

## UFFICIO STUDI CODAU

*"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau".*

### **IL CODAU NON E' ASSOGGETTABILE ALL'OBBLIGO DI COMUNICAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI E DEI RAPPRESENTANTI NEGLI ORGANI DI GOVERNO DELLE SOCIETA' E DEGLI ENTI PER L'ANNO 2016.**

#### *Il Patrimonio della Pubblica Amministrazione*

In attuazione del principio di Trasparenza<sup>1</sup> ed in ossequio a quanto specificamente previsto dal D. Lgs. 33/2013 (art. 22), il Dipartimento del Tesoro ha avviato, con la legge Finanziaria del 2010 (art. 2, comma 222 della L. 191/2009), il progetto "*Patrimonio della PA*" finalizzato alla ricognizione annuale di tutte le componenti dell'attivo patrimoniale delle Pubbliche Amministrazioni onde consentire la redazione del Rendiconto patrimoniale a valori di mercato. Al fine di ottenere un quadro completo, analitico e sistematico della situazione patrimoniale, ha imposto pertanto a tutte le PA l'obbligo di comunicare i dati relativi ai beni immobili di proprietà pubblica con la possibilità di estendere, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'obbligo di comunicazione ad altre componenti dell'attivo patrimoniale.

Successivamente, la disposizione di cui all'art. 17, commi 3 e 4 d.l. 90/2014 ha imposto, altresì, la comunicazione delle informazioni relative alle partecipazioni pubbliche dichiarate dalle Amministrazioni nonché le analisi sui rappresentanti delle Amministrazioni negli organi di governo di società ed enti. I risultati di tali rilevazioni sono confluiti, di recente, in una "Banca dati unitaria", istituita nel 2011 dal Dipartimento del Tesoro con lo scopo di divenire strumento conoscitivo utile a supporto di

---

<sup>1</sup> Intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità". Art. 11, comma 1 D. Lgs. 27 ottobre 2009 n. 150.

analisi e decisioni di politica economica e di contribuire a rendere accessibili a tutti i dati e le informazioni detenute dalle Pubbliche Amministrazioni <sup>2</sup>.

### *Ambito soggettivo di applicazione*

Le disposizioni poc'anzi analizzate si applicano a tutte le Amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2 del D. Lgs. 165/2001<sup>3</sup> nonché quelle incluse nell'elenco definito annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3 della L. 196/2009<sup>4</sup>. A tal proposito va ricordato che, sulla base del sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec2010), adottato dal Regolamento UE n. 549/2013, l'Istat predispone l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche utilizzando, a tale scopo, criteri di natura statistico-economica, soggetti, tra l'altro, a continui approfondimenti e precisazioni onde garantire la necessaria armonizzazione a livello europeo.

L'obbligo di comunicazione, da parte delle unità istituzionali individuate dall'Istat, delle partecipazioni e dei rappresentanti negli organi di governo delle società e degli enti al Dipartimento del Tesoro assume carattere tassativo ed il suo eventuale inadempimento determina l'immediata segnalazione alla Corte dei Conti.

---

<sup>2</sup> Tali informazioni in precedenza erano raccolte dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Il processo di razionalizzazione delle rilevazioni e delle banche dati è stato portato a compimento grazie alla sottoscrizione, nel maggio 2016, del Protocollo d'Intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il Presidente della Corte dei Conti. A seguito di tale accordo la Corte dei Conti ha rinunciato a mantenere un proprio canale informativo ed il Dipartimento del Tesoro, a partire dalla rilevazione 2015, ha raccolto tutte le informazioni necessarie alle rilevazioni delle partecipazioni e dei rappresentanti negli organi di governo di società ed enti nonché alle attività di controllo e di referto della Corte dei conti. Così, Ministero Economia e Finanze, Dipartimento del Tesoro, "Patrimonio della PA. Rapporto sulle partecipazioni pubbliche, anno 2015".

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> "La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre.

Ci si domanda, pertanto, se il Codau – comunque non compreso nell’elenco predisposto dall’Istat relativo alle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche – possa essere in qualche modo coinvolto dalla normativa *de qua* ai fini dell’obbligo di fornire, entro il termine previsto dalla legge, tutti i dati e le informazioni ivi previsti visto che il mancato inserimento nell’elenco Istat non pare essere indice certo di esclusione della natura di organismo pubblico<sup>5</sup>.

La risposta a tale quesito non sembra poter prescindere dall’analisi dalla natura giuridica e dagli scopi perseguiti dall’ente stesso per capire se gli stessi possano assurgere ad indici rivelatori della natura pubblicistica dell’ente.

Nel tempo, infatti, la dottrina e la giurisprudenza hanno elaborato degli indici di riconoscimento utili ad individuare la natura pubblica di un ente. Essa andrebbe desunta dalla costituzione dell’ente su iniziativa pubblica, dall’esistenza di un potere di direzione, da un sistema di controlli in capo ad un ente pubblico, dall’ingerenza di un ente pubblico nella nomina degli organi di vertice, dal perseguimento di finalità di pubblico interesse, dalla partecipazione dello Stato o altro Ente Pubblico alle spese di gestione. In primo luogo va evidenziato come il Codau non sia stato istituito in virtù di una fonte normativa o di un’iniziativa pubblica che ne abbia previsto le finalità. Esso, infatti – che (ai sensi dell’art. 2 dello Statuto) rappresenta un autorevole organo di coordinamento e di indirizzo nella gestione delle Istituzioni Universitarie nel rispetto dell’autonomia delle stesse – opera in forma di associazione non riconosciuta ex art. 36 e segg. c.c. ed è indicato con il termine di “Convegno”<sup>6</sup>. I soci del Codau, infatti, sono *“i Direttori Generali, o figure statutariamente equivalenti, in rappresentanza delle Università e degli Istituti di istruzione superiore universitaria statali e non statali, ivi comprese le Scuole Superiori universitarie dedicate all’alta formazione dottorale, indicati, da qui in avanti, come Istituzioni universitarie”* (art. 1, comma 2 Statuto)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> In tal senso si è pronunciato il Cons. Stato, 3 giugno 2014 n. 2843 secondo cui *“In presenza di specifici indici rivelatori ad una fondazione può essere riconosciuta la natura di organismo di diritto pubblico anche in assenza dell’inserimento nell’elenco Istat”*.

<sup>6</sup>Giuridicamente, infatti, tale termine fa riferimento alla “riunione di studiosi organizzata in giorni e luoghi stabiliti per discutere su temi specifici, presentare ricerche”

<sup>7</sup>Differente, ad esempio, è il caso della Crui che l’Istat ha ricompreso nell’elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche. La CRUI, infatti, come il Codau, opera in forma di associazione non riconosciuta ai sensi degli articoli 36 e segg. c.c. ma, a differenza di questo, si presenta come una “Conferenza”<sup>7</sup> i cui soci, *“secondo le disposizioni del successivo articolo 3, (sono) le Università statali e non statali riconosciute, nonché gli Istituti di istruzione universitaria statali e non statali riconosciuti, unitariamente indicati da qui in avanti come istituzioni universitarie”* (art. 1, comma 2, Statuto CRUI). Ovviamente, secondo quanto specificato nell’art. 3 dello Statuto “Ai fini e per gli adempimenti associativi le istituzioni universitarie associate nella CRUI sono rappresentate dai rispettivi Rettori o figure responsabili equivalenti.

Nemmeno le finalità e gli scopi perseguiti dal Codau possono far protendere per l' "attività di pubblico interesse" né esiste alcuna norma da cui sia dato ricavare l'attribuzione di funzioni amministrative in cui si espliciti l'esercizio di poteri pubblici. Le finalità e gli scopi del Codau sono rappresentati, nello specifico, dall'intento di promuovere studi e ricerche sulle materie attinenti la gestione finanziaria ed amministrativa delle Università, di fornire consulenze tecnico-amministrative ai Ministeri, ed agli altri organismi istituzionali, di attuare iniziative volte a favorire l'aggiornamento professionale dei dirigenti e promuovere lo scambio di conoscenze e tecniche professionali con i dirigenti amministrativi delle Università europee. Tutte attività di grande utilità, sia per gli Atenei sia per la *Governance* del sistema universitario nel suo complesso ma che non sono inquadrabili come "attività di pubblico interesse". Il Codau, inoltre, non svolge nessuna attività di gestione di servizi diretti al pubblico e non produce beni o servizi nei confronti delle pubbliche amministrazioni.<sup>8</sup>

Il Codau, in definitiva, non può essere considerato un' amministrazione pubblica secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 2 del D. Lgs. 165/2001 nonché dall'art. 1, comma 3 della L. 196/2009 e dunque non può essere assoggettato agli obblighi che conseguono a tale appartenenza quali, nel caso di specie, quelli che impongono la comunicazione di cui all'art. 17, commi 3 e 4 d.l. 90/2014.

---

<sup>8</sup> Si ringrazia per la collaborazione la dott.ssa Alessandra Ciccarelli Università di Camerino