

## **Ufficio Studi CODAU**

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

#### **Professori a tempo definito: incompatibilità assolute e prove del danno<sup>1</sup>.**

##### **1. Fatto**

La Corte dei conti, Sez. Seconda Giurisdizionale centrale d'Appello, con la sentenza n. 310/2023, si è pronunciata avverso la sentenza della Corte dei conti Sez. giurisdizionale per il Veneto n. 193/2022, con la quale un professore in regime di impegno a tempo definito è stato condannato al pagamento di una somma di 100.000 € a favore dell'amministrazione di appartenenza per aver svolto attività assolutamente incompatibile con il regime di pubblico impiego. Il docente avrebbe costituito una società di ingegneria assumendo negli anni la carica di amministratore unico e direttore tecnico, presidente del consiglio di amministrazione a tempo indeterminato e successivamente quella di amministratore delegato. La Corte dei conti sezione giurisdizionale per il Veneto sostiene che da tale comportamento sarebbe disceso un pregiudizio patrimoniale all'ateneo in quanto operante in una situazione di incompatibilità assoluta.

L'appello proposto dal docente avverso la sentenza di prime cure si è fondata sulle seguenti argomentazioni:

- erronea interpretazione della normativa sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e del testo unico concernenti disposizioni in merito allo statuto degli impiegati civili dello Stato;
- falsa applicazione dei principi generali in tema di onere della prova con difetto assoluto di motivazione sulla sussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito erariale.

Il giudice in appello accoglie le censure proposte dall'appellante accogliendo le motivazioni in quanto non era stata sufficientemente valutata la prova del danno e tutto deve essere positivamente concretamente dimostrato con un abbassamento quantitativo e qualitativo delle prestazioni.

##### **2. Il quadro normativo ed il divieto di assunzione di cariche.**

---

<sup>1</sup> Ha collaborato alla stesura del presente documento Claudia Caprodossi Università di Camerino.

Il giudice d'appello nel pronunciarsi ha ricostruito, ancora una volta, il quadro normativo all'interno del quale collocare la fattispecie. In particolare, ricorda l'art. 60 del DPR n. 3/1957 il quale descrive che *l'impiegato non può esercitare il commercio l'industria in alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del ministro competente*. Per quanto riguarda i docenti universitari il DPR n. 382/1980 all'articolo 11 dispone che *l'impegno dei professori a tempo pieno o definito determina una incompatibilità nello svolgimento di qualsiasi attività professionale e di consulenza esterna e con l'assunzione di qualsiasi incarico retribuito e con l'esercizio del commercio e dell'industria, con eccezione delle perizie giudiziarie e la partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti pubblici territoriali e degli enti di ricerca*.

L'articolo 53 comma 7 del D.lgs. n. 165/2001 ha poi sancito definitivamente l'estensione a tutti i dipendenti pubblici del divieto di svolgere incarichi retribuiti che non siano conferiti o preventivamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza<sup>2</sup>.

Il giudice d'appello sostiene che, seppur meno stringente il regime dell'incompatibilità, il fatto di essere impegnato a tempo definito sottopone comunque il docente all'applicazione del pieno divieto di assunzione di cariche aziendali presso società private costituite a fine di lucro, rientrando pertanto all'interno del novero delle incompatibilità assolute.

Negli anni la giurisprudenza si è trovata numerose volte a dover affrontare il caso di docenti in regime di tempo definito per lo svolgimento di attività extra istituzionali in un regime molto più largo rispetto ai professori a tempo pieno. I casi più importanti hanno sempre riguardato per la maggior parte professori di ingegneria e delle materie affini, in relazione ai quali è più frequente la possibilità di esercizio esterno di una professione.

Il regime autorizzatorio è stato ribadito nel tempo dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione e della stessa Corte dei conti<sup>3</sup> giungendo costantemente a posizioni uniformi.

### **3. Assenza della prova del danno erariale**

Nella proposizione dell'appello, il docente ha opposto che non sono state fornite prove circa *l'effettiva distrazione delle energie lavorative a causa dei ruoli gestionali assunti presso la*

---

<sup>2</sup> Il richiamato D.lgs. n. 165/2001 contiene una serie di attività che non sono sottoposte ad autorizzazione quali, ad esempio, tutte quelle attività per le quali è richiesta una professionalità tale per cui possano essere svolte liberamente, anche con retribuzione, attività di valutazione, 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.

<sup>3</sup> Cfr Sentenza Corte dei conti Sez. giurisdizionale 65/2020.

*società privata* soprattutto in considerazione della notevole attività didattica, dell'impegno in seminari, nella ricerca e nella produzione di pubblicazioni. Tali aspetti riconosciuti dal giudice di primo grado sono stati forniti attraverso una dettagliata documentazione da parte del docente nelle fasi di primo grado.

Pur compromesso integralmente il rapporto contrattuale a causa dello svolgimento dell'attività extra istituzionale, vi sono posizioni diverse in giurisprudenza in merito alla quantificazione del danno erariale: alcuni ritengono che il danno sia quantificabile all'intera retribuzione percepita per l'attività istituzionale, altri, invece, ritengono che sia riconosciuta solo in parte sulla base dell'intensità del pregiudizio arrecato<sup>4</sup>. In realtà il depauperamento è riferito alla retribuzione ricevuta dal dipendente per l'incarico pubblico. Il docente in oggetto non ha ricevuto alcun emolumento per lo svolgimento di tali cariche gestionali ed il danno, pertanto, può scaturire esclusivamente da un'illecita sottrazione delle energie lavorative e intellettuali nella pubblica amministrazione di appartenenza. Tale aspetto deve essere concretamente dimostrato attraverso la prova di una riscontrata minore resa del servizio con abbassamento quantitativo e qualitativo delle prestazioni. È necessario quindi dimostrare che durante lo svolgimento dell'attività esterna assolutamente incompatibile, gli stipendi versati al docente siano effettivamente rimasti *sine causa* sicché rappresentino il corrispettivo di un'attività non svolta in favore dell'ateneo. Dal momento che tale aspetto non può essere provato, anzi viene prodotta come prova la numerosissima attività svolta dal docente nell'anno e nel periodo di riferimento, viene dichiarato pertanto dal giudice l'insussistenza del danno erariale riformando pertanto la sentenza di primo grado.

#### **4. Conclusioni**

Ancora una volta<sup>5</sup> il giudice d'appello della Corte dei conti si trova a dovere affrontare il caso di docenti sia a regime di tempo pieno che definito che si trovano a ricoprire incarichi in società con scopi di lucro.

Nell'erronea convinzione che il docente in regime di tempo definito possa svolgere attività con più libertà, il giudice ribadisce che l'opzione tempo definito non è un mezzo per sterilizzare il divieto circa l'assunzione di cariche. Tale divieto è, al contrario, assoluto e difficilmente aggirabile.

---

<sup>4</sup> Cfr Sentenza Corte dei conti 219/2023.

<sup>5</sup> Cfr Sentenza Corte dei conti Sezione giurisdizionale n. 447/2023.

Una riflessione tuttavia approfondita è necessaria nell'affrontare l'aspetto della quantificazione del danno erariale e conseguentemente la prova del danno arrecato all'amministrazione di appartenenza. La prova, il cui onere spetta alla Procura regionale, deve indiscutibilmente evidenziare un detrimento ai danni dell'amministrazione che può reggersi esclusivamente su un minor impegno nell'attività lavorativa del docente stesso. Laddove ciò non sia dimostrato, è impossibile quantificare tale danno nei confronti dell'amministrazione stessa.