

**STUDIO LEGALE
CORTE – COI**

Spett.le

**ESU di Padova - Azienda Regionale
per il Diritto allo Studio Universitario**

Via San Francesco, 122

35121 Padova (PD)

Treviso, 26 gennaio 2026

Oggetto: Parere *pro veritate*

Egregi Signori,

con nota del 23/01/2026 è stato chiesto allo scrivente Studio di esprimere un parere *pro veritate* in merito alla disciplina degli incarichi occasionali e temporanei applicabile al Direttore dell'ESU di Padova, alla luce del necessario inquadramento giuridico dell'incarico direttoriale.

a) Inquadramento giuridico del Direttore degli ESU del Veneto: disposizioni generali

1. la Legge regionale 7 aprile 1998, n. 8 "Norme per l'attuazione del diritto allo studio universitario" definisce i seguenti elementi distintivi dell'incarico di Direttore degli ESU:
 - è un organo dell'Azienda (art. 6);
 - è nominato dal Consiglio di amministrazione (art. 14, comma 1);
 - è scelto tra persone che abbiano esperienza e adeguata preparazione acquisita nello svolgimento di attività a livello dirigenziale presso lo Stato, enti pubblici, aziende private o pubbliche, ovvero acquisita nello svolgimento di attività scientifiche o professionali (art. 14, comma 1);
 - l'incarico è conferito con un contratto di diritto privato di durata non superiore a cinque anni. Gli elementi negoziali essenziali, ivi comprese le clausole di risoluzione

anticipata, sono fissati con apposito provvedimento del Consiglio di Amministrazione dell'Azienda (art. 14, comma 2);

- spetta la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa dell'Azienda, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione all'esterno che non siano riservati alla competenza degli altri organi (art. 14, comma 5);
 - il trattamento economico è parametrato a quello riservato ai dirigenti regionali (art. 14, comma 5);
 - la revoca dell'incarico è disposta dal Consiglio d'Amministrazione per gravi irregolarità o inefficienza dell'azione amministrativa, previa contestazione all'interessato (art. 14, comma 7);
 - l'applicazione nei confronti del Direttore delle sanzioni previste dal contratto compete al Consiglio di Amministrazione (art. 9, comma 2, lett. b);
2. il Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico" stabilisce che, **ai soli fini dell'applicazione dei divieti** di cui al comma 16-ter dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (c.d. divieto di *pantouflage*), **sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al predetto decreto** (art. 21).

b) Inquadramento giuridico del Direttore dell'ESU di Padova: disposizioni particolari

3. Nel libero esercizio dell'autonomia negoziale delle parti, il contratto di diritto privato stipulato tra il Direttore dell'ESU di Padova e l'Azienda, in persona del Presidente del CDA, quale organo di governo privo di poteri datoriali, prevede che "il Direttore può svolgere incarichi occasionali o temporanei, previa autorizzazione del Consiglio di Amministrazione, secondo la disciplina prevista dall'art. 53 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165" (art. 11, ultimo periodo);
4. tale richiamo contrattuale a una fonte normativa esterna determina l'estensione al rapporto di diritto privato, per via pattizia, dell'applicazione della disciplina dettata dai commi dell'art. 53 del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 in materia

STUDIO LEGALE CORTE – COI

autorizzazione per il cumulo di incarichi (oltre al comma 16 ter in tema di divieto di *pantouflage* già applicabile per legge);

5. in materia di autorizzazione all'incarico, i commi da 5 a 11 del citato art. 53 dispongono quanto segue (in sintesi):

- l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa, ovvero da società o persone fisiche, **è disposta dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente** (comma 5);
- i casi di esclusione dall'autorizzazione (comma 6);
- gli incarichi devono essere previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza; ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi (comma 7);
- le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza (comma 8);
- gli enti pubblici economici e i soggetti privati non possono conferire incarichi retribuiti senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza; ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi (comma 9);
- l'autorizzazione deve essere richiesta all'amministrazione di appartenenza dai soggetti pubblici o privati, che intendono conferire l'incarico; può, altresì, essere richiesta dal soggetto interessato. L'amministrazione di appartenenza deve pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta stessa (comma 10);
- entro quindici giorni dall'erogazione del compenso per gli incarichi, i soggetti pubblici o privati comunicano all'amministrazione di appartenenza l'ammontare dei compensi erogati (comma 11).

c) Qualificazione giuridica dell'incarico di Direttore di ESU

6. La qualificazione giuridica dell'incarico di Direttore di ESU, che per espressa previsione di legge non è considerato un pubblico dipendente (fatta salva l'applicazione del divieto di *pantouflage* ex art. 21 del Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39), non risulta modificata dell'estensione convenzionale di singole norme dettate in materia di pubblico impiego;
7. infatti, tali richiami a fonti normative esterne integrano il contenuto del contratto ma non determinano alcuna trasformazione della natura giuridica dell'incarico, le cui caratteristiche strutturali restano estranee al regime del pubblico impiego;
8. in tal senso, assumono rilievo decisivo le differenze sostanziali tra la posizione del Direttore e quella del personale dipendente dell'Azienda, come evidenziate nella seguente tabella comparativa:

	Direttore di ESU	Personale dell'Azienda
Status	Organo dell'Azienda	Dipendente pubblico
Accesso	Atto di nomina dell'organo di governo (CDA)	Atto di assunzione da parte dell'organo di gestione con i poteri di datore di lavoro
Requisiti	Esperienza e adeguata preparazione	Requisiti previsti dal bando di concorso
Contenuto del contratto	Contratto di diritto privato secondo l'autonomia negoziale	Contratto di lavoro pubblico privatizzato in conformità al CCNL
Durata	Massimo 5 anni secondo l'autonomia negoziale	A tempo indeterminato o determinato secondo il bando di concorso
Attività	Gestione finanziaria, tecnica e amministrativa in posizione di autonomia organizzativa e funzionale	Compiti e mansioni secondo l'organizzazione degli uffici e le direttive disposte dall'organo di gestione con i poteri di datore di lavoro
Trattamento economico	Parametrato a quello dei dirigenti regionali	Stabilito dal CCNL di comparto
Cessazione	Revoca dell'organo di governo (CDA) per gravi irregolarità o inefficienza	Licenziamento da parte dell'organo di gestione con i poteri di datore di lavoro
Sanzioni	Sanzioni contrattuali applicate dall'organo di governo (CDA)	Sanzioni disciplinari applicate dall'organo di gestione con i poteri di datore di lavoro

9. pertanto, l'incarico di Direttore di ESU configura un rapporto di servizio avente per oggetto lo svolgimento di una funzione organica dell'ente, connotato da autonomia funzionale e responsabilità diretta verso l'organo di indirizzo politico-amministrativo, estraneo al regime del pubblico impiego di cui al Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e, per tale motivo, non ricompreso nella pianta organica del personale.

d) L'autorizzazione del Consiglio di Amministrazione

10. Il contratto di diritto privato stipulato tra il Direttore dell'ESU di Padova e l'Azienda stabilisce che "il Direttore può svolgere incarichi occasionali o temporanei, previa autorizzazione del Consiglio di Amministrazione, secondo la disciplina prevista dall'art. 53 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165" (art. 11, ultimo periodo);
11. l'art. 53, comma 5, del suddetto decreto dispone che l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica ovvero da società o persone fisiche "è disposta dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente";
12. poiché l'organo competente al rilascio dell'autorizzazione in esame è il Consiglio di Amministrazione, l'organo di governo è chiamato alla preventiva definizione dei criteri oggettivi e predeterminati per il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento di incarichi occasionali o temporanei da parte del Direttore;
13. infatti, l'art. 20 del Codice di comportamento dei dipendenti dell'ESU di Padova individua i criteri che il Direttore deve osservare quale soggetto autorizzante gli incarichi dei dipendenti, mentre non individua i criteri che il CDA deve osservare per rilasciare l'autorizzazione al Direttore.

e) Limiti economici in caso di cumulo di incarichi a carico delle finanze pubbliche

14. L'art. 23-ter del Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214, stabilisce che il personale chiamato all'esercizio di funzioni direttive, dirigenziali o equiparate, presso Ministeri o enti pubblici nazionali, comprese le autorità amministrative indipendenti, non può ricevere, a titolo di retribuzione o di indennità per l'incarico ricoperto, o anche soltanto per il rimborso delle spese, più del 25 per cento dell'ammontare complessivo del trattamento economico percepito;
15. tale limite è stato esteso dall'art. 1, comma 471, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 a chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche retribuzioni o emolumenti comunque denominati in ragione di rapporti di lavoro subordinato o autonomo intercorrenti con le autorità amministrative indipendenti, con gli enti pubblici economici e con le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

f) Conclusioni

16. Il contratto di diritto privato stipulato tra il Direttore dell'ESU di Padova e l'Azienda prevede espressamente la possibilità per il Direttore di svolgere incarichi occasionali o temporanei, previa autorizzazione del Consiglio di Amministrazione, secondo la disciplina di cui all'art. 53 del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (art. 11, ultimo periodo);
17. tale previsione contrattuale comporta l'applicazione, per via pattizia, delle disposizioni dettate dal citato art. 53 in materia di autorizzazione allo svolgimento di incarichi;
18. l'art. 53, comma 5, del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 stabilisce che l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni debba essere rilasciata dall'organo competente sulla base di criteri oggettivi e predeterminati;
19. pertanto, il Consiglio di Amministrazione dell'ESU di Padova può legittimamente autorizzare lo svolgimento di incarichi occasionali o temporanei da parte del Direttore, a condizione che:

STUDIO LEGALE CORTE – COI

- siano previamente individuati criteri oggettivi e predeterminati per il rilascio dell'autorizzazione;
- sia verificata la conformità dell'incarico da autorizzare ai suddetti criteri;
- siano rispettati i limiti economici stabiliti dalla normativa vigente in materia di cumulo di incarichi retribuiti a carico delle finanze pubbliche, qualora l'incarico oggetto di autorizzazione sia anch'esso a carico delle finanze pubbliche.

Resto a Vostra disposizione per ogni eventuale chiarimento o integrazione.

Distinti saluti.

avv. Federica Corte-Coi