



# UNIVERSITÀ DI PISA

Progressione economica con requisiti al 31 dicembre 2018

(D.D. prot. n. 118432 del 4 novembre 2019)

Corso di formazione - Categoria EP

Aspetti organizzativi alla luce della vigente normativa sul pubblico impiego e sulle università e  
dello Statuto di Ateneo

4 dicembre 2019

*La prevenzione della corruzione nelle Università*

*Luca Busico*

## **INDICE:**

<b>1. Aspetti peculiari dell'organizzazione delle Università .....</b>	<b>p. 3</b>
<b>2. L'attuazione della normativa anticorruzione nelle Università .....</b>	<b>p. 5</b>
<b>3. Il reclutamento dei docenti universitari .....</b>	<b>p. 6</b>
<b>4. Le incompatibilità dei docenti universitari .....</b>	<b>p. 8</b>
<b>5. I codici etici e i codici di comportamento .....</b>	<b>p. 10</b>
<b>6. L'eliminazione del controllo della Corte dei Conti sugli incarichi di lavoro autonomo .....</b>	<b>p. 11</b>

## **1. Aspetti peculiari dell'organizzazione delle Università**

Nell'ambito delle amministrazioni pubbliche l'università rappresenta un comparto di rilevante importanza, che trova diretta tutela costituzionale nell'art.33, co. 6 Cost., il quale riconosce alle istituzioni universitarie il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti fissati dalla legge statale. L'autonomia, espressione del più alto riconoscimento costituzionale e della più ampia garanzia della libertà di insegnamento e di ricerca, ha trovato una prima attuazione nella legge 9 maggio 1989, n. 168. La qualificazione delle università come enti autonomi, e non come articolazioni dello Stato, risulta poi dall'art.1, co. 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il quale le annovera in modo esplicito tra le amministrazioni pubbliche non statali. Ciò è ribadito dall'art.1, co. 2 della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (nota come "riforma Gelmini"), secondo cui ciascuna università opera ispirandosi a principi di autonomia e di responsabilità.

L'autonomia universitaria determina peculiari caratteristiche nell'organizzazione degli atenei.

Occorre ricordare che una delle innovazioni di maggior rilievo, che hanno caratterizzato il processo riformatore delle amministrazioni pubbliche avviato all'inizio dell'ultimo decennio del secolo scorso, è stata l'introduzione di norme decisamente ispirate al principio di distinzione tra attività politica e attività di gestione. Come è noto, dapprima nell'ambito degli enti locali (art.51 della legge 8 giugno 1990, n. 142) e poi in tutte le amministrazioni pubbliche (art.3 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29), sono state attribuite agli organi elettivi le funzioni di indirizzo politico, fissazione dei programmi e degli obiettivi e verifica della effettiva realizzazione di essi, ai dirigenti, invece, le funzioni gestionali, ossia lo svolgimento delle attività necessarie a dare attuazione agli obiettivi e ai programmi fissati dagli organi elettivi unitamente all'adozione degli atti a rilevanza esterna.

Lo schema disegnato dal legislatore della distinzione tra politica e gestione ha stentato ad affermarsi in concreto, poiché è andato a incidere su equilibri e posizioni di potere consolidati, che avevano visto fino a quel momento un atteggiamento dei politici teso a privilegiare, per ottenere maggiore visibilità e ritorno in termini di consenso elettorale, l'assunzione in prima persona di compiti meramente gestionali piuttosto che l'attività di definizione degli indirizzi e degli obiettivi, ma anche un comportamento della dirigenza poco propenso a una posizione di autonomia rispetto ai politici. Alla tendenza degli organi politici a interpretare in modo restrittivo il trasferimento alla dirigenza della potestà di amministrazione concreta ha fatto compagnia un atteggiamento prudente della dirigenza nell'assumere e rivendicare tale potestà.

Negli atenei hanno contribuito alla mancata affermazione anche le peculiari caratteristiche dell'ordinamento universitario, nel quale, da un lato, gli organi di vertice non sono propriamente espressione di rappresentanza politica, ma di interessi scientifico-didattici delle varie componenti della comunità accademica, dall'altro, le attività gestionali non riguardano solo l'area puramente

amministrativa, ma anche quella scientifico-didattica. Non a caso l'art.15, co. 2 del d.lgs. n. 165/01 dispone che negli enti di ricerca e nelle università le attribuzioni della dirigenza amministrativa non si estendono alle attività di gestione della ricerca e dell'insegnamento.

Anche la legge n. 240/10, che ha ridisegnato la *governance* degli atenei, non ha fissato in modo chiaro e preciso il rapporto tra gli organi politici (rettore, consiglio di amministrazione e senato accademico) e gli apparati amministrativi (direttore generale e dirigenti), mantenendo, peraltro, in capo ai primi funzioni operative e gestionali.

In particolare, le funzioni del direttore generale sono indicate dall'art.2, co. 1, lett. o) della legge n. 240/10 e consistono nella complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico amministrativo dell'ateneo, nonché nei compiti, in quanto compatibili, di cui all'art.16 del d.lgs. n. 165/01. Tale formulazione non consente di stabilire con esattezza se il direttore generale sia stato pensato come un vero e proprio organo amministrativo preposto all'esercizio di funzioni tipiche dei dirigenti di uffici dirigenziali generali, o piuttosto come figura manageriale apicale avente compiti di cerniera tra gli organi di governo e la struttura amministrativa. A sostegno della prima lettura vi è il richiamo all'art.16 del d.lgs. n. 165/01, mentre conduce alla seconda soluzione il riferimento alla complessiva gestione, nonché il vincolo fiduciario che lega il direttore generale al rettore.

Inoltre, la legge n. 240/10 nulla dice a proposito delle funzioni riservate alla dirigenza, ma consente agli statuti dei singoli atenei di mantenere funzioni operative e gestionali in capo al rettore, grazie alla clausola di residualità, dettata dall'art.2, co. 1, lett. b), che attribuisce al rettore medesimo "ogni altra funzione non espressamente attribuita ad altri organi dallo statuto". Come è stato evidenziato dalla Corte dei Conti in sede di controllo (C. conti, sez. riun. contr., 22 novembre 2017 n. 11), l'applicazione statutaria di tale clausola ha determinato in molti atenei il netto rafforzamento della figura del rettore.

Nonostante le sinteticamente descritte lacune e contraddizioni, non vi è dubbio che la distinzione tra attività politica e attività gestionale, diretta attuazione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (art.97 Cost.), trovi applicazione anche per le università, in forza della previsione contenuta nell'art.4, co. 4 del d.lgs. n. 165/01, secondo cui le amministrazioni pubbliche, i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro.

Altra peculiarità delle università è data dalla compresenza al loro interno di personale contrattualizzato e personale in regime di diritto pubblico.

Nel primo ambito rientra il personale tecnico-amministrativo, il cui rapporto di lavoro è disciplinato dal d.lgs. n. 165/01, dalle leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa e dalla contrattazione collettiva nazionale e integrativa.

L'art.3, co. 1 del d.lgs. n. 165/01, in considerazione della attività svolte e delle funzioni esercitate, esclude dalla contrattualizzazione del rapporto di lavoro alcune categorie di dipendenti (in particolare i magistrati, gli avvocati dello Stato, il personale militare e della polizia, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia), stabilendo che le stesse rimangono disciplinate dai rispettivi ordinamenti. Il co. 2 del citato art.3 prevede che il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori universitari resta regolato dalle disposizioni vigenti in attesa della specifica disciplina organica. Ne consegue l'esclusione dei professori e dei ricercatori universitari dalla contrattualizzazione.

## **2. L'attuazione della normativa anticorruzione nelle Università**

L'aggiornamento 2017 al Piano nazionale anticorruzione 2016, approvato dall'Autorità nazionale anticorruzione con la delibera n. 1208 del 22 novembre 2017, concentra l'attenzione su alcune amministrazioni "caratterizzate da notevoli peculiarità organizzative e funzionali", tra cui le istituzioni universitarie.

L'Autorità evidenzia che lo scopo dell'aggiornamento è di indicare ai soggetti, che nel sistema universitario assumono le decisioni pubbliche più rilevanti, come procedere all'individuazione dei rischi di corruzione, di malamministrazione o di conflitto di interessi, nonché di suggerire alcune possibili misure, organizzative e procedurali, di prevenzione.

L'art.1, co. 7 della legge 6 novembre 2012, n. 190 (nota come "legge anticorruzione") dispone che l'organo di indirizzo di ciascuna amministrazione individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Il citato aggiornamento suggerisce di conferire l'incarico al direttore generale, alla luce delle funzioni attribuitegli dalla legge, raccomandando di evitare che sia anche titolare del potere disciplinare, vale a dire componente dell'ufficio per i procedimenti disciplinari.

Come evidenziato dal Dipartimento della Funzione pubblica (circolare 25 gennaio 2013 n. 1), la concentrazione in unico soggetto delle iniziative e delle responsabilità per il funzionamento della prevenzione della corruzione deve essere temperata con il carattere complessivo dell'organizzazione amministrativa, tenendo conto anche delle articolazioni per centri di responsabilità. Pertanto, gli atenei possono anche prevedere l'individuazione di referenti per la corruzione, i quali operano nelle strutture (dipartimenti, scuole, centri) in raccordo e coordinamento col direttore generale (o ad altro soggetto individuato).

L'aggiornamento 2017 al Piano nazionale anticorruzione 2016, dopo aver ricordato che le università, essendo ricomprese nel novero delle amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, co. 2 del d.lgs. n. 165/01, sono tenute ad adottare il piano triennale di prevenzione della corruzione, individua varie aree a rischio corruzione presenti negli atenei, tra cui, in particolare, la ricerca, la didattica, il reclutamento del personale docente e le incompatibilità del personale docente.

Le indicazioni contenute nel suddetto aggiornamento sono state recepite dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che ha adottato apposito "Atto d'indirizzo" rivolto alle università (Atto d'indirizzo 14 maggio 2018, n. 39).

### **3. Il reclutamento dei docenti universitari**

Il reclutamento del personale, incluso dall'art.1, co. 16, lett. d) della legge n. 190/12 nell'elenco delle aree a rischio corruttivo, a cui sono potenzialmente esposte tutte le amministrazioni pubbliche, in ambito universitario costituisce una delle pagine storicamente più tormentate. Anche sull'onda di consistenti polemiche mediatiche la legge n. 240/10 è intervenuta sulla materia, innovando profondamente il reclutamento dei docenti universitari.

Scopo della riforma del 2010 è quello di porre rimedio alle patologie della precedente disciplina, di cui alla legge 3 luglio 1998, n. 210, basata sul sistema delle procedure gestite dai singoli atenei e accusata di eccesso di "localismo", che si concretizzava nell'assicurare una posizione privilegiata ai candidati interni indipendentemente dai loro effettivi meriti.

Il sistema di reclutamento dei docenti universitari delineato dalla legge n. 240/10 è fondato su un procedimento suddiviso in due fasi: la prima di conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale, la seconda di selezioni tra gli abilitati indette dai singoli atenei.

L'abilitazione scientifica nazionale è una procedura dettata dall'art.16 della legge n. 240/10 e dai regolamenti attuativi, avente il fine di attestare la qualificazione scientifica necessaria per svolgere le funzioni di professore di prima e di seconda fascia. La verifica di tale qualificazione è effettuata, per ciascun settore concorsuale, da un'unica commissione nazionale.

Il sistema dell'abilitazione scientifica nazionale non costituisce una procedura concorsuale di tipo comparativo tra i singoli partecipanti, in quanto la commissione è chiamata a valutare il *curriculum* di studi e professionale dei diversi candidati al fine di verificare il possesso dei requisiti di "maturità scientifica" necessari per poter accedere alle successive procedure per la nomina a docente di prima e di seconda fascia. Non a caso l'art.16, co. 4 della legge n. 240/10 dispone che il conseguimento dell'abilitazione scientifica non costituisce titolo di idoneità, né dà alcun diritto relativamente al reclutamento in ruolo o alla promozione presso le università al di fuori delle procedure previste dagli articoli 18 e 24 della legge n. 240/10.

La seconda fase è finalizzata alla copertura dei posti da professore ordinario e associato, che, in base alla legge n. 240/10, può avvenire mediante tre diverse modalità:

- 1) la chiamata all'esito di procedura selettiva aperta a tutti i soggetti in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale e ai professori già in servizio (art.18);
- 2) la chiamata all'esito di procedura chiusa riservata ai ricercatori a tempo determinato al terzo anno di contratto, che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica nazionale (art.24, co. 5);
- 3) la chiamata all'esito di procedura chiusa riservata ai ricercatori a tempo indeterminato e ai professori associati, in servizio nello stesso ateneo e in possesso di abilitazione scientifica nazionale (art.24, co. 6).

La procedura *ex art.18* è aperta alla partecipazione degli studiosi in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, anche se in servizio presso un ateneo diverso da quello che la attiva, o anche se non prestino affatto servizio in ambito universitario, mentre quelle disciplinate dall'art.24, co. 5 e 6 sono riservate a personale già in servizio presso l'ateneo che procede alla chiamata.

La legge n. 240/10 è ampia e circostanziata nel fissare i criteri dell'abilitazione scientifica nazionale, ma è piuttosto sintetica nel definire le regole delle procedure di reclutamento, lasciando ampia discrezionalità ai regolamenti dei singoli atenei.

L'aggiornamento 2017 al Piano nazionale anticorruzione 2016 dedica molto spazio al reclutamento dei professori universitari, soffermandosi, in particolare, sui conflitti di interesse in capo ai componenti delle commissioni, sulla trasparenza delle procedure e sul ricorso a quelle riservate agli interni.

Per quanto concerne la prima questione, l'Autorità raccomanda la puntuale applicazione della giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cons. St., sez. VI, 13 settembre 2012 n. 4858; Cons. St., sez. VI, 24 maggio 2013 n. 2858; Cons. St., sez. VI, 10 aprile 2014 n. 1724; Cons. St., sez. VI, 24 settembre 2015, n. 4773; Cons. St., sez. VI 30 giugno 2017 n. 3206), che ha fissato alcuni punti fermi:

- 1) l'esistenza di rapporti di collaborazione scientifica tra commissario e candidato, ipotesi frequente in ambito accademico, non è da sola idonea a integrare causa di incompatibilità;
- 2) ove il rapporto tra commissario e candidato, trascendendo la dinamica istituzionale della relazione tra docente e allievo, si sia concretato in un autentico sodalizio professionale connotato dalla stabilità e dalla reciprocità degli interessi economici, sussiste l'incompatibilità;
- 3) il componente della commissione, coautore della quasi totalità (o comunque di un numero elevato e rilevante per quantità e qualità) dei lavori scientifici di un candidato, versa in situazione di incompatibilità.

L'Autorità, inoltre, suggerisce l'inserimento nei regolamenti dei singoli atenei di alcune previsioni volte a garantire maggiormente l'imparzialità delle commissioni: 1) l'individuazione dei componenti attraverso la modalità del sorteggio; 2) la provenienza esterna della maggioranza dei componenti; 3) la limitazione dell'incarico di membro di commissione in concorsi locali a due procedure annue.

Infine, l'Autorità raccomanda il ricorso in via eccezionale, o comunque limitata, alle procedure espletate ai sensi dell'art.24, co. 6, in quanto, essendo riservate a soggetti già in servizio presso gli atenei che le attivano, si prestano a inevitabili pressioni e condizionamenti. Anche la Corte dei Conti (C. conti, sez. riun. contr., 22 novembre 2017 n. 11) ha sottolineato l'elevato numero di chiamate di personale interno, giustificando tuttavia il fenomeno alla luce del sistema di assegnazione annuale delle risorse ai singoli atenei in termini di "punti organico". Tali chiamate, infatti, assorbono una quota minore dei punti organico.

#### **4. Le incompatibilità dei docenti universitari**

La materia delle incompatibilità dei docenti universitari è disciplinata dall'art.6, co. 9, 10, 11 e 12 della legge n. 240/10, da cui emerge una tripartizione tra incompatibilità assolute, incompatibilità relative e attività liberalizzate.

Per quanto concerne le incompatibilità assolute, l'art.6, co. 10 dispone che la posizione di professore e ricercatore è incompatibile con l'esercizio del commercio e dell'industria. La previsione, che ricalca l'art.60 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, è funzionale alla realizzazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (art.97 Cost.), che risulterebbero vanificati dall'espletamento da parte dei pubblici dipendenti di attività imprenditoriali caratterizzate da un nesso tra lavoro, rischio e profitto.

Nell'ampia nozione di esercizio del commercio e dell'industria rientra anche l'assunzione di cariche gestionali in società costituite a fini di lucro (amministratore, consigliere, sindaco, liquidatore), mentre la mera titolarità di quote del patrimonio sociale con conseguente acquisizione dello *status* di socio è ovviamente compatibile.

I regolamenti di diversi atenei hanno individuato, quale fattispecie esclusa dall'incompatibilità in questione, la figura dell'amministratore indipendente, prevista dall'art.147-ter, co. 4 del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, in base alla considerazione che trattasi di soggetto dotato unicamente di poteri di controllo della correttezza dei processi decisionali e della qualità degli assetti organizzativi, ma privo di poteri esecutivi. Di diverso avviso si è mostrato il Consiglio di Stato in sede consultiva (Cons. St., sez. II, 10 dicembre 2013 n. 4789), che ha ritenuto non compatibile con lo *status* di docente universitario l'incarico di amministratore indipendente, in quanto equiparato, per responsabilità, poteri di sorveglianza e di controllo, all'amministratore esecutivo.

Inoltre, l'art.6, co. 10 dispone per i docenti a tempo pieno il divieto di esercizio di attività libero-professionale, la quale, in base al costante indirizzo della Corte di Cassazione (Cass., sez. un., 10 dicembre 2013 n. 27493), è una nozione aperta, qualificata per la presenza dei requisiti di professionalità (intesa sotto il profilo della continuità del suo esercizio) e di intellettualità (intesa come erogazione a favore dei terzi di prestazioni a carattere tecnico-intellettuale) e identificabile anche laddove non sia imposta, a chi intenda esercitarla, l'iscrizione in appositi albi o elenchi.

La Corte dei Conti ha evidenziato che l'esercizio di attività libero-professionale ricorre anche nell'ipotesi di una pluralità di attività astrattamente ricomprese tra quelle liberamente espletabili, se poste in essere occasionalmente e sporadicamente, ma connotate in concreto da inequivoci profili di continuità, intensità e sistematicità (C. Conti, sez. giur. Emilia Romagna, 29 giugno 2017 n. 150; C. Conti, sez. giur. Lombardia, 29 settembre 2017 n. 140; C. Conti, sez. giur. Sicilia, 7 maggio 2019 n. 287).

Lo svolgimento di attività libero-professionali e di lavoro autonomo anche continuative è, invece, consentito, ai sensi dell'art.6, co. 10 e 12 della legge n. 240/10, ai professori e ai ricercatori a tempo definito, purché ciò non determini situazioni di conflitto di interesse rispetto all'ateneo di appartenenza.

Per quanto concerne le incompatibilità relative, l'art.6, co. 10 della legge n. 240/10 individua alcune attività che i professori e i ricercatori a tempo pieno possono svolgere previa autorizzazione del rettore: attività didattiche, attività di ricerca, nonché compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro. L'espletamento di tali attività non deve determinare situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza, né produrre detrimento al corretto e proficuo svolgimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali.

Oggetto di diversi contenziosi è la questione della possibilità di rilascio da parte degli atenei di autorizzazione postuma a sanatoria di incarichi già espletati. La giurisprudenza esclude tale possibilità, in quanto la normativa in materia depone nel senso della necessità di autorizzazione preventiva degli incarichi esterni, al fine della verifica della sussistenza di conflitti di interesse e della possibile incidenza sul regolare svolgimento delle attività istituzionali (TAR Lombardia-Milano, sez. IV, 7 marzo 2013 n. 614; TAR Calabria-Reggio Calabria, 14 marzo 2017 n. 195; TAR Emilia Romagna-Parma, sez. I, 29 luglio 2019 n. 205).

Per quanto concerne le attività liberalizzate, occorre evidenziare che la legge n. 240/10 ha profondamente innovato il regime precedente, ispirandosi al principio per cui è sommamente utile mettere a disposizione della società le competenze di chi al massimo livello si occupa di ricerche su temi di pubblico e privato interesse.

L'art.6, co. 10 della legge n. 240/10 dispone che i professori e i ricercatori a tempo pieno, fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali, possono svolgere liberamente, anche a titolo oneroso, le seguenti attività: valutazione e referaggio, lezioni e seminari di carattere occasionale, collaborazione scientifica e consulenza, comunicazione e divulgazione scientifica e culturale, attività pubblicistiche ed editoriali. La genericità e l'indeterminatezza di alcune delle suddette nozioni (come la consulenza, la collaborazione scientifica, la comunicazione e la divulgazione scientifica e culturale) rende difficoltosa l'individuazione di ciò che è libero e ciò che è vietato.

Per quanto concerne la nozione di consulenza, la Corte dei Conti ha affermato che tale attività non deve essere intesa come qualcosa di diverso dalla collaborazione scientifica, di cui conserva la stessa natura e caratteristiche, e non può in ogni caso coincidere con l'attività libero-professionale, nel cui ambito rientra la consulenza volta a fornire risoluzione a problematiche concrete (C. Conti, sez. giur. Emilia Romagna, 14 aprile 2015, n. 37; C. Conti, sez. I centr. app., 17 marzo 2017, n. 80).

Alla genericità e indeterminatezza di alcune delle fattispecie elencate dall'art.6, co. 10 della legge n. 240/10 deve aggiungersi che ciascun ateneo, nell'esercizio della propria potestà regolamentare, ha differientemente disciplinato le attività liberalizzate, sia per quanto concerne la definizione e l'individuazione delle stesse, sia per quanto concerne la gestione concreta. Poiché la regolamentazione diffusa può essere foriera di ulteriori incertezze applicative, l'Atto d'indirizzo ministeriale del maggio 2018 ha dettato delle linee al fine di rendere omogenee e univoche le fattispecie di cui all'art.6, co. 10 della legge n. 240/10.

## **5. I codici etici e i codici di comportamento**

L'art.2, co. 4 della legge n. 240/10 impone a tutte le università l'obbligo di adottare un codice etico. La disposizione appare particolarmente rilevante per diverse ragioni.

Un primo profilo di interesse riguarda l'ambito di applicazione soggettivo, in quanto i codici etici, in base al citato art.2, co. 4, si rivolgono all'intera comunità universitaria, formata dal personale docente e ricercatore, dal personale tecnico-amministrativo e dagli studenti.

Per quanto concerne il contenuto dei codici etici, la legge n. 240/10 individua una serie di principi e valori per la redazione degli stessi: il riconoscimento e il rispetto dei diritti individuali, l'accettazione di doveri e responsabilità nei confronti dell'istituzione di appartenenza, la fissazione delle regole di condotta nell'ambito della comunità, la finalità di evitare ogni forma di discriminazione e di abuso, nonché di regolare i casi di conflitto di interessi o di proprietà intellettuale.

Ma la novità di maggior rilievo è contenuta nell'ultimo periodo dell'art.2, co. 4 della legge n. 240/10, secondo cui sulle violazioni del codice etico, qualora non ricadano nella competenza del collegio di disciplina, decide, su proposta del rettore, il senato accademico. L'obbligo per gli atenei di prevedere

un regime sanzionatorio consente di attribuire ai codici etici carattere di giuridicità: essi, pertanto, hanno valore non solo etico, ma anche giuridico e definiscono obblighi giuridicamente rilevanti per tutti gli appartenenti alla comunità universitaria, la cui violazione può assumere rilievo disciplinare. Successivamente alla legge n. 240/10 è entrata in vigore la legge n. 190/12, che ha previsto, tra le numerose misure in materia di anticorruzione, l'emanazione da parte del Governo di un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico (art.54, co. 1 del d.lgs. n. 165/01). Il codice è stato emanato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, il cui art.2 definisce il campo di applicazione: le norme del codice operano in via diretta nei confronti dei pubblici dipendenti contrattualizzati (il personale tecnico-amministrativo), mentre per le categorie di personale in regime di diritto pubblico (i professori e i ricercatori) costituiscono principi di comportamento applicabili in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti.

Una novità di rilievo è contenuta nell'art.54, co. 5 del d.lgs. n. 165/01, secondo cui ciascuna amministrazione adotta di un proprio codice di comportamento, che integra e specifica il codice di comportamento nazionale.

Si è, pertanto, posto il problema del coordinamento tra il codice etico e il codice di comportamento, rispetto al quale non si sono registrate soluzioni univoche.

Taluni atenei hanno ritenuto i codici etici adottati conformi alle disposizioni della legge anticorruzione e non hanno, pertanto, aggiornato le relative disposizioni; altri atenei hanno approvato il codice di comportamento, individuando come destinatario il solo personale tecnico-amministrativo. Ciò è stato sottolineato dall'Autorità nazionale anticorruzione con comunicato del 9 novembre 2016, secondo cui è necessario che i codici di comportamento delle università, attuativi della legge n. 190/12, ove siano rivolti al solo personale tecnico-amministrativo, contengano un espresso riferimento al codice etico per quanto riguarda il personale docente, ivi compreso il rettore.

L'Autorità, inoltre, nell'aggiornamento 2017 del Piano nazionale anticorruzione 2016, ha dettato le seguenti misure concrete di coordinamento fra codice etico e codice di comportamento: l'adozione di un documento unico, che coniughi le finalità dei due codici; la distinzione in tali codici unificati tra i doveri aventi conseguenze disciplinari e quelli a carattere etico; la distinzione dei doveri in rapporto ai destinatari (personale tecnico-amministrativo, professori e ricercatori).

## **6. L'eliminazione del controllo della Corte dei Conti sugli incarichi di lavoro autonomo**

Tra i fatti produttivi di corruzione, malamministrazione o di conflitto di interessi un ruolo rilevante è dato dal conferimento di incarichi a soggetti esterni. Gli atenei spesso ricorrono a professionalità

esterne per lo svolgimento di compiti istituzionali di carattere temporaneo e di elevata professionalità, che, di regola, dovrebbero essere espletati dal personale interno reclutato tramite il rigoroso e imparziale strumento del concorso pubblico.

La normativa prevede forme di monitoraggio da parte delle sezioni di controllo della Corte dei Conti sugli incarichi esterni conferiti dalle amministrazioni pubbliche.

In particolare, l'art.17, co. 30 della legge 3 agosto 2009, n. 102 ha inserito all'art. 3, co. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (recante norme in materia di controllo della Corte dei Conti), dopo la lettera *f*), la lettera *f-bis*) "atti e contratti di cui all'art.7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni". Conseguenza di tale intervento normativo era la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti degli atti relativi al conferimento di incarichi di lavoro autonomo a soggetti esterni.

Poiché il legislatore del 2009 non si era dato carico di indicare in modo esplicito le amministrazioni destinatarie, la Corte dei Conti aveva affermato l'applicabilità del controllo preventivo di legittimità sugli incarichi di lavoro autonomo conferiti dalle università e dagli enti di ricerca (C. Conti, sez. centr. contr., 28 dicembre 2009 n. 24).

Il controllo preventivo di legittimità esercitato dalla Corte dei Conti sugli incarichi di lavoro autonomo conferiti dagli atenei ha generato diverse pronunce, che hanno affrontato molteplici aspetti sostanziali e procedurali della materia: l'obbligo di attivazione di procedura comparativa, i requisiti di partecipazione e le modalità di espletamento delle procedure comparative, il divieto di conferimento di incarichi per attività ordinarie, la proroga dei contratti.

L'art.1, co. 303 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) ha disposto che a decorrere dal 2017 gli atti e i contratti di cui all'art.7, co. 6 del d.lgs. n. 165/01, relativi agli atenei statali, non sono più soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti.

Tale innovazione, giustificata dalla finalità di favorire lo sviluppo delle attività di ricerca negli atenei e di valorizzare le attività di supporto allo svolgimento delle stesse, costituisce una scelta non felice di politica della spesa pubblica.

Non vi è dubbio che il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti comporti l'aggravamento del procedimento e il conseguente rallentamento di attività spesso richiedenti tempi rapidi e a monte delle quali vi sono cospicui finanziamenti da parte di soggetti privati o di istituzioni dell'Unione europea. Ma, come evidenziato dalla medesima Corte dei Conti (C. Conti, sez. riun. contr., 7 maggio 2010 n. 13), esso risponde, soprattutto in periodi di accentuata emergenza dei bilanci pubblici in tensione, alla ragionevole esigenza di contenere voci di spesa corrente particolarmente sensibili, quali sono gli incarichi di lavoro autonomo conferiti a soggetti esterni alle amministrazioni.

Il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti sugli incarichi di lavoro autonomo conferiti dagli atenei rappresentava, quindi, un importante deterrente al ricorso distorto e clientelare alle professionalità esterne.