

## **Ufficio Studi CODAU**

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

#### **Limitazioni agli incarichi esterni di docenza presso le Università telematiche<sup>1</sup>.**

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

Con la sentenza n. 2020 del 30 luglio 2024, il Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto Sez. IV si è pronunciato sul ricorso promosso dall'Università Telematica Universitas Mercatorum contro l'Università degli Studi di Padova per l'annullamento del verbale di adunanza del Consiglio di Amministrazione dell'università padovana, nella parte in cui veniva definita quale "*attività concorrenziale*" l'assunzione di incarichi di insegnamento di docenti interni presso le Università telematiche, con conseguente diniego ai docenti in servizio presso l'Ateneo di rilascio del nullaosta per questa tipologia di incarico.

La motivazione della richiesta di annullamento si fonda su ~~di~~ un asserito comportamento discriminatorio nei confronti delle università telematiche. A supporto dell'Universitas Mercatorum sono intervenuti "*ad adiuvandum*" l'Università Telematica Pegaso s.r.l. e l'Università telematica San Raffaele Roma s.r.l.

Il giudice Collegio ha respinto il ricorso, fornendo una ampia motivazione a supporto della decisione, con la quale si ribadisce come le Università telematiche non possono essere eguagliate alle Università "tradizionali", siano esse pubbliche o private.

##### **2. Il regime del conferimento di incarichi ai dipendenti pubblici e l'autonomia delle Università**

I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza<sup>2</sup>. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Con riferimento ai professori e ricercatori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dalla legge. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e

---

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

<sup>2</sup> Art. 53 D. Lgs 165/2001.

ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente.

Sembra ben chiaro, quindi, che a differenza del rapporto di lavoro privato, il rapporto di lavoro con il datore pubblico è caratterizzato dal regime dell'incompatibilità, in base al quale al dipendente pubblico è preclusa, salvo eccezioni, la possibilità di svolgere attività commerciali, industriali, imprenditoriali (anche agricole), artigiane e professionali in costanza di rapporto di lavoro con il datore pubblico<sup>3</sup>.

La *ratio* di tale divieto va rinvenuta nel principio costituzionale di esclusività della prestazione lavorativa a favore del datore pubblico<sup>4</sup> per garantire l'efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione. Tale finalità risulterebbe potenzialmente distratta dallo svolgimento di attività imprenditoriali da parte dei dipendenti pubblici basandosi esclusivamente su logiche di rischio e profitto. Le attività professionali assorbono infatti energie attenuando l'indipendenza, la concentrazione ed il rendimento del lavoratore pubblico a discapito della finalità ultima che è rappresentata dal prestigio e dalla correttezza dell'agire della pubblica amministrazione<sup>5</sup>. La giurisprudenza ha più volte ribadito che non vale ad escludere la situazione d'incompatibilità di un pubblico dipendente il fatto che egli esercita regolarmente il suo lavoro.

Sempre con riguardo alle Università, l'articolo 6, comma 10, della Legge 240 del 2010, tra l'altro, prevede che i professori e i ricercatori a tempo pieno, fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali, possono 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 scopi di lucro, purché non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l'Università di appartenenza ed a condizione, comunque, che l'attività non si svolga a detrimento delle attività didattiche tecniche e scientifiche e gestionali loro affidate dall'ente di appartenenza.

Nell'ambito della propria autonomia le Università si dotano di un proprio regolamento con il quale individuano le attività esercitabili, che possono essere oggetto di mera comunicazione oppure che possono essere svolte liberamente, oltre a tutte quelle che possono arrecare un

---

<sup>3</sup> È però possibile essere soci di società, quale forma di legittimo investimento.

<sup>4</sup> Art. 98 Cost. : *"I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione"*.

<sup>5</sup> Un simile obbligo di esclusività non è rinvenibile nell'impiego privato, per il quale il Codice civile si limita a vietare esclusivamente attività extralavorative del dipendente che si pongano in concorrenza con l'attività del datore di lavoro (art. 2105 cod. civ.): solo in tale evenienza il lavoratore si espone a forme di responsabilità disciplinare e civile, mentre ogni altro "doppio lavoro" è compatibile.

pregiudizio al prestigio e all'immagine dell'Ateneo o che possono generare conflitto di interesse anche in situazioni concorrenziali.

Lo svolgimento di incarichi di docenza presso le Università telematiche, ancorché svolte gratuitamente, vengono ad essere considerate dall'ateneo padovano concorrenziali e per tale ragione il Consiglio di Amministrazione, sentito il parere del Senato accademico, ha deliberato che lo svolgimento di incarichi di insegnamento presso le Università telematiche, anche se svolti a titolo gratuito, vengono a delineare attività concorrenziali. Per tale ragione viene negato il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento di tale attività. L'ateneo si riferisce a fattispecie in grado di arrecare pregiudizio causata da concorrenza falsata o distorta del diverso assetto sul piano economico, organizzativo e gestionale dei due operatori in competizione.

### **3. Effetto discriminatorio tra le Università tradizionali ed Università telematiche?**

Accanto agli atenei tradizionali, a partire dagli anni 2000 sono state introdotte anche in Italia le Università telematiche, che erogano corsi in modalità *e-learning* per tutti e tre i cicli della formazione superiore, con l'obbligo di svolgere in presenza solamente gli esami di profitto e la discussione della tesi. Attualmente in Italia sono riconosciute dal MUR n. 11 Università telematiche, tutte di diritto privato. Il riconoscimento da parte del Ministero determina un valore legale dei titoli perfettamente equiparato a quello dei titoli rilasciati dalle università statali tradizionali.

Le differenze tra gli atenei telematici e quelli tradizionali sono sostanziali e sussistono sia sul piano economico che organizzativo e gestionale, delineando degli effetti completamente diversi tra le due tipologie di università, capaci di alimentare la concorrenza tra di esse. Le università telematiche hanno offerte didattiche più elastiche ed organizzazioni più flessibili, tanto da reggere l'intera organizzazione su pochi docenti strutturati e reclutando la maggior parte degli insegnanti a contratto proprio dall'ampio serbatoio dei docenti strutturati degli atenei pubblici. Le Università tradizionali hanno investito fondi e risorse pubbliche per formare, crescere e reclutare personale docente in grado di raggiungere i principali obiettivi sfidanti, che sono rappresentati dalla didattica, dalla ricerca e dalla terza missione. Se con il mondo delle università telematiche si può parlare di concorrenza<sup>6</sup>, così non può definirsi tale

---

<sup>6</sup> In alcuni casi sono state accertate pratiche commerciali scorrette e violazione dei diritti dei consumatori [https://www.codau.it/images/ufficio\\_studi/Commento\\_C\\_Stato\\_4498\\_maggio\\_2023\\_1.pdf](https://www.codau.it/images/ufficio_studi/Commento_C_Stato_4498_maggio_2023_1.pdf)

il rapporto tra università tradizionali, essendo la competizione tra gli atenei fisiologica e stimolante per l'intero sistema universitario pubblico. Senza dimenticare l'ampia collaborazione che sussiste tra atenei che si trovano inserite nel medesimo sistema e sottostanno a medesime regole. È proprio per tale ragione che il Collegio non ravvisa nemmeno l'ipotizzato effetto discriminatorio tra l'università telematiche e quelle tradizionali: la giurisprudenza amministrativa ha messo più volte in evidenza come la censura di disparità di trattamento a fronte di scelte discrezionali dell'amministrazione possa essere riscontrata soltanto in caso di assoluta identità di situazioni di fatto e, di conseguente, assoluta irragionevole diversità del trattamento riservato ai suoi soggetti<sup>7</sup>. Nel caso di specie tra le università telematiche e quelle tradizionali sussistono rilevanti differenze sul piano organizzativo, gestionale oltre alle modalità di svolgimento delle attività, che appaiono del tutto idonee a giustificare una diversità di trattamento.

#### **4. Conclusioni**

Nel giungere alla decisione, il Collegio ha tenuto in considerazione alcuni dati significativi contenuti nell'ultimo rapporto ANVUR 2023, utili per comprendere la portata del fenomeno delle Università telematiche e come la scelta di tutela da parte dell'Università di Padova sia giustificata da un aumento esponenziale degli iscritti alle università telematiche a discapito degli atenei tradizionali. Il dato allarmante non è soltanto legato alla flessione delle immatricolazioni, per la quale occorre fare i conti anche con crisi demografiche e contrazioni nella disponibilità economica delle famiglie, bensì sul fenomeno della migrazione di una elevata percentuale di studenti (circa il 45%) iscritti negli atenei tradizionali verso le università telematiche, che hanno costi nettamente più elevati ma con offerte didattiche più flessibili.

La scelta dell'Università di Padova è stata nel tempo seguita anche da altri Atenei, con interrogativi anche sulla eventualità di estendere il divieto anche al rilascio di autorizzazioni per altre attività, quali ad esempio l'incarico di componente di Commissioni valutatrici di concorso.

Come spesso accade in queste situazioni, occorre analizzare criticamente il fenomeno e porsi interrogativi sul sistema universitario tradizionale, in particolare come adeguarlo alle nuove sfide, fermo restando che da un canto la pandemia ha obbligato a ripensare metodi didattici differenti; dall'altro la crescita formativa passa anche per la relazione e il rapporto tra docenti e studenti.

---

<sup>7</sup> Cfr CdS, sentenza n. 5464/2023

