

UFFICIO STUDI CODAU

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

Obbligo di pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali di cui all'art. 14, comma 1, lett. f) del D.Lgs. n. 33/2013 in capo ai Direttori Generali di Università.¹

Pervengono molti quesiti riguardo all'obbligo di pubblicazione delle dichiarazioni reddituali e patrimoniali dei Direttori Generali delle Università. S

i ritiene al riguardo di chiarire quanto segue.

Normativa primaria di riferimento:

- **Art. 14, comma 1, lett. f), D.Lgs. n. 33/2013:** *"Con riferimento ai titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di livello statale regionale e locale, lo Stato, le regioni e gli enti locali pubblicano i seguenti documenti ed informazioni:*

(...)

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".

- **Art. 14, comma 1 bis, D.Lgs. n. 33/2013:** *"Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui al comma 1 per i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, e per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione".*

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 20/2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure

¹ Hanno collaborato alla Stesura del presente documento Alberto Domenicali IUAV Venezia e Alessandro Iacopini Politecnica delle Marche.

pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

- **Art. 2, comma 1, lett. o), L. n. 240/2010:**

“o) attribuzione al direttore generale, sulla base degli indirizzi forniti dal consiglio di amministrazione, della complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo, nonché' dei compiti, in quanto compatibili, di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; partecipazione del direttore generale, senza diritto di voto, alle sedute del consiglio di amministrazione”.

La pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali del Direttore generale di Ateneo (e più in generale dei dirigenti pubblici) è regolata da un quadro normativo e giurisprudenziale che ha subito molteplici evoluzioni negli ultimi anni.

Il dettato normativo di riferimento individua i soggetti destinatari dell'obbligo in esame nei *“titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, e per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione”.*

La riflessione sulla sussistenza o meno, in capo ai Direttori generali delle Università, dell'obbligo di pubblicazione in questione muove necessariamente dalla qualificazione della suddetta figura, che nel corso del tempo ha assunto connotati differenti e che, con la L. n. 240/2010, ha visto la nascita di nuovi e ulteriori principi regolatori della figura medesima.

Come noto, la L. n. 240/2010 ha sostituito la figura del Direttore amministrativo con quella del Direttore generale, definendolo “organo” dell'Università (art. 2, comma 1, lett. a) ed ha previsto, tra l'altro:

- l'assunzione con contratto di lavoro a tempo determinato, espressamente qualificato di diritto privato;
- il collocamento in aspettativa senza assegni per i dipendenti pubblici;
- la determinazione del trattamento economico sulla base di criteri fissati con decreto ministeriale.

La **L. n. 240/2010**, pertanto, ha dettato una **disciplina speciale rispetto alla disciplina di cui al D.Lgs. n. 165/2001, normativa speciale che trova dunque applicazione nei confronti della figura del Direttore Generale** e che, nel rispetto dell'autonomia universitaria, demanda alla fonte statutaria la disciplina definitiva del complessivo assetto organizzativo dell'università (art. 2, comma 1).

La specialità della L. n. 240/2010 rispetto alla disciplina di cui al D.Lgs. n. 165/2001, con conseguente inapplicabilità delle disposizioni di cui al Testo Unico sul pubblico impiego al Direttore generale di Università se non diversamente previsto, è stata già affermata in giurisprudenza, che ha avuto modo di statuire che *“si tratta, quindi, di una disciplina speciale (cfr. Cass. n. 4876/2020) che sottrae il rapporto intercorrente con il direttore generale dall'ambito dell'impiego pubblico e dall'applicazione della normativa dettata per la dirigenza dal D.Lgs. n. 165 del 2001, decreto che, non a caso, viene richiamato solo*

limitatamente ai compiti elencati dall'art. 16, in quanto compatibili (Cass. civ., sez. lav., 12/05/2021, n. 12642).

Quella che trova applicazione nei confronti dei Direttori Generali di università è, dunque, *“una disciplina speciale rispetto a quella del lavoro dirigenziale, dal quale il rapporto che si instaura con il direttore amministrativo si differenzia, sia per le diverse modalità di costituzione che per gli aspetti economici, sottratti all'intervento della contrattazione collettiva”* (Cass. civ., sez. lav., 24/02/2020, n. 4876).

Il legislatore, in altri termini, nell'individuare ***“nel Direttore generale un “organo” dell'Ateneo, distinto dagli organi di governo e da quelli di controllo ma anche dalla dirigenza amministrativa dell'Università, ha evidentemente inteso affidare ad una figura manageriale apicale la complessiva gestione ed organizzazione dell'apparato amministrativo, assegnando all'organo di gestione il compito di realizzare il necessario raccordo fra gli organi di governo, titolari del potere di indirizzo strategico, e la struttura burocratica dell'ente”*** (Cass. civ., sez. lav., 12/05/2021, n. 12642).

Sembra pertanto di dover ritenere che il Direttore generale di università, destinatario della disciplina speciale di cui alla L. n. 240/2010, figura distinta dagli organi di governo e dalla dirigenza amministrativa di un Ateneo, non debba essere considerato destinatario dell'obbligo di pubblicazione di cui si discute.

In ogni caso, non appare censurabile l'eventuale scelta del Direttore generale di pubblicare i dati reddituali e patrimoniali di cui all'art. 14, comma 1, lett. f) del D.Lgs. n. 33/2013 in virtù dell'applicazione al medesimo dell'art. 16 del D.Lgs. n. 165/2001 in quanto compatibile².

Sul piano delle ragioni logico-giuridiche che giustificano tale impostazione, va detto che la trasparenza amministrativa come intesa dopo la legge 190, fortemente orientata all'accessibilità totale dei documenti amministrativi, è stata fortemente criticata da alcuni autori. In particolare, l'accezione insita nella normativa attuale è ritenuta discutibile nella misura in cui finisce per creare una sovrapposizione tra i principi di trasparenza e pubblicità, puntando molto sulla pubblicazione e non sulla visibilità *lato sensu* che la pubblica amministrazione dovrebbe perseguire. È inoltre ritenuta pericolosa perché rischia di aggravare il carico burocratico dell'azione amministrativa, atteso che l'attività di pubblicazione online costringe le amministrazioni a un costo, una attività, peraltro, non soddisfacente delle aspettative dei cittadini e che rischia di rendere più opachi alcuni processi decisionali e di contravvenire ai principi fondativi del diritto alla riservatezza. Nonostante il legislatore abbia tutelato quest'ultimo – nella sua accezione più ampia, che include la protezione dei dati personali, della corrispondenza e della segretezza commerciale e industriale – come eccezione alla piena trasparenza di documenti e informazioni in tutte le tipologie di accesso, non sono tuttavia mancate alcune fattispecie problematiche. In tale ambito si collocano proprio gli obblighi di pubblicazione dei dati reddituali di soggetti non titolari di cariche politiche. Con la già citata sentenza la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013 laddove impone «a tutti indiscriminatamente i titolari d'incarichi dirigenziali» la pubblicazione delle proprie dichiarazioni dei redditi e di dichiarazioni di natura patrimoniale sulla titolarità di diritti su immobili, quote azionarie, ecc., risultando tale pubblicazione un sacrificio eccessivo per la riservatezza rispetto alle effettive esigenze di trasparenza. L'esortazione della pronuncia in

² “Le competenze spettanti ai soggetti che ne sono titolari, come elencate al precedente art. 16 del d.lgs. n. 165 del 2001, rendono manifesto lo svolgimento, da parte loro, di attività di collegamento con gli organi di decisione politica, con i quali il legislatore presuppone l'esistenza di un rapporto fiduciario, tanto da disporre che i suddetti incarichi siano conferiti su proposta del ministro competente. L'attribuzione a tali dirigenti di compiti – propositivi, organizzativi, di gestione (di risorse umane e strumentali) e di spesa – di elevatissimo rilievo rende non irragionevole, allo stato, il mantenimento in capo ad essi proprio degli obblighi di trasparenza di cui si discute”. (Corte Costituzionale, n. 20/2019).

parola ad individuare una graduazione degli incarichi dirigenziali, al fine di stabilire per quali di essi la riservatezza debba soccombere rispetto all'interesse collettivo alla trasparenza, è rimasta pressoché inascoltata: il legislatore, con l'art. 1 comma 7 della legge 162/2019, ha demandato tale attività ad un regolamento interministeriale ad oggi ancora non adottato. Gli unici effetti sostanziali della pronuncia sono dunque il "congelamento" di tale obbligo a livello di pubblicazione, fermo restando l'obbligo per i dirigenti di comunicare i dati indicati dalla Corte Costituzionale (ai sensi del d.P.R. n. 62/2013, art. 13, come recentemente statuito da Cons. Stato, 15 gennaio 2025, n. 267), e il divieto di indicizzazione e libera rintracciabilità sul web dei predetti dati, in quanto «tali forme di pubblicità rischiano piuttosto di consentire il reperimento "casuale" di dati personali, stimolando altresì forme di ricerca ispirate unicamente dall'esigenza di soddisfare mere curiosità». In generale, il bilanciamento tra i citati interessi contrapposti pone spesso le amministrazioni di fronte a valutazioni complesse, volte a determinare quando la conoscenza delle informazioni produrrebbe solo una inutile invadenza nella sfera personale di uno o più soggetti e quando invece i documenti possano essere conosciuti dall'interessato (accesso documentale) o da tutti, in quanto capaci di rendere comprensibili le scelte dell'amministrazione e di innescare processi di accountability (accesso generalizzato). Il necessario esercizio della discrezionalità delle amministrazioni ha dato vita ad una nutrita produzione giurisprudenziale, che non potrà chiaramente risolvere il contrasto tra riservatezza e trasparenza in assenza di un'adeguata rivalutazione della nozione di quest'ultima.³

Conclusione

Da tutto quanto sopra esposto, si ritiene che il Direttore generale, in quanto qualificato quale "organo di gestione" di Ateneo, non sia riconducibile ad alcuno dei soggetti indicati dall'art. 14, comma 1 bis, del D.lgs. n. 33/2013 quali destinatari dell'obbligo di pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali, che si ricorda essere individuati nei *"titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, e per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione"*.

In ogni caso, non appare censurabile l'eventuale scelta del Direttore generale di pubblicare i dati reddituali e patrimoniali di cui all'art. 14, comma 1, lett. f) del D.lgs. n. 33/2013 in virtù dell'applicazione al medesimo dell'art. 16 del D.lgs. n. 165/2001 in quanto compatibile.

³ Cavallo G., tesi di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica dal titolo "L'eclissi della prevenzione della corruzione", a.a. 2024/2025, Alma Mater Studiorum Università di Bologna