

UFFICIO STUDI CODAU

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

Gli incarichi di insegnamento a titolo gratuito sono legittimi.¹

Il presente contributo tra spunto da una recente [sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 30/10/2020 n. 6685](#), che tratta del caso degli incarichi di insegnamento a titolo gratuito. Come è noto, attualmente la normativa disciplina l'istituto all'art. 23² della L. n. 240/2010 e smi, titolato "Contratti per attività di insegnamento", che ha confermato l'abbandono della denominazione "professori a contratto" presente nell'art. 25 del DPR n. 382/1980³. L'incarico di insegnamento non è riconducibile allo schema del rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze della P.A., nemmeno a tempo determinato, di cui alla legislazione sullo stato giuridico ed economico dei ricercatori e professori universitari e, in generale, all'art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001. L'art. 23 della L. n. 240/2010, che tratta tre diversi profili di incarichi e di incaricandi, prevede che gli incarichi di cui al comma 1 e quelli di cui al comma 2⁴ possano essere conferiti a titolo gratuito o oneroso, mentre gli incarichi di cui al comma 3 possono essere esclusivamente a titolo oneroso.

Il Consiglio di Stato, investito della questione a seguito del ricorso di alcuni soggetti con cui un Ateneo statale aveva stipulato plurimi contratti di insegnamento, ha affermato che:

a) Gli incarichi a titolo gratuito non costituiscono rapporti di lavoro subordinato (a tempo determinato) perché, come si ricava dalla disposizione di cui all'art. 2094 del cod. civ., uno degli elementi essenziali del rapporto di lavoro subordinato è la retribuzione, cosicché, laddove non sia previsto alcun compenso per remunerare le prestazioni svolte, non è configurabile un rapporto di lavoro. L'attività di insegnamento senza compenso va ricondotta nell'ambito di un rapporto, diverso da quello lavorativo, caratterizzato dai connotati del servizio onorario, ovvero del servizio reso «affectionis vel benevolentiae causa»;

¹ Cfr. Asaro M., Le università possono conferire incarichi di insegnamento a titolo gratuito, su il Quotidiano per la P.A., 02/12/2020, Wolters Kluwer Italia.

² 1. *Le università, anche sulla base di specifiche convenzioni con gli enti pubblici e le istituzioni di ricerca di cui all'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 dicembre 1993, n. 593, possono stipulare contratti della durata di un anno accademico e rinnovabili annualmente per un periodo massimo di cinque anni, a titolo gratuito o oneroso di importo non inferiore a quello fissato con il decreto di cui al comma 2, per attività di insegnamento di alta qualificazione al fine di avvalersi della collaborazione di esperti di alta qualificazione in possesso di un significativo curriculum scientifico o professionale. I predetti contratti sono stipulati dal rettore, su proposta dei competenti organi accademici. I contratti a titolo gratuito, ad eccezione di quelli stipulati nell'ambito di convenzioni con enti pubblici, non possono superare, nell'anno accademico, il 5 per cento dell'organico dei professori e ricercatori di ruolo in servizio presso l'ateneo.*

2. *Fermo restando l'affidamento a titolo oneroso o gratuito di incarichi di insegnamento al personale docente e ricercatore universitario, le università possono, altresì, stipulare contratti a titolo oneroso, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, per fare fronte a specifiche esigenze didattiche, anche integrative, con soggetti in possesso di adeguati requisiti scientifici e professionali. Il possesso del titolo di dottore di ricerca, della specializzazione medica, dell'abilitazione, ovvero di titoli equivalenti conseguiti all'estero, costituisce titolo preferenziale ai fini dell'attribuzione dei predetti contratti. I contratti sono attribuiti previo espletamento di procedure disciplinate con regolamenti di ateneo, nel rispetto del codice etico, che assicurino la valutazione comparativa dei candidati e la pubblicità degli atti. Il trattamento economico spettante ai titolari dei predetti contratti è determinato, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.*

3. *Al fine di favorire l'internazionalizzazione, le università possono attribuire, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio o utilizzando fondi donati ad hoc da privati, imprese o fondazioni, insegnamenti a contratto a docenti, studiosi o professionisti stranieri di chiara fama. Il trattamento economico è stabilito dal consiglio di amministrazione sulla base di un adeguato confronto con incarichi simili attribuiti da altre università europee. La proposta dell'incarico è formulata al consiglio di amministrazione dal rettore, previo parere del senato accademico e pubblicazione del curriculum del candidato nel sito internet dell'università.*

4. *La stipulazione di contratti per attività di insegnamento ai sensi del presente articolo non dà luogo a diritti in ordine all'accesso ai ruoli universitari, ma consente di computare le eventuali chiamate di coloro che sono stati titolari dei contratti nell'ambito delle risorse vincolate di cui all'articolo 18, comma 4.*

³ Per le fonti previgenti v. anche artt. 112-116 del RD n. 1592/1933 e art. 1, comma 10, della L. n. 230/2005.

⁴ Per questi incarichi v. anche il DM n. 313/2011, recante Trattamento economico spettante ai titolari dei contratti per attività di insegnamento.

b) La reiterazione di contratti di insegnamento a titolo gratuito, anche per periodi superiori ai 36 mesi continuativi, non può comportare né il risarcimento del danno e nemmeno la costituzione del rapporto a tempo indeterminato con l'Ateneo (conversione⁵). Il citato art. 23, comma 4, della L. n. 240/2010 stabilisce infatti che *“La stipulazione di contratti per attività di insegnamento ai sensi del presente articolo non dà luogo a diritti in ordine all'accesso ai ruoli universitari”*.

Come anticipato sopra, la sentenza è circoscritta al caso dei contratti a titolo gratuito e non tratta dei contratti a titolo oneroso che hanno appunto un compenso.

A tale proposito nei mesi scorsi si è sviluppata una giurisprudenza⁶ che ha riconosciuto la qualità di lavoratori subordinati ai magistrati onorari (Giudici di Pace) i quali accedono alla carica a tempo determinato (4+4 anni) previa selezione pubblica per titoli, svolgono una funzione (giudiziaria) tipica prevista dalla legge, ricevono un compenso (quantificato diversamente rispetto a quello previsto per i magistrati di ruolo) e sono soggetti a responsabilità disciplinare. Essi non hanno un contratto di lavoro subordinato, sono nominati con decreto ministeriale. Alcuni aspetti del rapporto dei giudici di pace si ritrovano nel rapporto degli incarichi di insegnamento (accesso per selezione pubblica, inserimento nell'offerta didattica dei corsi ordinari, compenso forfettizzato, responsabilità disciplinare ai sensi dell'art. 2, comma 37, del DPR n. 62/2013 – per le Università statali) e potrebbe svilupparsi in futuro qualche rivendicazione. Infatti in alcuni casi è stato riconosciuto che «i professori a contratto risultano inseriti in via continuativa, sia pure per la durata del contratto coincidente con quella dell'anno accademico per il quale è stipulato, nell'organizzazione amministrativa e svolgono, nell'interesse dell'Università, attività didattiche e scientifiche sostanzialmente coincidenti con quelle svolte dai professori di ruolo» (TAR Lombardia, Milano, Sez. I, sent. 03/08/2020, n. 1510). Per maggiore sicurezza, è consigliabile che la regolamentazione di ateneo e, nei casi di incarichi a soggetti non appartenenti ai ruoli della docenza, i contratti esplicitino che:

- l'incarico, nell'ambito del quadro dell'offerta didattica di ateneo/dipartimento/corso di studio, l'incarico (retribuito) riguarda ambiti qualitativamente e quantitativamente marginali e accessori (integrativi e/o complementari),
- l'attività non comprende la ricerca (e neppure la collaborazione alla ricerca) perché essa rientra tra gli obblighi dei soli ricercatori e professori universitari.

⁵ La disciplina italiana, che nel pubblico impiego vieta la conversione dei contratti temporanei in un rapporto a tempo indeterminato, è stata ritenuta non in contrasto con la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato allegato alla direttiva 28/6/1999, n. 1999/70/CE (Corte Giust. UE, Sez. II, 26/1/2012, n. 586).

⁶ Sent. 16/07/2020 della Corte di Giustizia UE C-658/18 UX. La Corte di giustizia UE, nel decidere una questione pregiudiziale che era stata sollevata nel 2018 dal Giudice di pace di Bologna, statuisce sullo status lavorativo del giudice di pace, quale magistrato onorario, affermando che esso deve essere inteso, a determinate condizioni, quale "lavoratore" a tempo determinato secondo le rilevanti norme del diritto UE. In tale veste, ha aggiunto la Corte, il giudice di pace ha diritto di fruire delle ferie annuali retribuite in misura non inferiore a quelle di cui beneficiano i magistrati c.d. togati, a meno che la differenza di trattamento sia giustificata dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

⁷ 3. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. A tale fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni inseriscono apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente codice.