

Il regime delle incompatibilità dei professori universitari.

Il presente contributo trae spunto dalla recente sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale dell'Emilia Romagna ([Sent. n. 150/2017](#)) relativa alle attività extraistituzionali svolte da un professore universitario, in regime di impegno a tempo pieno, medico titolare di incarico di direttore di struttura complessa <sup>[1]</sup>. Come noto, la tematica del regime delle incompatibilità <sup>[2]</sup> dei professori universitari è continuamente in fermento, la Legge n. 240/2010 avrebbe dovuto fare ordine tra le fonti ma così non ha fatto <sup>[3]</sup>. Qualche settimana fa la CRUI ha pubblicato un [documento di analisi](#) sulla situazione. L'Ufficio Studi del Codau osserva costantemente il fenomeno, relativamente al quale in passato aveva elaborato un [commento](#) relativo a una sentenza della Sezione giurisdizionale della Campania.

La disciplina legislativa è quella prevista dall'art. 6 <sup>[4]</sup> della Legge n. 240/2010 e smi, dalla legislazione previgente (compatibile con quella più recente, quella antecedente incompatibile è ovviamente tacitamente abrogata), dalla legislazione sui dipendenti pubblici in generale ([art. 53 del dlgs. n. 165/2001](#), modificato dalla Legge anticorruzione) nonché, per il personale universitario in convenzionamento con il SSN, dalla legislazione di cui al [Dlgs. n. 517/1999](#) e smi. Per gli aspetti attuativi e procedurali poi vi sono anche i Regolamenti di Ateneo che, senza essere riproduttivi <sup>[5]</sup> delle disposizioni legislative in materia, costituiscono fonti secondarie domestiche <sup>[6]</sup>. La violazione degli obblighi di servizio, tra cui vi è il rispetto della normativa in materia di incompatibilità, determina responsabilità disciplinare, da accertarsi mediante uno specifico procedimento la cui disciplina risiede essenzialmente nell'art. 10 della citata Legge n. 240/2010 <sup>[7]</sup>. La violazione dell'obbligo di esclusività determina inoltre responsabilità amministrativa, da accertarsi a seguito di procedimento giurisdizionale davanti alle Sezioni regionali della Corte dei conti e oggi regolato dal Codice della giustizia contabile, emanato con Dlgs. n. 174/2016 (artt. 51 e segg.).

I fatti oggetto di accertamento da parte delle Autorità risalgono nel tempo e avevano avuto origine molti anni prima dell'entrata in vigore della Legge n. 240/2010. Molte delle attività extraistituzionali <sup>[8]</sup> erano state svolte senza autorizzazione. Inoltre permaneva in capo al docente la titolarità di un numero di partita IVA (aperta nel 1994), utilizzato per la regolare fatturazione delle prestazioni rese ai terzi committenti, costituenti per la Procura le voci di danno erariale. Naturalmente il docente spiegava le proprie difese essenzialmente volte a rappresentare il regolare svolgimento della propria attività istituzionale universitaria e assistenziale, l'alto livello della produzione scientifica e i risultati delle ricerche condotte, le quali non sarebbero state possibili senza le commesse dei terzi nonché i benefici anche economici per l'Ateneo di appartenenza.

La Corte non ha ritenuto occasionali gli incarichi e ha ravvisato nel possesso della partita IVA <sup>[9]</sup> un indice sufficiente a dimostrare un'attività continuativa e sistematica di tipo libero-professionale pertanto incompatibile in via assoluta (non autorizzabile) con lo status di professore universitario a tempo pieno. Accertata l'illiceità gravemente colposa della condotta, la Corte ha quantificato il danno in misura pari ai compensi percepiti in violazione dell'obbligo (al netto degli episodi autorizzati e di quelli prescritti). In virtù di quanto previsto dall'art. 53 comma 7 del Dlgs. n. 165/2001, come modificato dalla Legge anticorruzione n. 190/2012 <sup>[10]</sup>, infatti la quantificazione del danno è determinata ex lege e pertanto non è possibile:

- quantificare il danno nella differenza tra il trattamento economico percepito (tempo pieno) e quello – minore – che avrebbe percepito se fosse stato in regime di impegno definito;
- operare il potere riduttivo né la compensatio lucri cum danno, previsti ai sensi dell'art. 1 comma 1bis della L. n. 20/1994<sup>[11]</sup> e smi;
- abbattere il danno delle somme versate (da lui o dal committente) all'erario<sup>[12]</sup> a titolo di imposte sugli affari e/o sul reddito.

Appare utile ricordare a tutti gli Atenei che, ai sensi dell'art. 214<sup>[13]</sup> del citato Codice della giustizia contabile, l'attività esecutiva di riscossione del credito erariale spetta all'Ateneo danneggiato, sotto la mera supervisione della Procura regionale. All'uopo, ogni Ateneo deve istituire o designare un ufficio titolare delle procedure di riscossione e il nominativo del responsabile del procedimento nonché darne comunicazione alla Procura competente per territorio.

[1] Sulla Sentenza v. Massimiliano Atelli, [Per i docenti universitari «a tempo pieno» ammessa l'attività professionale ma solo in via occasionale](#), su Quotidiano Enti locali e PA de il Sole 24 ORE.

[2] Recentemente v. Piera Guglielmini, Regime di incompatibilità dei docenti universitari, sulla rivista Giustamm.it IPZS, 7/2017; Loredana Ferluga, [La responsabilità disciplinare dei docenti universitari](#), su Diritto.it; Alessandra Rizzelli e Maurizio Villani, [Gli incarichi esterni dei docenti universitari: incompatibilità ed accertamenti](#), su Altalex 2011;

[3] Sull'argomento v. Pier Luigi Portaluri, [Note de jure condendo sul procedimento disciplinare nei confronti dei docenti universitari](#).

[4] 10. *I professori e i ricercatori a tempo pieno, fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali, possono svolgere liberamente, anche con retribuzione, attività di valutazione e di referaggio, lezioni e seminari di carattere occasionale, attività di collaborazione scientifica e di consulenza, attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale, nonché attività pubblicistiche ed editoriali. I professori e i ricercatori a tempo pieno possono altresì svolgere, previa autorizzazione del rettore, funzioni didattiche e di ricerca, nonché compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro, purché non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza, a condizione comunque che l'attività non rappresenti detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'università di appartenenza.*

11. *I professori e i ricercatori a tempo pieno possono svolgere attività didattica e di ricerca anche presso un altro ateneo, sulla base di una convenzione tra i due atenei finalizzata al conseguimento di obiettivi di comune interesse. La convenzione stabilisce altresì, con l'accordo dell'interessato, le modalità di ripartizione tra i due atenei dell'impegno annuo dell'interessato, dei relativi oneri stipendiali e delle modalità di valutazione di cui al comma 7. Per un periodo complessivamente non superiore a cinque anni l'impegno può essere totalmente svolto presso il secondo ateneo, che provvede alla corresponsione degli oneri stipendiali. In tal caso, l'interessato esercita il diritto di elettorato attivo e passivo presso il secondo ateneo. Ai fini della valutazione delle attività di ricerca e delle politiche di reclutamento degli atenei, l'apporto dell'interessato è ripartito in proporzione alla durata e alla quantità dell'impegno in ciascuno di essi. Con decreto del Ministro, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i criteri per l'attivazione delle convenzioni.*

12. *I professori e i ricercatori a tempo definito possono svolgere attività libero-professionali e di lavoro autonomo anche continuative, purché non determinino situazioni di conflitto di interesse rispetto all'ateneo di appartenenza. La condizione di professore a tempo definito è incompatibile con l'esercizio di cariche accademiche. Gli statuti di ateneo disciplinano il regime della predetta incompatibilità. Possono altresì svolgere attività didattica e di ricerca presso università o enti di ricerca esteri, previa autorizzazione del rettore che valuta la compatibilità con l'adempimento degli obblighi istituzionali.*

[5] Cfr. Consiglio di Stato, Commissione speciale consultiva affare n. 02263/2017, secondo cui "...la clonazione di una norma primaria in una fonte di rango secondario è contraria ai canoni di semplificazione, riduzione dello stock normativo, certezza del diritto..." e "...la duplicazione di fonti normative a differenti livelli di gerarchia rende caotico il quadro regolatorio complessivo e ne rende quindi difficoltosa la ricostruzione da parte degli operatori del settore e degli interpreti."

[6] Cfr. da ultimo TAR Calabria, sede Reggio Calabria, Sent. n. 195/2017, secondo cui: un Regolamento potrebbe introdurre esclusivamente requisiti maggiormente garantistici per il buon andamento dell'amministrazione, ma non derogare alla superiore fonte legislativa. La norma regolamentare non può valere ad escludere il generale obbligo di autorizzazione preventiva.

[7] Si ricorda che la responsabilità disciplinare è distinta dalla responsabilità etica, la cui disciplina risiede nell'art. 2 della citata L. n. 240/2010 e nei Codici Etici di Ateneo. Sul tema cfr. il recente [commento](#) di questo Ufficio Studi.

[8] Le attività erano state: consulenze scientifiche, eventi (riunioni sul tema dell'anestesia e della rianimazione, congressi nazionali, corsi e training, incontri scientifici, seminari, meeting, tavole rotonde, convegni, simposi, conferenze), realizzazione di materiale per corsi di formazione, realizzazione di materiale per corsi di formazione.

[9] Ai sensi dell'art. 35, comma 1, del d.P.R. n. 633/1972, la partita IVA viene aperta a seguito della dichiarazione di inizio attività che deve essere fatta da parte di chi intraprenda "l'esercizio di un'impresa, arte o professione", per tale dovendosi intendere, a norma del precedente art. 5 dello stesso d.P.R. n. 633/1972, "l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, di qualsiasi attività di lavoro autonomo da parte di persone fisiche ovvero da parte di società semplici o di associazioni senza personalità giuridica costituite tra persone fisiche per l'esercizio in forma associata delle attività stesse".

[10] La legge n. 190/2012 entrata in vigore il 28 novembre 2012, ovvero successivamente ai fatti oggetto di causa: secondo pacifica giurisprudenza, infatti, si tratta di norma non innovativa ma meramente confermativa di un pregresso consolidato orientamento giurisprudenziale in materia, con il quale si pone in rapporto di “continuità regolativa” (cfr. Cassazione Civile Sezioni Unite, 22 dicembre 2015 n. 25769 e 2 novembre 2011 n. 22688; Corte dei Conti – Sezione I Centrale d’Appello, 13 marzo 2014 n. 406; Sezione giur. reg. Emilia Romagna, 12 aprile 2016 n. 61; Sezione giur. reg. Lombardia, 25 novembre 2014 n. 216).

[11] 1-bis. *Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità*

[12] Sul punto, va osservato che la Corte di Cassazione – Sezione Lavoro, nella sentenza n. 7343 del 26 marzo 2010, ha definito il criterio di liquidazione del danno da violazione dell’art. 53, comma 7, del ripetuto d.lgs. n. 165/2001, deducendo che detta norma “fa testuale riferimento al ‘compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte’ e, quindi, al corrispettivo dell’attività non autorizzata al lordo dell’imposta sul medesimo dovuta, restando perciò irrilevante che, su tale compenso, siano state eventualmente operate dal soggetto erogante le ritenute tributarie”.

[13] 1. *Alla riscossione dei crediti liquidati dalla Corte dei conti, con decisione esecutiva a carico dei responsabili per danno erariale, provvede l'amministrazione o l'ente titolare del credito, attraverso l'ufficio designato con decreto del Ministro competente emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4- bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, o con provvedimento dell'organo di governo dell'amministrazione o dell'ente.*

2. *Il titolare dell'ufficio designato comunica tempestivamente al procuratore regionale territorialmente competente l'inizio della procedura di riscossione e il nominativo del responsabile del procedimento.*

3. *L'amministrazione o l'ente titolare del credito erariale, a seguito della comunicazione del titolo giudiziale esecutivo, ha l'obbligo di avviare immediatamente l'azione di recupero del credito, secondo le modalità di cui al comma 5 ed effettuando la scelta attuativa ritenuta più proficua in ragione dell'entità del credito, della situazione patrimoniale del debitore e di ogni altro elemento o circostanza a tale fine rilevante.*

4. *Resta ferma ogni ipotesi di responsabilità per danno erariale, disciplinare, dirigenziale e penale configurabile in ragione della mancata attuazione del recupero.* 5. *La riscossione del credito erariale è effettuata:*

a) *mediante recupero in via amministrativa;*

b) *mediante esecuzione forzata di cui al Libro III del codice di procedura civile;*

c) *mediante iscrizione a ruolo ai sensi della normativa concernente, rispettivamente, la riscossione dei crediti dello Stato e degli enti locali e territoriali.*

6. *Il pubblico ministero, titolare del potere di esercitare la vigilanza sulle attività volte al recupero del credito erariale, può indirizzare all'amministrazione o ente esecutante, anche a richiesta, apposite istruzioni circa il tempestivo e corretto svolgimento dell'azione di recupero in sede amministrativa o giurisdizionale.*

7. *Le amministrazioni statali o ad esse equiparate, per l'esecuzione delle sentenze di condanna, si avvalgono, in luogo dell'attività di indirizzo prevista dal comma 6, della consulenza e, per le esecuzioni dinanzi al giudice ordinario, del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e delle altre leggi speciali in materia.*

8. *Decorsi tre mesi dalla chiusura dell'esercizio di ciascun anno finanziario, il responsabile del procedimento trasmette al pubblico ministero territorialmente competente un prospetto informativo che, in relazione alle decisioni di condanna pronunciate dalla Corte dei conti, indica analiticamente le partite riscosse e le disposizioni prese per quelle che restano da riscuotere, distintamente tra quelle per le quali è in corso il recupero in via amministrativa, quelle per le quali sia stata avviata procedura di esecuzione forzata e quelle iscritte a ruolo di riscossione. Al prospetto informativo sono allegati i documenti giustificativi dell'attività svolta.*