



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Atto di segnalazione n. 7 del 23 luglio 2019**

**Concernente l'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza alle università non statali legalmente riconosciute**

**Approvato con delibera dell'Autorità n. 693 del 23 luglio 2019**



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

### **Premessa**

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), tenuto conto che la legge 6 novembre 2012, n. 190 recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», individua l'ANAC quale soggetto preposto all'attività di coordinamento dell'attività di contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione e che l'art. 1, co. 2, lett. f), prevede, tra l'altro, il compito di riferire al Parlamento sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, intende formulare alcune proposte di modifica normativa al fine di includere le università non statali legalmente riconosciute, per gli aspetti inerenti alla funzione pubblicistica svolta, nel novero dei soggetti tenuti all'adozione delle misure anticorruzione in conformità alla suddetta legge.

### **1. Normativa di riferimento**

Le università non statali legalmente riconosciute trovano il loro fondamento di diritto positivo nel regio decreto n. 1592 del 1933 che reca il testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, tuttora in vigore, il quale stabilisce che l'istruzione superiore sia impartita, oltre che nelle "regie università", nelle università e negli istituti "liberi".

Le università non statali, altrimenti denominate "libere università", sono quelle legalmente riconosciute e autorizzate, con provvedimento avente forza di legge, a rilasciare titoli accademici relativi all'ordinamento universitario di valore legale identico a quelli rilasciati dalle università statali. Tali enti, in considerazione della rilevanza pubblicistica dell'attività di ricerca e di formazione e della connessa funzione pubblica di certificazione svolta, sono sottoposti (seppur nei limiti dell'autonomia costituzionalmente garantita dall'art. 33 della Costituzione) a una disciplina pubblicistica che riguarda singoli aspetti dell'organizzazione e dell'attività, finalizzata ad assicurare che il servizio pubblico fornito dal privato non sia di qualità inferiore a quello direttamente erogato dallo Stato.

L'istituzione di una nuova sede universitaria è infatti subordinata all'accreditamento, provvedimento a carattere autorizzatorio disposto con Decreto del MIUR su conforme parere dell'ANVUR, finalizzato a verificare e certificare la presenza di alcuni requisiti minimi in termini di



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

ordinamento degli studi, trasparenza, possesso di docenti, condizioni strutturali e di sostenibilità economico-finanziaria.

Sul piano strutturale, come in precedenza l'art. 6 del r.d. 592/1933, la legge 1989/168 (Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica) predetermina il tipo di organi che necessariamente devono essere presenti all'interno degli istituti nonché le funzioni essenziali, mentre l'art. 1 della legge 243/1991, che detta norme specifiche per le università non statali legalmente riconosciute, dispone che le università e gli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti operano nell'ambito delle norme dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione e delle leggi che li riguardano, nonché dei principi generali della legislazione in materia universitaria in quanto compatibili.

Tra questi, in virtù dell'art. 9, co. 2, del d.m. del Ministro dell'Istruzione 22 ottobre 2004, n. 270, i requisiti strutturali, organizzativi e di qualificazione dei docenti. I requisiti minimi e necessari sono gli stessi per le università statali e per quelle non statali, a garanzia nell'interesse pubblico che gli standard di didattica e di ricerca offerti da questi atenei siano non inferiori a quelli delle università statali.

A tale principio si ricollega la sostanziale interscambialità dei professori tra università pubblica e privata (prevista dall'art. 207 del r.d. del 1933) e l'applicazione della medesima disciplina di diritto pubblico per quanto riguarda la selezione e l'inquadramento.

Le libere università sono inoltre sottoposte ai poteri di indirizzo e di coordinamento del MIUR, poteri tra cui rientra, tra l'altro, il controllo dello statuto e dei regolamenti di ateneo [tra cui quello generale, quello didattico e quello di amministrazione e contabilità, nonché l'applicabilità della medesima normativa in materia di diritto allo studio (d.lgs. 68/21012)].

Per quanto riguarda, infine, le fonti di finanziamento, sebbene gli atenei non statali siano finanziati prevalentemente da enti e soggetti privati, la legge 243/1991, all'art. 2, prevede in ogni caso la possibilità di un parziale coinvolgimento di sovvenzioni pubbliche.

A fronte del suddetto quadro normativo (al quale, per motivi di sinteticità, ci si è limitati a un semplice richiamo), si è a lungo dibattuto in dottrina e in giurisprudenza in merito alla natura giuridica delle libere università. Secondo un primo orientamento - che fonda il suo giudizio, a seconda dei casi esaminati, sulla struttura organizzativa, sul controllo statale, sui poteri certificativi, sul valore legale dei titoli di studio rilasciati e sull'attività di pubblico interesse svolta - gli atenei non



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

statali avrebbero la natura di enti pubblici<sup>1</sup>.

Un diverso orientamento invece, pur riconoscendo la sussistenza di profili pubblicistici nella loro disciplina, attribuisce alle libere università la qualifica di soggetti di diritto privato<sup>2</sup>.

Il dibattito in merito alla natura delle università non statali ha assunto particolare rilevanza proprio in relazione all'applicabilità della normativa in materia di anticorruzione, con specifico riferimento agli obblighi di trasparenza. Al riguardo, occorre rilevare che in un primo momento, l'Autorità, facendo leva sull'orientamento giurisprudenziale che riconosce alle università non statali la natura di ente pubblico non economico, con delibera 144/2016 ha affermato che a tali enti si applica *in toto* la disciplina sulla trasparenza, in forza del combinato disposto dell'art. 11 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (*ratione temporis* applicabile) e dell'art. 1, co. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Tale posizione, tuttavia, è stata sconfessata dal giudice amministrativo, che in sede di impugnazione della suddetta delibera, ha sostenuto, con sentenza confermata in appello, la natura privatistica delle libere università e, di conseguenza, ha affermato l'inapplicabilità della disciplina sulla trasparenza nei confronti di tali enti (Cons. St. n.3043/2016)<sup>3</sup>.

Deve tuttavia rilevarsi che la suddetta sentenza non tiene conto delle modifiche apportate al d.lgs. 33/2013 dal d.lgs. 97/2016 e fonda le sue argomentazioni sul testo normativo vigente alla data della delibera e in particolare sull'art. 11 *ratione temporis* applicabile.

Come è noto, il d.lgs. 97/2016, intervenendo sul testo del d.lgs. 33/2016, ha modificato ed ampliato l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sulla trasparenza; in particolare, con l'introduzione dell'art. 2-*bis* ha definito cinque distinte categorie di soggetti, cui viene fatto

---

<sup>1</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. III, 16 febbraio 2010, n. 841 e 20 ottobre 2012, n. 5522, confermate da Cass., ss.uu., 30 giugno 2014, n. 14742.

<sup>2</sup> A fondamento di tale orientamento vi sarebbe il disposto dell'art. 33 della Costituzione il quale ammette espressamente che l'istruzione superiore possa essere impartita da soggetti privati; si richiama inoltre la norma secondo cui nessun ente pubblico può essere istituito se non per legge, pur riconoscendo la possibilità di un riconoscimento implicito in presenza di elementi sintomatici di pubblicità univoci. (Cfr. Cons. St., sez. VI, n. 3043 del 2016; Cons. St. 26 maggio 2015, n. 2660; si veda anche il parere della Adunanza della Commissione speciale, del Consiglio di Stato n. 2427 del 26 ottobre 2018 e il parere della sezione Consultiva per gli atti normativi n. 1433 del 14 maggio 2019).

<sup>3</sup> In particolare, il Giudice di appello, pur riconoscendo profili pubblicistici nella disciplina delle c.d. "libere università", muovendo da una concezione dinamica di pubblica amministrazione (per cui uno stesso soggetto può avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e può, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto quest'ultima natura privatistica), ha esduso che in mancanza di espressa previsione di legge le università non statali possano essere assoggettate alla legge sulla trasparenza in quanto questa non è espressione di un principio generale specificamente afferente alla materia universitaria (per la quale sola sussiste una disciplina pubblicistica), inoltre prevede una forma di controllo che si pone in contrasto con il principio costituzionale della libertà di iniziativa dei privati nel settore dell'insegnamento.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

corrispondere un diverso regime di pubblicità e trasparenza:

- a) le pubbliche amministrazioni (come definite dall'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001), soggette interamente alla disciplina prevista dal decreto (art. 2-*bis*-comma 1);
- b) gli enti pubblici economici e gli ordini professionali [(art. 2-*bis*-co. 2, lett.a)];
- c) le società in controllo pubblico [(art. 2-*bis*, co. 2, lett b)];
- d) le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato (con bilancio superiore a cinquecentomila euro) in controllo pubblico, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la titolarità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni, ai quali si applica la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni *“in quanto compatibile”* [(art. 2-*bis*, co. 2, lett. c)];
- e) le società a partecipazione pubblica e gli enti privati (con bilancio superiore a cinquecentomila euro) che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o gestione di servizi pubblici, ai quali si applica la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni *“in quanto compatibile”* e *“limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea”* (art. 2-*bis*, co. 3).

Il nuovo ambito di applicazione assume rilievo anche ai fini dell'adozione delle misure di prevenzione della corruzione di cui alla legge 190/2012, laddove, al comma 2-*bis* dell'art. 1, si specifica che sia le pubbliche amministrazioni sia gli altri soggetti di cui all'art. 2-*bis*, co. 2, del d.lgs. 33/2013 sono destinatari delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), seppure con un regime differenziato: le prime sono, infatti, tenute alla elaborazione di piani triennali di prevenzione della corruzione (PTPC), mentre gli altri soggetti devono integrare i modelli di organizzazione e gestione adottati ai sensi del d.lgs. 231/2001. Il testo novellato della legge anticorruzione non include tra i destinatari dell'obbligo di adozione delle misure anticorruzione, neppure nelle forme più attenuate che prevede il limite della compatibilità, i soggetti di cui all'art. 2-*bis*, co. 3, ovvero le società partecipate e gli enti di diritto privato che svolgono un'attività di interesse pubblico, ai quali, in teoria, aderendo alla tesi da ultimo espressa dal Consiglio di Stato che nega il carattere di ente pubblico delle università, quest'ultime dovrebbero ricondursi.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Sulla base del suddetto contesto normativo e giurisprudenziale, quindi, alle università non statali (con i requisiti di bilancio previsti dal co. 3 dell'art. 2-*bis*) dovrebbe applicarsi, nei limiti della compatibilità, la disciplina sulla trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni, limitatamente alle attività di pubblico interesse svolte, ovvero, nel caso specifico, limitatamente alle attività direttamente o indirettamente inerenti alla ricerca e all'istruzione superiore, ma le stesse sarebbero completamente sottratte alla disciplina in materia di anticorruzione.

Nell'ambito dell'aggiornamento del PNA 2017 adottato con la delibera n. 1208/2017, l'Autorità è tornata a pronunciarsi sugli obblighi in materia di anticorruzione delle università non statali e, tenuto conto della sopra citata sentenza del Consiglio di Stato e della nuova normativa, ha affermato che, sebbene le università non statali (c.d. "libere università"), non siano tenute alla predisposizione dei piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza «le misure avanzate dal PNA si estendono anche alle università non statali laddove, nello svolgimento delle attività di pubblico interesse, esse siano tenute al rispetto delle stesse regole applicabili alle università statali (ad esempio, per il reclutamento dei professori e ricercatori)».

Quanto alle misure di trasparenza, stante l'incerta applicazione dell'art. 2-*bis*, co. 3, del d.lgs. 33/2013, l'Autorità ha auspicato che le università non statali si conformino alle misure di trasparenza contenute nell'atto di aggiornamento.

Il Piano, come disposto dalla legge 190/2012, è un atto di indirizzo e come tale, secondo la dottrina dominante, non ha carattere vincolante; stessa natura deve peraltro riconoscersi all'atto di indirizzo emanato dalla Ministra dell'Istruzione (n. 35 del 17 maggio 2018), adottato ai sensi del combinato disposto dell'art. 4, co. 1, lett. a), del d.lgs. 165/2001, e dell'art. 1, co. 2, della legge 168/1989 che, recependo integralmente il contenuto del PNA, si traduce in una serie di raccomandazioni rivolte ai diversi enti universitari ad adottare misure adeguate a garantire la trasparenza e la prevenzione della corruzione e del conflitto di interessi.

Tale contesto normativo non è di certo soddisfacente poiché non idoneo ad assicurare la garanzia di un'adeguata attività di prevenzione di fenomeni a carattere corruttivo nell'ambito dell'attività di ricerca e istruzione universitaria quando questa è svolta da un soggetto privato.

## **2. Motivi della segnalazione**



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Come rilevato in premessa, la controversa natura giuridica delle università non statali (in parte, tuttavia, superata dalle ultime pronunce del Consiglio di Stato) e l'incerta definizione dei soggetti tenuti al rispetto degli obblighi sulla trasparenza contenuta nell'art. 2-*bis*, co. 3, del d.lgs. 33/2013, unitamente alla circostanza che la stessa categoria di soggetti non risulta richiamata dall'art. 1, co. 2-*bis*, della legge 190/2012, conducono a ritenere le università non statali legalmente riconosciute escluse e dall'applicazione della normativa anticorruzione. Inoltre, come precisato nel paragrafo precedente, le raccomandazioni e gli indirizzi espressi dall'Autorità nel PNA non valgono di certo a rendere obbligatoria l'adozione, da parte delle libere università, delle misure di prevenzione della corruzione in esso suggerite.

In merito, l'Autorità non può non rilevare i pericoli insiti in una tale conclusione.

Le libere università, al pari di quelle statali, hanno un rilievo di estrema importanza nel nostro ordinamento: sono previste nella stessa Costituzione e sono soggetti a cui viene affidato un compito culturale fondamentale nell'interesse generale del Paese. È quindi ragionevole e necessario che vengano evitati in via preventiva fenomeni di *mala gestio*, potenzialmente lesivi di interessi dell'intera collettività costituzionalmente riconosciuti.

Le libere università rientrano infatti a pieno titolo nel sistema universitario nazionale, concorrendo con le università statali all'offerta formativa di istruzione superiore nel rispetto dei principi di libertà e del pluralismo sanciti dall'art. 33 della Costituzione<sup>4</sup>.

Nello svolgimento di tali attività gli atenei privati assolvono una funzione pubblica, corrispondente alla tutela di un interesse pubblico costituzionalmente garantito e, in virtù di tale attività, sono sottoposti per diversi aspetti, alla stessa disciplina prevista per le università statali, al fine di assicurare i medesimi livelli di qualità nell'insegnamento e la medesima correttezza e imparzialità di giudizio nell'attività di valutazione e rilascio dei titoli certificativi. Inoltre, quando siano destinatari di contributi pubblici è necessario assicurare che tali risorse siano indirizzate alle attività di ricerca e di istruzione e non vengano dirottate verso fini ulteriori estranei.

Indipendentemente, quindi, dalla natura pubblica o privata gli stessi, nello svolgimento dell'attività di interesse pubblico, sono soggetti ai principi che regolano l'attività amministrativa.

---

<sup>4</sup> Nel sistema universitario italiano i titoli di studio aventi valore legale sono rilasciati dalle istituzioni autorizzate e accreditate dal Ministero. Il sistema italiano, come riportato nel sito del MIUR, è composto complessivamente da:

- 97 istituzioni universitarie, di cui 67 università statali;
- 19 università non statali legalmente riconosciute;
- 11 università non statali telematiche legalmente riconosciute.



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Tanto è espresso della legge generale sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990 che, all'art. 1, co. 1-*ter*, ha positivizzato l'istituto dell'esercizio privato di funzioni pubbliche. In base a tale disposizione «I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge».

Il richiamo, ovviamente, è ai principi di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Se i primi due principi (economicità ed efficacia) possono considerarsi senz'altro comuni all'attività di diritto privato i principi dell'imparzialità, pubblicità e trasparenza sono propri dell'agire amministrativo e possono richiedere l'imposizione di vincoli di carattere organizzativo in capo ai soggetti privati che la svolgono. È quanto avviene, ad esempio, nei confronti delle Società di Attestazione (SOA), società private preposte all'attività di attestazione della qualità degli esecutori di lavori pubblici, che derivano la legittimazione a svolgere le funzioni loro demandate oltre che dalla legge, anche e soprattutto dal provvedimento di autorizzazione emanato dall'Autorità. Quest'ultimo è subordinato alla verifica di determinati requisiti organizzativi stabiliti dalla legge, finalizzati ad assicurare che le stesse abbiano un comportamento che elimini qualsiasi possibilità di conflitto di interesse (da qui le norme che impongono l'esclusività dell'oggetto sociale, il controllo sui soci e i regimi di incompatibilità) e assicurino l'indipendenza e l'imparzialità nello svolgimento dell'attività di attestazione. Il regime giuridico di tali soggetti rimane quindi di tipo privatistico anche se la loro autonomia è limitata da vincoli normativi di natura pubblicistica, allo scopo di assicurare il rispetto dei principi e delle garanzie della funzione pubblica di attestazione.

Analogo ragionamento può essere applicato alle libere università.

Posta in questi termini la questione, l'indagine sull'applicabilità della normativa anticorruzione alle libere università si sposta dal piano di esame della natura di diritto pubblico o privato dell'ente, alla riconducibilità della medesima disciplina normativa alla funzione di garanzia dell'attività di interesse pubblico dallo stesso svolta.

È importante sottolineare che il Consiglio di Stato, pronunciandosi sull'applicabilità dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 alle libere università, si è espresso in senso negativo non solo perché ha escluso che tali enti rivestissero la natura di enti pubblici economici (e quindi estranei all'ambito soggettivo delineato dall'art. 11 del d.lgs. 33/2013 all'epoca vigente), ma anche perché ha ritenuto che la disciplina sulla trasparenza non fosse espressione di un principio generale specificatamente afferente alla legislazione in materia universitaria (si tratterebbe semmai di un principio generale





## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

riferito all'intero settore dell'attività amministrativa). Premesso che quanto espresso dal Consiglio di Stato nella suddetta sentenza si riferisce specificatamente agli obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione e di direzione dell'ente e non vale, quindi, per gli altri obblighi di pubblicazione, i principi espressi nella suddetta sentenza devono essere rilette alla luce della nuova formulazione della norma che, come sopra indicato, include espressamente tra i destinatari degli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013 anche gli enti di diritto privato che svolgono un'attività di interesse pubblico.

Il campo di indagine si sposta quindi (in tal caso anche per espressa previsione della legge) sull'attinenza della disciplina pubblicistica alla funzione di interesse pubblico svolta.

È indubbio che le disposizioni di prevenzione della corruzione si pongano in rapporto diretto con il principio di imparzialità (soprattutto per la parte relativa alla gestione dei conflitti di interessi) e la trasparenza, nell'accezione di accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e allo svolgimento dell'attività di pubblico interesse, risponde proprio allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni pubbliche e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Sarebbe quindi del tutto irragionevole che le stesse non fossero applicabili anche alle libere università, quando svolgono attività di ricerca e di istruzione superiore finalizzata al rilascio di titoli legalmente riconosciuti; attività per le quali sono già soggette a una disciplina pubblicistica diretta ad assicurare standard di qualità nell'insegnamento, imparzialità di giudizio nella valutazione e l'utilizzo esclusivo delle risorse pubbliche percepite per l'attività di ricerca e di istruzione.

Tale conclusione, del resto, è perfettamente coerente con la volontà da ultimo espressa dal legislatore laddove ha esteso gli obblighi di trasparenza, quale misura anticorruzione, agli enti privati che esercitano funzioni amministrative (con determinati requisiti dimensionali di bilancio) in quanto compatibile e nei limiti dell'attività di pubblico interesse svolta.

### **3. Conclusioni**

Alla luce di tali considerazioni, anche al fine di superare i problemi interpretativi sorti in relazione all'esatto inquadramento giuridico delle università non statali legalmente riconosciute, si ritiene auspicabile un intervento correttivo da parte del legislatore finalizzato a ricomprendere,



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

espressamente e in maniera inequivoca, tali enti nell'ambito di applicazione della normativa anticorruzione, seppur nei limiti di compatibilità, e limitatamente all'attività di pubblico interesse svolta.

Si invita altresì il legislatore a valutare un'eventuale estensione dell'ambito soggettivo di applicazione delle misure anticorruzione anche agli altri soggetti privati che, come le libere università, svolgono un'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, mediante una modifica integrativa al comma 2-*bis* dell'art. 1 della legge 190/2012 con il richiamo anche ai soggetti di cui all'art. 2-*bis*, co. 3, del d.lgs. 33/2013.

Approvato dal Consiglio nella seduta del 23 luglio 2019

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 25 luglio 2019

Il Segretario Rosetta Greco

Il Presidente  
*Raffaele Cantone*