

Tutela della legalità e della trasparenza. Ricadute sui dipendenti e sul funzionamento della PA.

Claudia De Nadai – Responsabile Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Anche quest'anno l'Ateneo genovese, in occasione delle celebrazioni della giornata internazionale contro la corruzione, ha voluto aprire le proprie porte per ospitare questo incontro di formazione e sensibilizzazione, aperto alla nostra comunità accademica e ai rappresentanti delle altre istituzioni, locali e non, con cui spero sarà anche possibile avviare un utile confronto in tema di trasparenza dell'azione amministrativa e di lotta al fenomeno corruttivo. Ringrazio quindi il Rettore, Prof. Paolo Comanducci, e il Direttore Generale, dott.ssa Rosa Gatti che cogliendo questa importante opportunità, hanno permesso di organizzare questo evento, accogliendoci nella prestigiosa sede dell'Aula Magna di Giurisprudenza.

Colgo l'occasione di essere la prima fra i relatori, per presentarvi ufficialmente gli atti del Convegno sull'anticorruzione tenutosi presso l'Ateneo lo scorso anno.

Per quanto concerne l'ambito in cui si è tradizionalmente concentrata l'attività del legislatore di contrasto alla corruzione, ovvero la normativa penalistica, vi rimando all'intervento del prossimo relatore il Prof. Pelissero che potrà certamente illustrarvi più approfonditamente e con maggiore competenza la materia.

A conclusione dei lavori della scorso anno, ci eravamo lasciati con un doppio auspicio per il 2014; il primo era di poter dare la massima rilevanza all'attività di formazione dei pubblici dipendenti, che, come ho avuto modo più volte di affermare, ritengo essere il principale compito affidato ai Responsabili della prevenzione della corruzione, “ *la più importante opportunità che tutti noi abbiamo per riportare tutta la pubblica amministrazione nella sfera della legalità, dell'imparzialità e del buon andamento*”(ripreso da intervento anno precedente –n.d.r.) e la ragione d'essere della stessa figura dei Responsabili anticorruzione. Il secondo era quello di ottenere

riscontri da parte degli organismi preposti al monitoraggio dell'attuazione della normativa in esame, prima fra tutti l'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.), sulle criticità evidenziate dalle pubbliche amministrazioni in ordine alle difficoltà e all'aggravamento burocratico derivante dall'applicazione letterale della legge n. 190/2012 e dai suoi decreti delegati.

A un anno esatto dalla presa atto di queste esigenze, generalmente condivise, è giusto tracciare il percorso intrapreso per verificare quali fra i numerosi adempimenti richiesti scatta in misura maggiore dell'assenza di quegli specifici riscontri prima richiamati, oltre che di adeguate linee di indirizzo, che tengano realmente conto della peculiare realtà organizzativa che ogni pubblica amministrazione presenta.

A tal proposito permettetemi un piccola considerazione preliminare, dal taglio critico, ma che comunque mi sento in obbligo di dover fare, anche considerata la platea presente oggi. Essa riguarda la più insidiosa delle conseguenze dovute alle innumerevoli esecuzioni imposte dalla legislazione in materia di prevenzione della corruzione, che prepotentemente acquisiscono sempre più rilevanza fra i compiti affidati ai responsabili della prevenzione della corruzione e ai responsabili della trasparenza, a discapito di quella che ribadisco essere la principale attività, opportunità ed elemento di forza dei suddetti Responsabili, ovvero la formazione. Appare chiaro infatti come l'introduzione di obblighi, sempre più pressanti, a costi invariati e in aggiunta a quelli istituzionali, così come la "spada di damocle" dei controlli che sono stati avviati da parte dell'ANAC, concentra l'attenzione dei responsabili sul puntuale adempimento di ogni pubblicazione, approvazione di Piani Triennali, di Codici di comportamento, lasciando poco margine per una seria programmazione di percorsi formativi. Ecco quindi che il pregevole elemento di novità della legge n. 190/2012 viene così impoverito di ogni valenza, reso al pari, se non inferiore, di un qualsiasi obbligo burocratico.

Riprendendo le fila del discorso, cercherò ora di illustrarvi sinteticamente, attraverso due esempi, le criticità emerse nel corso dell'ultimo anno e non ancora definitivamente risolte, sia per quanto attiene più strettamente alle strategie di

prevenzione del fenomeno corruttivo previste dalla legge n. 190/2012, sia relativamente al perseguimento della trasparenza dell'azione amministrativa, così come prescritto dal d.lgs. n. 33/2013.

Anticorruzione

Tra le diverse attività di prevenzione della corruzione, ritengo quanto mai opportuno sollevare la problematica sull'attuazione della misura della rotazione del personale addetto alle aree a rischio, di cui la stessa legge 190/2012 si occupa in più parti:

- l'articolo 1, comma 4, lett. e) recita: il dipartimento della Funzione Pubblica deve definire criteri generali per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione;
- l'articolo 1, comma 5, lett. b) recita: le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al D.F.P. procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari;
- l'articolo 1, comma 10, lett. b) recita: il responsabile della prevenzione procede alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione.

La rotazione del personale è inoltre prevista nell'ambito delle misure gestionali proprie della dirigenza generale. Infatti, l'art. 16, comma 1, lett. l *quater*, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che i dirigenti generali dispongono “*con provvedimento motivato la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*”.

A tali prescrizioni normative si aggiungono le ulteriori disposizioni dettate dal Piano Nazionale Anticorruzione che vi riporto per un migliore inquadramento della materia:

“*L'attuazione della misura richiede:*

- *la preventiva identificazione degli uffici e servizi che svolgono attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione;*
- *l'individuazione, nel rispetto della partecipazione sindacale, delle modalità di attuazione della rotazione in modo da contemperare le esigenze dettate dalla legge con quelle dirette a garantire il buon andamento dell'amministrazione, mediante adozione di criteri generali;*
- *la definizione dei tempi di rotazione; per quanto riguarda il conferimento degli incarichi dirigenziali, il criterio di rotazione deve essere previsto nell'ambito dell'atto generale contenente i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali approvato dall'autorità di indirizzo politico;*
- *l'identificazione di un nocciolo duro di professionalità per lo svolgimento delle attività proprie di ciascun ufficio o servizio a rischio di corruzione; il livello di professionalità indispensabile è graduato in maniera differente a seconda del ruolo rivestito nell'unità organizzativa (responsabile o addetto);*
- *il coinvolgimento del personale in percorsi di formazione e aggiornamento continuo, anche mediante sessioni formative in house, ossia con l'utilizzo di docenti interni all'amministrazione, con l'obiettivo di creare competenze di carattere trasversale e professionalità che possano essere utilizzate in una pluralità di settori;*
- *lo svolgimento di formazione ad hoc, con attività preparatoria di affiancamento, per il dirigente neo-incaricato e per i collaboratori addetti, affinché questi acquisiscano le conoscenze e la perizia necessarie per lo svolgimento della nuova attività considerata area a rischio.*

L'attuazione della misura comporta che:

- *per il personale dirigenziale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione, la durata dell'incarico deve essere fissata al limite minimo legale; per il personale non dirigenziale, la durata di permanenza nel settore deve essere prefissata da ciascuna amministrazione secondo criteri di ragionevolezza,*

preferibilmente non superiore a 5 anni, tenuto conto anche delle esigenze organizzative;

- *per il personale dirigenziale, alla scadenza dell'incarico la responsabilità dell'ufficio o del servizio deve essere di regola affidata ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente;*
- *l'amministrazione ha il potere di mutare il profilo professionale di inquadramento del dipendente, nell'ambito delle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area o qualifica di appartenenza;*
- *in caso di notizia formale di avvio di procedimento penale a carico di un dipendente (ad esempio perché l'amministrazione ha avuto conoscenza di un'informazione di garanzia o è stato pronunciato un ordine di esibizione ex art. 256 c.p.p. o una perquisizione o sequestro) e in caso di avvio di procedimento disciplinare per fatti di natura corruttiva, ferma restando la possibilità di adottare la sospensione del rapporto, l'amministrazione per il personale dirigenziale procede con atto motivato alla revoca dell'incarico in essere ed il passaggio ad altro incarico ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, comma 1, lett. l quater, e dell'art. 55 ter, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001;*
- *per il personale non dirigenziale procede all'assegnazione ad altro servizio ai sensi del citato art. 16, comma 1, lett. l quater;*
- *per le categorie di personale di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001 applica le misure cautelari previste nell'ambito di ciascun ordinamento e, salvo disposizioni speciali, l'art. 3 della l. n. 97 del 2001;*
- *l'applicazione della misura va valutata anche se l'effetto indiretto della rotazione comporta un temporaneo rallentamento dell'attività ordinaria dovuto al tempo necessario per acquisire la diversa professionalità;*
- *l'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni;*

- *nel caso di impossibilità di applicare la misura della rotazione per il personale dirigenziale a causa di motivati fattori organizzativi, l'amministrazione pubblica applica la misura al personale non dirigenziale, con riguardo innanzi tutto ai responsabili dei procedimenti"*

Prima di analizzare nel merito le istruzioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione occorre ricordare la ratio che sottostà alla scelta del legislatore di reintrodurre nell'ordinamento il concetto di rotazione, concetto che prima della riforma avvenuta ad opera della legge n. 145/2002, era contenuto all'articolo 19 comma 3 del D.lgs. n. 165/2001, quale criterio di cui si doveva tener conto per il conferimento dell'incarico dirigenziale nell'ottica di salvaguardare la flessibilità della risorsa manageriale pubblica e di accrescere le esperienze professionali della stessa dirigenza.¹ La finalità del legislatore del 2012, in coerenza a quanto elaborato dalla Convenzione U.N.C.A.C. (Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione), rispondono invero all'esigenza, così come definita dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel P.N.A.C., di alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, riducendo così il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate alla collusione.

Semplificando e riducendo a termini più popolari possiamo dire, con un certo rammarico, che vi è di fondo una sorta di presunzione di malafede nel pubblico funzionario.

Certamente è anche importante sottolineare che la misura in esame coinvolgerebbe secondo la lettera della norma "solamente" i dirigenti, i funzionari e gli addetti alle aree esposte al rischio di corruzione, anche se è fuori di dubbio che la rotazione non

¹ D. Bolognino *"La dirigenza pubblica nel quadro giurisprudenziale: le criticità emerse in sede di conferimento dell'incarico"* in *"I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato"* –a cura di Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "V. Bachelet" ROMA 2005

possa rimanere ad esse circoscritta, posto che in amministrazioni dalla dimensione più ridotta, rispetto ad esempio ai ministeri, si avrebbe sicuramente un interessamento delle restanti aree.

Alcune fra le indicazioni del Piano Nazionale Anticorruzione meritano poi, a mio avviso, una particolare riflessione. Mi riferisco in particolare alla compatibilità di una effettiva e costante rotazione dei dipendenti, in primis con il perseguimento dell'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, posto il limite di una dotazione organica non sempre sufficiente a coprire in maniera soddisfacente le reali necessità di personale, e secondariamente con la tutela di alcuni diritti dei lavoratori riconosciuti da norme di leggi e contratti collettivi e garantiti dalla giurisprudenza.

Sul primo punto devo condividere con voi alcune perplessità, appare infatti poco chiaro come possa tale rotazione conciliarsi con il buon andamento delle pp.aa. quando lo stesso Dipartimento della Funzione Pubblica, con una implicita ammissione, prescrive la valutazione dell'applicazione della misura in esame, anche se la stessa potrebbe essere fonte di un rallentamento dell'attività ordinaria, dovuto al tempo necessario per acquisire la diversa professionalità.²

Per prevenire questo poco eventuale inconveniente, le amministrazioni sono state invitate ad indentificare un nocciolo duro di competenze proprie di ciascun ufficio o servizio a rischio di corruzione; che dovrà essere graduato in maniera differente a seconda del ruolo rivestito nell'unità organizzativa (responsabile o addetto), oltreché a programmare percorsi di formazione e aggiornamento, anche mediante *sessioni in house*, con l'obiettivo di creare professionalità trasversali che possano essere utilizzate in una pluralità di settori. Al di là delle curiose conseguenze che si andrebbero a creare con l'attuazione letterale delle direttive contenute nel P.N.A.C., per le quali ai funzionari potrebbe essere al contempo richiesto sia una competenza specifica per il ruolo che andranno a ricoprire in un dato ufficio, sia una competenza trasversale per la loro assegnazione in altri uffici dell'amministrazione, si ripropone a

² Su tale punto, sorge spontaneo domandarsi in che modo l'applicazione a lungo termine delle strategie adottate dal legislatore possa tutelare i diritti dell'utente/cittadino, si riporta l'esempio: del diritto al tempo

tal proposito il problema prima visto delle limitate, se non del tutto assenti, risorse finanziarie, personali e strumentali destinabili alla realizzazione di tutte misure prescritte dalla normativa di prevenzione della corruzione.

Occorre inoltre osservare che lo stesso Piano Nazionale . consente la possibilità di non adottare la misura in esame per motivati impedimenti connessi alle caratteristiche organizzative della amministrazione ed indicati espressamente nel P.T.P.C., senza però riportare, anche mero a titolo esemplificativo, la tipologia di detti impedimenti, operazione che avrebbe sicuramente guidato non solo i responsabili anti corruzione, ma anche la stessa Autorità preposta al monitoraggio delle attuazione della legge n.190/2012, considerato che certamente esula dalle loro competenze il vaglio del merito delle scelte di organizzazione del personale.³

Relativamente poi al secondo punto delle perplessità circa i contenuti del P.N.A.C . di cui vi ho accennato prima, ritengo opportuno riportare alla memoria alcune considerazioni svolte nella direttiva n. 10/2007 dell'allora Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione in tema di incarichi di direzione di uffici dirigenziali, che a sua volta ripercorrere l'evoluzione della correlata normativa e della giurisprudenza. Tra gli aspetti che dovrebbero essere giudicati nell'ottica di una corretta procedura per il conferimento degli incarichi, il Ministero raccomandava un'adeguata ponderazione per individuare il dirigente di ruolo, o ,se non possibile, la persona estranea al ruolo stesso, **che abbia le caratteristiche più rispondenti e la professionalità più idonee allo svolgimento dell'incarico**. E ancora viene richiesto un giudizio che tenga conto della valutazione della performance e dell'esperienza professionale acquisita anche con riferimento alla particolare struttura la cui responsabilità si intende affidare. A sostegno di questa impostazione si possono rivenire anche delle pronunce giurisprudenziale, cito ad esempio:

- Sentenza n. 2683/1999 del TAR Lazio nella quale si afferma che nelle motivazioni del provvedimento di incarico devono emergere “*gli elementi*

³ Occorre segnalare che nell'allegato B del Piano Nazionale prevede che in caso di impossibilità di applicare la misura al personale dirigenziale a causa di motivati fattori organizzativi, **questa va adottata al personale non dirigenziale, con riguardo innanzi tutto ai responsabili del procedimento.**

oggettivi e soggettivi desumibili dalla norma, circa le attitudini e le capacità professionali, la competenza tecnica e le esperienze maturate durante il pregresso servizio dal dipendente pubblico in funzione della natura e delle caratteristiche dei programmi da realizzare”

Occorre inoltre considerare che la discrezionalità insita nel conferimento di incarichi in base all'articolo 19, comma 6, del d.lgs n. 165/2001 deve sempre svolgersi nel rispetto della correttezza, attuando un'attenta stima della professionalità e dell'esperienza degli interessati.

Anche la stessa formulazione dell'oggetto dell'incarico dirigenziale assume grandissima importanza per l'individuazione del dirigente che abbia le capacità professionali idonee al quel particolare incarico e per poi valutare correttamente il suo operato o individuarne le sue responsabilità.

La capacità professionali e l'oggetto dell'incarico si presentano dunque strettamente legate da un vincolo in cui le prime devono essere rapportate all'incarico che si intende conferire, e tali da poter ritenere che sia possibile svolgere l'attività richiesta e l'assunzione di responsabilità connesse.

Anche in questo caso è possibile citare della giurisprudenza a riguardo:

- La Corte conti in sede di controllo di legittimità segnala che una generica individuazione dell'oggetto dell'incarico e degli obiettivi ad esso correlati *“non permetta la correlazione tra attitudini e capacità professionali richieste”*
- Sempre la corte dei Conti nella propria delibera n. 15/2003 ha evidenziato che le giustificazioni del conferimento dell'incarico va ricercata anche sotto il profilo soggettivo *“della sussistenza di idonee attitudini e capacità e professionalità dei singolo dirigenti, comprovate anche dai risultati conseguiti in precedenza”*

Dette conclusioni devo però rapportarsi con la disposizione del P.N.A.C.. per la quale la durata dell'incarico per il personale dirigenziale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione, deve essere fissata al minimo legale, mentre per il personale

non dirigenziale, la durata di permanenza nel settore ⁴, deve essere prefissata da ciascuna amministrazione secondo criteri di ragionevolezza, preferibilmente non superiore a 5 anni, tenuto conto delle esigenze organizzative. L'intervento del dipartimento della funzione pubblica non si limita soltanto a imporre una durata dell'incarico dirigenziale, ma richiede altresì che alla scadenza del medesimo incarico, la responsabilità dell'ufficio o del servizio deve essere di regola affidata ad altro dirigente, **a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente.**

Lascio a voi le riflessioni a riguardo di una prescrizione strutturata senza riguardo alla regolamentazione in materia derivante da altre fonti normative; mi preme solamente sottolinearvi che deve in ogni caso essere consentito al dirigente di esercitare il proprio mandato per un tempo sufficiente ad esprimere le sue capacità, tempo che però non può essere eroso dalla necessità di acquisire la nuova professionalità, così come richiesto dal Dipartimento della funzione pubblica.

Alla luce delle considerazioni prima svolte, occorrerà attendere le future determinazioni sulla compatibilità della rotazione con la professionalità dei dirigenti e su quali esigenze organizzative potranno essere considerate idonee ad esimere alcune pp.aa. dall'applicazione della misura .

Trasparenza

E' giunto infine il momento di parlare della trasparenza dell'azione amministrativa, ovvero della nuova trasparenza; il d.lgs. n. 33/2013 ha infatti introdotto un concetto originale per il nostro ordinamento, destinato a cambiare definitivamente il rapporto tra il cittadino/utente e la pubblica amministrazione.

Riallacciandomi all'ottica della formazione dei pubblici dipendenti, ritengo che uno dei principali temi che dovrà essere principalmente trattato in tutti gli enti pubblici è sicuramente il valore della trasparenza. Essa non può infatti essere percepita, se pur

⁴ Il riferimento alla mera permanenza nel settore e non al ruolo di funzionario con incarico (es. caposettore) estende il limite temporale a tutti gli addetti all'area.

comprensibilmente, come un mero riepilogo di obblighi di pubblicazione, ma come una dei più importanti strumenti per prevenire l'illegalità nelle pubbliche amministrazioni. Il controllo diffuso dei cittadini è sicuramente un'arma idonea a ridurre la sistematicità del fenomeno corruttivo.

Il mio intervento però non si soffermerà sulle considerazioni relative al contenuto precettivo della norma, ma sulle previsioni di portata operativa, in particolare sull'evoluzione del tanto discusso articolo 14.

Per completezza di esposizione vi riporto il dettato dell'articolo:

“ Con riferimento ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale regionale e locale, le pubbliche amministrazioni pubblicano con riferimento a tutti i propri componenti, i seguenti documenti ed informazioni:

- a) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo;*
- b) il curriculum;*
- c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;*
- d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;*
- e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;*
- f) le dichiarazioni di cui all'articolo 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, come modificata dal presente decreto, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso. Alle informazioni di cui alla presente lettera concernenti soggetti diversi dal titolare dell'organo di indirizzo politico non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 7.*

2. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati cui al comma 1 entro tre mesi dalla elezione o dalla nomina e per i tre anni successivi dalla cessazione del mandato o dell'incarico dei soggetti, salve le informazioni concernenti la situazione patrimoniale e, ove consentita, la dichiarazione del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, che vengono pubblicate fino alla cessazione dell'incarico o del mandato. Decorso il termine di pubblicazione ai sensi del presente comma le informazioni e i dati concernenti la situazione patrimoniale non vengono trasferiti nelle sezioni di archivio.”

Sin dalla prima attuazione del d.lgs. n. 33/2013 le istituzioni universitarie si sono trovate concordi nell'interpretare la disposizione prima richiamata, nel senso di una esclusione delle medesime istituzioni dal campo di applicazione soggettivo della stessa. La giustificazione di tale esclusione è stata perfettamente sintetizzata dal considerato della delibera del 16 ottobre 2013 della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) che si esprimeva nel senso di esclusione sopra visto e auspicava al contempo degli interpretativi autentici, circoscrivendo, nelle more, per gli Atenei l'applicazione al solo legale rappresentate, di norma identificabile con il Rettore.

“CONSIDERATO che la mera interpretazione letterale dell'art. 14, parrebbe invece escludere le Università dalla sua applicazione, facendo esso esplicito riferimento “ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale regionale e locale....”.

CONSIDERATO che ai fini della concreta applicabilità dell'articolo 14 sopra menzionato occorre, in ogni caso, individuare all'interno delle istituzioni universitarie “i titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale regionale e locale”.

CONSIDERATO che la fattispecie alla quale fare riferimento ai fini dell'applicabilità della norma sia unica e coincida con la titolarità di incarichi politici, individuando le parti successive della norma esclusivamente le eventuali caratteristiche che possono avere i titolari di incarichi politici – il carattere elettivo

ovvero il carattere di esercizio di poteri di indirizzo politico.

PRESO ATTO, innanzitutto, della palese differenza terminologica e contenutistica fra “incarichi” e “cariche”, soprattutto con riferimento all’ambito soggettivo delle Università, pur nelle differenze dei vari statuti degli Atenei italiani, è opportuno rilevare che esistono “cariche” (come quelle di Rettore, di componente del CdA o del Senato accademico o di Direttore di Dipartimento), ma nessun “incarico politico” (esistono invece “incarichi dirigenziali amministrativi”).

CONSIDERATO che, in ogni caso, all’interno delle Università, come noto, non vi sono espressamente incarichi di questo tipo.

CONSIDERATO che a favore di tale interpretazione depone il criterio sistematico dovendosi ritenere che l’art. 13, comma 1, lettera a) trovi la sua specificazione per gli organi di indirizzo politico nell’art. 14, rinviando agli articoli ad esso successivi le specifiche per gli organi di amministrazione e di gestione.

CONSIDERATO, altresì, che nel D. Lgs. 39/2013 anch’esso di attuazione dei principi e criteri di delega previsti dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190 viene fornita una definizione dei “componenti di organi di indirizzo politico”, nella quale non rientrano le cariche universitarie.

CONSIDERATO che il Rettore non è eletto direttamente dai cittadini ma dal personale docente e tecnico amministrativo dell’Università e che, parimenti, la nomina dei Consigli di amministrazione nei casi in cui tale nomina non sia effettuata mediante designazione segue, in ogni caso, procedure elettive di secondo grado.

CONSIDERATO tuttavia che la non applicabilità dell’articolo 14 del D. Lgs. 33/2013 non è stata ancora partitamente definita per essere oggetto di interpretazione da parte degli organi competenti.

CONSIDERATO che l’incertezza interpretativa pare ulteriormente avvalorata dalla delibera CiVIT sopra richiamata in base alla quale la dizione dell’articolo 14 indurrebbe a ritenere esistenti non una sola fattispecie quella dei titolari di incarichi politici ma due affiancandosi a questa quella dei titolari di incarichi di indirizzo politico.

CONSIDERATO che, aderendo a questa prospettazione l'unico titolare di incarico di indirizzo politico potrebbe risultare, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b), della Legge 240/2010, essere il Rettore.

CONSIDERATO che, invece, non risulta essere titolare di attribuzioni di indirizzo politico il Consiglio di amministrazione che ha una attribuzione limitata all'esercizio di funzioni di indirizzo strategico e che, di norma è presieduto dal Rettore.

CONSIDERATO che la CiVIT nella delibera n. 65/2013 ha, in ogni caso, stabilito che ai fini dell'adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14, comma 1, le Amministrazioni individuano al proprio interno i titolari di incarichi politici di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico.

VISTA la conseguente e acclarata non univocità dell'applicazione agli Atenei dell'art. 14 del D. Lgs. 33/2013, suffragata dalle richieste tra-smesse da parte di vari soggetti al Dipartimento della funzione pubblica, alla CiVIT e all'ARAN, auspicando provvedimenti interpretativi, chiari e definitivi, utili a circoscrivere l'ambito concreto di applicazione della norma.

RITENUTO opportuno, nelle more della definizione dell'ambito applicativo della norma agli Atenei da parte del sopracitati Enti, ritenendo, allo stato attuale, che l'adempimento di cui all'art. 14 del D. Lgs. 33/2013 non sia applicabile, in prima approssimazione, al caso delle Università, rilevando come non siano sufficienti per garantire agli Atenei un corretto comportamento applicativo.”

La tanto auspicata interpretazione è infine giunta con la delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 144/2014 emanata con l'espressa volontà di delimitare l'ambito di applicazione dell'articolo in esame. Per quanto concerne le Università italiane, l'Anac ha ritenuto gli organi di governo degli Atenei assimilabili agli organi di indirizzo politico, i cui titolari sarebbero tenuti a fornire i dati reddituali e patrimoniali per la loro successiva pubblicazione.

Le argomentazioni svolte dall'Autorità assumono quale fondamento la politicità del senato accademico, del consiglio di amministrazione e del rettore, e del loro potere di

esprimere l'indirizzo generale dell'ente, attraverso atti di regolazione, indirizzo e controllo, spesso molto penetranti e limitativi della discrezionalità degli organi di amministrazione e gestione

Ultimo atto su questa vicenda ancora in itinere è stato infine pronunciato dal MIUR, che non condividendo le motivazioni prime viste, si è riservato di pronunciarsi sul tema.

.