approccio estremamente prudente. Se tale decisione si basasse sulla valorizzazione di indici troppo generici, quali l'autonomia contabile o organizzativa – essendo essi, invero, molto frequenti nella prassi - si finirebbe, in concreto, per "svuotare" l'intera categoria delle pubbliche amministrazioni costruita dal legislatore nel d.lgs. n. 165/2001. L'effetto immediato di tale approccio sarebbe sottrarre gli incarichi amministrativi di vertice (considerati rilevanti solo nelle pp.aa. e non negli enti pubblici) dall'applicazione di ipotesi molto rilevanti quali l'art. 3 e l'art. 11 del d.lgs. n. 39 del 2013.

2. Considerazioni in ordine alla natura giuridica degli incarichi (a fini decreto del 39 del 2013)

Condiviso il presupposto - ossia la qualificazione delle Università quali pubbliche amministrazioni - in ordine agli incarichi oggetto di parere (componenti del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione) può osservarsi quanto segue.

Occorre appurare se anche gli incarichi di componenti del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione siano riconducibili a quelli sottoposti ai limiti e alle preclusioni di cui al d.lgs. n. 39/2013. Il d.lgs. n. 39/2013 – nelle varie fattispecie d'inconferibilità e incompatibilità ivi recate - governa il conferimento nell'ambito delle pubbliche amministrazioni dei seguenti incarichi:

I. Incarichi amministrativi di vertice nelle pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali intendendosi – ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. i), del medesimo d.lgs. - per tali "gli incarichi di livello apicale,



quali quelli di Segretario generale, capo Dipartimento, Direttore generale o posizioni assimilate nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, conferiti a soggetti interni o esterni all'amministrazione o all'ente che conferisce l'incarico, che non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione";

II. Incarichi dirigenziali interni o esterni ove per tali, l'art. 1, co. 2, lett. j) e k), intendono " *gli incarichi di funzione dirigenziale, comunque denominati, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, nonché gli incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione*", conferiti a soggetti che appartengono o meno ai ruoli della p.a.

Ebbene, appare, allora, corretto affermare che gli incarichi di membro di un Consiglio di Amministrazione ovvero del Senato Accademico (o qualsiasi altro consesso diverso in forma giuridica ma ad essi assimilabili) di una pubblica amministrazione non siano riconducibili in nessuna delle due categorie summenzionate (incarichi amministrativi di vertice, incarichi dirigenziali interni/esterni), non detenendone le caratteristiche proprie che, sinteticamente, sono: - per gli incarichi amministrativi di vertice quelle di svolgere una funzione di "cerniera" tra l'organo politico - il quale traccia gli obiettivi programmatici, le finalità, le linee generali di azione - e l'apparato dirigenziale/esecutivo che si occupa, concretamente, di assicurare il raggiungimento degli obiettivi dal primo fissati nonché di garantire l'ordinario espletamento delle attività cui l'ente è deputato; - per gli incarichi dirigenziali quella di agire in nome e per conto dell'ente, anche impegnandolo verso l'esterno, organizzando un'efficace distribuzione e allocazione dei mezzi e del personale affinché siano realizzate tutte le finalità individuate ex lege e dai vertici.

Tali caratteristiche non appaiono riferibili ai citati organi delle Università.

Vale, infatti, al riguardo richiamare quanto previsto nella legge n. 240 del 2010 - recante la riforma in materia di organizzazione e del personale accademico delle Università - ove è stabilito che " *le università statali, nel quadro del complessivo processo di riordino della pubblica amministrazione, provvedono, [...] a modificare i propri statuti in materia di organizzazione e di organi di governo dell'ateneo, nel rispetto dei principi di autonomia di cui all'articolo 33 della Costituzione, ai sensi dell'articolo 6 della legge 9 maggio 1989, n. 168, [...] con l'osservanza di alcuni principi e criteri direttivi, fra i quali la previsione del Rettore, del Senato Accademico e del CdA, quali organi di governo e l'attribuzione di determinate competenze in capo agli stessi*".

In conformità alla disciplina nazionale sopra menzionata, lo Statuto dell'Università di *omissis*: 1) inquadra il Senato accademico e il CdA fra gli organi di governo dell'Ateneo (art. 6); 2) attribuisce al Senato Accademico, fra l'altro, le funzioni di: elaborazione e proposta al CdA delle linee programmatiche per l'attività dell'Ateneo, individuazione degli obiettivi didattici e di ricerca, formulazione di pareri anche obbligatori, ad esempio sul bilancio o sulla istituzione o soppressione di scuole e dipartimenti, nonché istituzione dei corsi di studio (art. 19); 3) prevede in capo al CdA il compito di: determinare le strategie generali di sviluppo dell'Ateneo, tenuto conto delle proposte del senato accademico; definire ogni anno gli indirizzi generali per il bilancio di previsione dell'anno successivo; approvare i documenti di bilancio e il piano triennale di attività e sviluppo dell'Ateneo; nonché vigilare sulla sostenibilità finanziaria delle attività dell'Ateneo ecc. (art. 23).

Alla luce delle suddette disposizioni normative e statutarie, gli incarichi di componente del CdA e del Senato Accademico dell'Ateneo appaiono rientrare (analogamente a quanto affermato con riferimento alle Autorità Amministrative Indipendenti e ai loro collegi) nella diversa nozione di cui all'art. 1, co. 2, lett. f), del d.lgs. n. 39/2013 ovvero in quella di " *componenti di organo di indirizzo politico*" intendendosi con tale espressione " *le persone che partecipano, in via elettiva o di nomina, a organi di indirizzo politico delle*



amministrazioni statali, regionali e locali, quali Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, parlamentare, Presidente della giunta o Sindaco, assessore o consigliere nelle regioni, nelle province, nei comuni e nelle forme associative tra enti locali, oppure a organi di indirizzo di enti pubblici, o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali e locali”.

Tanto premesso in via di inquadramento delle Università quali pp.aa. e dei loro CdA/Senati Accademici quali organi di indirizzo politico, occorre tuttavia evidenziare quanto segue.

Dalla lettura del corpo del richiamato d.lgs. (cause tipiche di inconfiribilità e/o incompatibilità), emerge che la qualifica di “componente di organi di indirizzo politico” assume valore, in talune specifiche ipotesi, solo come incarico che, se svolto in “provenienza” (e cioè in un certo periodo precedente o in costanza), preclude l’accesso (inconfiribilità) o il contestuale svolgimento (incompatibilità) di alcuni degli incarichi (lato sensu) amministrativi sopra illustrati.

Viceversa, la sola attribuzione della carica di componente dell’organo di indirizzo politico di una pubblica amministrazione non è sottoposta ai limiti, alle condizioni e alle preclusioni di cui al d.lgs. n. 39/2013 e, pertanto, neppure ai correlati obblighi dichiarativi.

Al riguardo, si evidenzia, infatti, che precipuo scopo del d.lgs. n. 39/2013 è la tutela dell’indipendenza delle cariche amministrative (in senso ampio inteso) da indebite influenze provenienti dalla politica o da interessi privatistici e che, pertanto, le norme in questione dispongono situazioni di incompatibilità/inconfiribilità di taluni incarichi amministrativi. In nessun modo possono desumersi dal testo normativo in esame conseguenze decadenziali rispetto a cariche politiche, elettive o di nomina, che non possono essere messe in discussione in virtù delle norme sopra richiamate.

Logica conseguenza di tutto quanto suesposto è che la nomina a componente dei citati organi, non rientrando nel perimetro soggettivo di applicazione del d.lgs. n. 39/2013, nei termini sopra chiariti, non comporta allo stato l’obbligo di adempiere a quanto prescritto dall’art. 20 del medesimo d.lgs. in materia di autodichiarazione sull’insussistenza di cause d’inconfiribilità e incompatibilità dell’incarico.

Tale impostazione troverebbe conferma negli orientamenti forniti dall’Autorità in materia di trasparenza delle Istituzioni universitarie, laddove i componenti in questione sono individuati tra i titolari di incarichi/cariche di amministrazione, direzione o governo disciplinati dall’art. 14, co. 1-bis, d.lgs. 33/2013. Questi ultimi saranno tenuti dunque a produrre per la conseguente pubblicazione tutti i dati, informazioni e documenti di cui all’art. 14 del d.lgs. 33/2013, ma non la dichiarazione di cui all’art. 20, co. 1 e 2, del d.lgs. 39/2013, come indicato nell’Allegato 1 alla Delibera 241/2017 e nell’Allegato 1 alla Delibera 1310/2016.

Tuttavia, resta ferma la necessità che i componenti in questione rilascino comunque specifiche dichiarazioni con valore di autocertificazione ai sensi del DPR. 445/2000, relativamente alle cause di incompatibilità previste all’art. 60 dello Statuto dell’Università *omissis* e ad eventuali fattispecie di conflitto di interesse, ribadendo che l’accertamento delle stesse è rimesso agli organi competenti della stessa Università.

Tanto premesso, il Consiglio dell’Autorità, nell’adunanza del 30 luglio 2024, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Firmato digitalmente

Avv. Giuseppe Busia