



## Organizzazioni Sindacali – Università di Trieste

Università degli Studi di Trieste  
Amministrazione Centrale

Tit./Cl. 1/10

N. 0014419 Data 05/02/2018

Unit di staff Organi Accademici

Trieste 05 febbraio 2018

Ai Direttori di Dipartimento

Ai Componenti del Senato Accademico

Ai Componenti del Consiglio di  
Amministrazione

dell'Università degli Studi di Trieste

LORO SEDI

**Oggetto:** Linee Guida ANAC e Fondazioni.

Gentili tutte e tutti,

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha approvato definitivamente il 22 novembre scorso l'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione.

La relativa documentazione è disponibile all'indirizzo:

[http://www.anticorruzione.it/portal/rest/cr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attiva/Atti/determinazioni/2017/Del\\_1208\\_2017AggiornamentoPNA2017.pdf](http://www.anticorruzione.it/portal/rest/cr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attiva/Atti/determinazioni/2017/Del_1208_2017AggiornamentoPNA2017.pdf)

In particolare, di interesse per le Università è l'intera Sezione III.

Un'analisi di parte del documento è stata oggetto di comunicazione nell'ambito dell'ultima riunione del Senato Accademico e di quella del Consiglio di Amministrazione del nostro Ateneo.

Le Organizzazioni Sindacali d'Ateneo **CISL Università - UIL RUA - USB**, nell'intento di apportare un utile contributo all'informazione della Comunità universitaria, invitano altresì all'attenta e consapevole lettura dell'estratto (pagg. 73 - 77) del suddetto Aggiornamento che si allega alla presente comunicazione per praticità di consultazione.

Si tratta di indicazioni in tema di enti partecipati e attività esternalizzate dalle Università:

*"7.1. Gli enti di diritto privato costituiti per lo svolgimento di attività istituzionali o per l'erogazione di beni e servizi a favore degli atenei*

*7.2. Gli spin-off"*

Distinti saluti

CISL Università

Elisabetta MIGNANI SAVA

UIL RUA

Dario BAZZARINI

USB

F. ZEBBOCHINIF. GRASSO

L’Autorità, non potendo disporre di dati ufficiali, ha effettuato un controllo a campione sui siti web di dieci università situate presso le Città metropolitane, da cui è emersa l’esistenza di un gran quantitativo di enti partecipati dagli atenei, che si distinguono nelle tipologie di seguito riportate:

- società di capitale controllate o solo partecipate dall’ateneo;
- associazioni;
- fondazioni;
- consorzi (anche interuniversitari);
- *spin-off*, che possono essere costituiti in forma di società.

La proliferazione degli enti di diritto privato è fenomeno molto vasto che interessa molte pubbliche amministrazioni.

Nel sistema universitario, il ricorso a soggetti privati esterni costituiti dalle stesse università o ai quali le università partecipano appare volto alla esternalizzazione di una serie diversificata di attività:

- a) in primo luogo, tali soggetti si vedono attribuire compiti e funzioni proprie dell’università, quali servizi resi agli studenti (biblioteca, segreterie, alloggi), o la progettazione ai fini della partecipazione a bandi nazionali o europei;
- b) in secondo luogo, tali soggetti erogano servizi a favore della medesima università (si pensi alle manutenzioni, ai servizi informatici, alla promozione esterna dell’ateneo);
- c) in terzo luogo, si registrano le attività denominate *spin-off* o *start-up*, che consistono nello svolgimento di attività di ricerca o di altre attività tecniche (misurazioni, accertamenti) ovvero nella utilizzazione industriale dei risultati della ricerca.

#### **7.1. Gli enti di diritto privato costituiti per lo svolgimento di attività istituzionali o per l’erogazione di beni e servizi a favore degli atenei**

La legislazione universitaria si è occupata di disciplinare, anche con rinvio a norme secondarie statali e a norme adottate dagli stessi atenei, la costituzione degli *spin-off*, mentre minore attenzione è dedicata alle prime due tipologie di attività di cui alle lettere a) e b) del precedente paragrafo.

Quanto agli enti di cui al punto a) si ricorda quanto già contenuto nel PNA 2016 (cfr. § 3.3) dove si segnala che, molto spesso, questi enti di diritto privato non risultano adeguati al perseguimento dei fini istituzionali e, talvolta, svolgono attività di pubblico interesse analoghe a quelle compiute dalle pubbliche amministrazioni. Per tali motivi il legislatore ha deciso di intervenire, con l’intento di scongiurare la proliferazione di tali enti e di ridurre in maniera consistente la partecipazione pubblica in questi soggetti. Il perseguimento di tale obiettivo avviene attraverso la soppressione degli enti stessi e mediante processi di “reinternalizzazione” delle attività di pubblico interesse.

La costituzione di società di capitali da parte degli atenei, quindi, dovrà essere coerente con la disciplina introdotta dal d.lgs. 175/2016, come modificato dal d.lgs. del 16 giugno 2017, n. 100 «*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*». Si ritiene che i principi contenuti nel d.lgs. 175/2016 applicabili alle società possano essere estesi, ove compatibili, anche agli altri enti di diritti privato costituiti dagli atenei.

Quanto agli enti di cui al punto b), si ricorda che la costituzione di enti di diritto privato, soprattutto se nella forma di società *in house*, allo scopo di attribuire ad essi in via diretta contratti per l'erogazione di beni e servizi, è consentito dal codice dei contratti ma costituisce pur sempre un limitazione del mercato concorrenziale.

Sulla base di queste considerazioni, appare particolarmente utile approfondire all'interno del presente Piano le specifiche criticità legate alla costituzione degli enti partecipati dalle università.

La proliferazione di società partecipate, associazioni, consorzi e fondazioni è riconducibile all'esigenza dei diversi atenei di conferire a soggetti esterni lo svolgimento di determinate attività di interesse pubblico, anche in considerazione dei vincoli posti per la partecipazione a progetti finanziati con fondi regionali e comunitari.

Tuttavia, tale pratica attuata dalle università può esporre la gestione di risorse pubbliche a fenomeni di corruzione e di *mala gestio* e, pertanto, è opportuno sia monitorata sin dalla sua fase originaria, ossia la valutazione preventiva sull'opportunità di costituire nuovi enti a partecipazione pubblica, ovvero di acquisire delle quote di partecipazioni siano esse anche indirette.

#### Possibili eventi rischiosi

- costituzione di enti partecipati o controllati finalizzata allo svolgimento di attività non rientranti in quelle di pubblico interesse;
- ingiustificato ricorso all'esternalizzazione di attività di interesse generale nei casi in cui le funzioni delegate possano essere svolte ordinariamente dall'ateneo;
- utilizzazione di personale universitario (professori ricercatori, tecnici, dipendenti amministrativi) da parte di questi soggetti, anche dopo la cessazione del servizio (*pantouflage*). Particolarmente rischioso il fenomeno dell'attribuzione di cariche presso gli enti a professori in servizio o a professori in pensione;
- conflitti di interesse, nella forma del conflitto tra controllore e controllato, nell'esercizio dei poteri di indirizzo e vigilanza dell'università nei confronti dell'ente privato da essa costituito o comunque da essa controllato o partecipato;
- reclutamento di personale e conferimento di incarichi secondo regole di diritto privato in violazione delle norme applicabili all'ateneo, con particolare riguardo al reclutamento per pubblico concorso.

#### Possibili misure

- riscontro effettivo dei criteri adottati in sede di valutazione nella motivazione analitica resa dall'università ai sensi dell'art. 5, co. 1 del d.lgs. 175/2016;
- pubblicazione della motivazione della scelta di costituire nuovi enti di diritto privato, ovvero di acquisire quote di partecipazioni, anche indirette;
- attenta motivazione nella costituzione di società *in house* per l'affidamento diretto di attività di fornitura di beni e servizi all'università;
- regolazione dell'utilizzazione di personale dell'ateneo presso tali enti, nella forma di specifiche incompatibilità ovvero di regole sull'autoautorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni, tenendo conto non solo della garanzia della prestazione di lavoro a favore dell'ateneo, ma anche della necessità di evitare conflitti di interesse, sia pure potenziali;
- adeguate misure di trasparenza al fine di consentire un controllo diffuso, specie nella comunità dell'ateneo, sull'effettivo e corretto funzionamento degli enti partecipati e sulla loro necessità (in alternativa allo loro possibile riconduzione agli ordinari organi universitari);
- preventiva approvazione da parte dell'ateneo dei regolamenti degli enti partecipati sul reclutamento del personale e sul conferimento degli incarichi e obbligo di sottoposizione al parere dell'organo di vertice degli atenei di ogni delibera relativa al reclutamento del personale o al conferimento di incarichi;
- obbligo di pubblicazione dei regolamenti sul personale e sugli incarichi nonché dei dati relativi alle assunzioni;
- verifiche da parte dell'università sull'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza da parte degli enti privati ai sensi del d.lgs. 33/2013 e della l. 190/2012.

## 7.2. Gli spin-off

La costituzione di *spin-off* risponde all'esigenza di svolgere, nel mercato concorrenziale, attività di ricerca, attività tecniche, attività di utilizzazione dei risultati della ricerca, attraverso rapporti commerciali con altri soggetti, pubblici e privati.

La costituzione di *spin-off* pone problemi distinti: da un lato i problemi relativi alla costituzione, al funzionamento e allo svolgimento delle attività, che sono da considerarsi attività istituzionali dell'ateneo; dall'altro i problemi legati alla utilizzazione di personale universitario presso gli *spin-off*.

Quanto al primo ordine di problemi, la previsione normativa impone una attenta valutazione della opportunità di costituire la società e di definirne contenuti e limiti. Lo *spin-off* si costituisce soprattutto nei casi in cui le attività da svolgere e la valorizzazione dei risultati della ricerca ove svolti da imprese sul mercato non sarebbero adeguatamente sviluppate (fallimento del mercato). Accanto alla verifica sulla effettiva condizione del mercato di riferimento, dell'Ateneo deve

attentamente valutare se le attività che lo *spin-off* svolgerà sia da riferirsi a compiti istituzionali dell'università.

Quanto al secondo ordine di problemi, la disciplina del fenomeno appare piuttosto attenta, anche se meritevole di ulteriore precisazione.

In deroga all'espresso divieto di esercizio del commercio e dell'industria, i professori e i ricercatori universitari di ruolo, ai sensi dell'art. 6, co. 9, della legge 240/2010, possono costituire o entrare a far parte della compagine sociale di uno *spin-off* o di una *start-up*, in base a quanto disposto dagli artt. 2 e 3 del d.lgs. del 27 luglio 1999 n. 297, assumendo anche in tale ambito responsabilità formali come previsto dal D.M. del MIUR del 10 agosto 2011, n. 168.

La normativa in materia di *spin-off* individua nei professori e nei ricercatori universitari i soggetti legittimati a proporre la costituzione di una società di capitali a cui l'università partecipa in qualità di socio per il perseguimento di finalità istituzionali. La procedura finalizzata alla costituzione di uno *spin-off*, disciplinata dall'art. 3, co. 2 del d.m. 168/2011, prevede che nel progetto imprenditoriale, da presentare insieme alla proposta, sia indicato anche il ruolo ricoperto dai docenti e dai ricercatori nell'ambito degli *spin-off*. Tali informazioni consentono al Consiglio di amministrazione dell'università di accertare la compatibilità di quanto previsto nel piano imprenditoriale in merito alle attività esterne alle università svolte dai professori con la disciplina appositamente definita dall'ateneo ai sensi dell'art. 6, co. 9, l. 240/2010.

Il decreto ministeriale rinvia ai regolamenti di ateneo la disciplina di ulteriori situazioni di incompatibilità oltre quelle già direttamente individuate dallo stesso decreto (i membri del Consiglio di amministrazione, i membri del Senato, i membri di alcune commissioni di ateneo, il rettore, i direttori dei dipartimenti non possono assumere cariche direttive e amministrative nelle società), allo scopo di garantire l'autonomia nello svolgimento della funzione ovvero il regolare svolgimento delle normali funzioni didattiche. Nonostante l'attenzione posta dal citato D.M. ai profili di incompatibilità che riguardano il pieno svolgimento delle attività lavorative, ancora insufficiente appare l'attenzione al diverso profilo del conflitto di interesse, anche potenziale, tra l'ordinario svolgimento delle attività dell'ateneo (attività di indirizzo e programmazione, attività di concreto svolgimento della ricerca e della didattica) e lo svolgimento delle attività negli *spin-off*, soprattutto nei casi in cui questi ultimi gestiscano ingenti risorse economiche e importanti contratti e collaborazioni commerciali. Conflitti di interesse potrebbero, ad esempio, produrre pressioni indebite, volte a modificare l'ordinaria ripartizione delle risorse tra strutture dell'ateneo, al fine di garantire gli interessi di coloro che operano negli *spin-off*.

Con espresso riferimento alle attività svolte dai docenti universitari per conto di enti partecipati, l'art. 5, co. 2 del D.M. 168/2011 dispone che «*il personale docente e ricercatore a tempo pieno che partecipi a qualunque titolo alle società aventi caratteristiche di spin off o start up deve comunicare all'università, al termine di ciascun esercizio sociale, i dividendi, i compensi, le remunerazioni ed i benefici a qualunque titolo ottenuti dalla società*».

Possibili eventi rischiosi

- ruolo improprio dei professori universitari nella gestione degli *spin-off* e possibili conflitti di interesse finalizzati al conseguimento di vantaggi patrimoniali;
- conflitti di interesse tra svolgimento delle ordinarie attività dell'ateneo (attività di indirizzo e programmazione, attività di concreto svolgimento della ricerca e della didattica) e le attività svolte negli *spin-off*, quali, ad esempio, pressioni volte a modificare l'ordinaria ripartizione delle risorse tra strutture dell'ateneo, al fine di garantire gli interessi di coloro che operano negli *spin-off*;
- assenza di controlli sull'operato del professore all'interno degli *spin-off*;
- percezione da parte del docente di retribuzioni indebite.

#### Possibili misure

- individuazione di cause di incompatibilità ulteriori rispetto a quelle fissate nel D.M. n. 168 del 2011, avendo riguardo, oltre allo svolgimento delle attività didattiche, ai conflitti di interesse;
- nei casi in cui l'incompatibilità non sia stabilita, porre attenzione al dovere di dichiarazione e di astensione da parte del professore o ricercatore che si trovi in situazioni di conflitto di interesse;
- previsione all'interno dei regolamenti universitari della pubblicazione delle informazioni relative al ruolo svolto dai professori e dai ricercatori universitari negli *spin-off*;
- effettivo rispetto da parte delle università della normativa che prevede gli obblighi di pubblicazione disciplinati dall'art. 22, co. 2 del d.lgs. 33/2013, che, seppur in misura differente, nel quadro nazionale, risulta essere disattesa da numerosi atenei;
- pubblicazione sul portale istituzionale degli atenei dei dati indicati al sopracitato art. 5, co. 2 del D.M. 168/2011. Tale obbligo dovrebbe essere stabilito autonomamente dalle singole università nei regolamenti interni, in modo da istituire un'ulteriore forma di controllo su quanto svolto da docenti e ricercatori per conto di enti di diritto privato. In generale, le misure di trasparenza hanno la finalità, come nel caso di costituzione di altri soggetti partecipati dall'ateneo, di consentire un controllo diffuso, specie nella comunità dell'ateneo, sull'effettivo e corretto funzionamento degli *spin-off*, sulla loro necessità (in alternativa allo loro possibile riconduzione agli ordinari organi universitari);
- individuazione, da parte delle università all'interno dei propri regolamenti, della figura cui i professori e ricercatori operanti negli *spin-off* debbano riferire periodicamente in merito allo svolgimento di attività non comprese tra quelle istituzionali. Sarebbe auspicabile che tale soggetto possa essere identificato nel titolare del potere di attivazione del procedimento disciplinare nelle ipotesi in cui si ravvisino gli estremi di una violazione delle disposizioni del regolamento di ateneo.