

Ufficio Studi CODAU

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

La partecipazione agli OIV e ai Nuclei di Valutazione da parte dei professori universitari a tempo pieno è soggetta all'autorizzazione e non può essere considerata come consulenza scientifica.¹

Tar Piemonte, sez I, 26 gennaio 2023, n. 97

L'analisi della pronuncia si concentra su tematiche particolarmente delicate, quali lo svolgimento degli incarichi extraistituzionali da parte dei docenti universitari e l'individuazione del momento di avvio dell'azione disciplinare in caso di attività esterne svolte senza autorizzazione.

Il contenzioso nasce a seguito di un procedimento disciplinare avviato da un Ateneo nei confronti di un professore universitario e concluso con il provvedimento di destituzione dello stesso dal ruolo.

La principale contestazione che viene mossa al docente con l'avvio del procedimento disciplinare riguarda lo svolgimento di attività libero-professionale non autorizzate in costanza di rapporto di lavoro a tempo pieno.

Il docente lamenta, tra i motivi del ricorso con cui chiede l'annullamento del provvedimento, la decadenza dell'Università dal potere disciplinare rispetto ai fatti contestati, e, nel merito, sostiene che in ogni caso le attività svolte e oggetto di contestazione rientrerebbero tra le attività di consulenza, che per i professori universitari, sarebbe stata del tutto liberalizzata dalla legge n. 240/2010. Secondo tale interpretazione l'attività di consulenza da parte dei professori universitari non sarebbe soggetta ad autorizzazione, non rilevandone neppure l'occasionalità, l'aspetto economico o l'attivazione di una partita IVA, essendo loro consentita ogni tipo di attività, purché non implicante una apposita autonoma organizzazione di mezzi e persone predeterminata allo scopo. Inoltre, a dire del docente, gli incarichi svolti in qualità di esperto di *management* pubblico, sarebbero per lo più stati conferiti da amministrazioni dello

¹ Ha collaborato alla stesura della presente sentenza Giacomo Verde Università del Molise

Stato ed enti pubblici e sarebbero rimasti compatibili con lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali, tutti regolarmente assolti.

Invece, in ordine al termine decadenziale per l'esercizio del potere disciplinare, il ricorrente sostiene che la prima conoscenza dei fatti da parte dell'Università risalirebbe al giugno 2020, cioè al primo momento di accesso agli uffici dell'Università da parte della Guardia di Finanza, mentre il procedimento disciplinare sarebbe stato avviato solo nel gennaio 2022. Pertanto, in virtù di quanto previsto dall'art. 10, comma 2, della legge n. 240/2010 che impone l'avvio del procedimento disciplinare entro 30 giorni dalla conoscenza del fatto, nel caso di specie si sarebbe verificata una decadenza.

Il Tar considera non accoglibili i vari motivi di ricorso.

In particolare, il Collegio, in ordine all'eccezione di decadenza dall'esercizio del potere disciplinare ritiene non sostenibile che l'Ateneo fosse a conoscenza dei fatti contestati sin dal primo accesso della Guardia di Finanza presso gli Uffici dell'Università per acquisire documentazione inerente l'attività del ricorrente, in quanto le attività di indagine sono per definizione riservate e la mera acquisizione di documentazione presso un terzo non comporta certo che quest'ultimo sia messo a piena conoscenza dei contenuti ed esiti dell'indagine. Pertanto, la conoscenza dei fatti si è cristallizzata soltanto con la trasmissione della relazione finale e, di conseguenza, l'esercizio dell'azione disciplinare risulta tempestivamente avviata entro 30 giorni dalla conoscenza dei fatti, individuabile nell'informativa della Guardia di Finanza.

Pertanto, secondo il Tar, tale considerazione è rafforzata dal fatto che, a partire dal 2011, il ricorrente non ha chiesto all'Ateneo alcuna autorizzazione, e pertanto la consistenza dell'attività svolta dal docente è necessariamente emersa dalle acquisizioni disposte presso enti terzi, che l'Università non poteva conoscere.

I giudici rimarcano, inoltre, come l'attività professionale esterna appaia progredita e stabilizzata nel corso degli anni, tanto è vero che il ricorrente, nel giugno 2018, ha aperto una partita IVA con riferimento a prestazioni di "*servizi di supporto specialistico*" e, nell'ottobre del 2018, si è registrato sul mercato elettronico CONSIP, il tutto pur senza avere all'epoca ottenuto il regime di impegno a tempo definito, la cui decorrenza risale a novembre 2019.

Nel merito il Collegio, superate alcune eccezioni formulate dal ricorrente, ricorda preliminarmente che la normativa sul pubblico impiego vieta al dipendente a tempo pieno l'esercizio di altra attività lavorativa, dipendente o autonoma, salvo espressi casi di autorizzazione previsti dalla legge o dalla singola amministrazione, il tutto addirittura – per i

casi più gravi - a pena di decadenza dall'impiego, sanzione esclusa per nei casi di attività resa gratuitamente.

Nello specifico dalla relazione della Guardia di Finanza emerge che il docente, ininterrottamente tra il 2011 e il novembre 2019, cioè fino a quando è stato in regime di impegno a tempo pieno, ha svolto presso enti pubblici (regione, consorzi regionali, unioni di comuni, aziende ospedaliere e istituti di cura, agenzie interregionali, autorità portuali e d'ambito, autorità indipendenti) molti incarichi di carattere prettamente amministrativo, la maggior parte aventi ad oggetto la funzione di *"componente di nuclei di valutazione"* o di *"organismo indipendente di valutazione"*.

Secondo il docente lo svolgimento delle attività non richiederebbe alcuna autorizzazione in forza di quanto previsto dall'art. 6 comma 10 della l. n. 240/2010 che recita: *"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."*

In particolare, a parere del ricorrente, l'attività svolta rientrerebbe in quella di *"consulenza"*, che in forza della norma richiamata può ritenersi totalmente libera a prescindere da un suo carattere scientifico o comunque connesso con l'aspetto qualificante del professore universitario, dato dalla didattica e dalla ricerca.

Il Collegio, però, non ritiene condivisibile la lettura che il ricorrente dà della norma né che la maggior parte delle concrete attività contestate sia riconducibile a *"generiche"* attività di *"consulenza"* latamente intese, tanto meno tecnico-scientifiche, essendo queste ultime consistite in vere e proprie attività di collaborazione amministrativa indipendente con le amministrazioni incaricanti.

Per il Tar la maggior parte degli incarichi contestati sono di natura amministrativa in quanto riconducibili alla qualità di componente di Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) o di Nuclei Interni di Valutazione (NIV) presso amministrazioni del territorio.

Il Collegio ricorda al riguardo che gli OIV, infatti, sono stati disciplinati dal d.lgs. n. 150/2009 quali strutture in sostituzione dei *“servizi di controllo interno comunque denominati”*; nelle amministrazioni locali sussiste la facoltà, e non l’obbligo, di dotarsi di OIV, potendo mantenere, sempre a fini di controllo interno, i NIV, ritenendo di fatto sostanzialmente assimilabili le funzioni di controllo interno svolte dai due organismi.

Per il Collegio, pertanto, l’attività extraistituzionale svolta dal ricorrente *“è consistita in una effettiva attività amministrativa di controllo, ancorché indipendente”*, assimilabile, tra quelle menzionate dall’art. 6 della l. n. 240/2010, *“ai compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici”* che il medesimo articolo espressamente subordina ad autorizzazione e che, tra l’altro, la disciplina di settore assoggetta ad ulteriori stringenti limiti per i pubblici dipendenti. Ne deriva che, alla luce di tale quadro normativo, gli incarichi in questione non possono entrare nel novero di quelli liberalizzati dalla legge n. 240/2010.

Per il Tar, inoltre, non appare condivisibile l’ulteriore argomentazione fornita dal docente secondo cui le già menzionate attività sarebbero consentite in quanto svolte *“per conto amministrazioni dello Stato, enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale”* (art. 11 del d.p.r. n. 382/80). Tali incarichi non possono considerarsi svolti *“per conto amministrazioni dello Stato, enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale”* in quanto *“la quasi totalità delle amministrazioni interessate non erano amministrazioni statali o partecipate dallo Stato cui fa riferimento la norma”*. Il Tar rimarca, infatti, come lo stesso art. 11, ove abbia inteso riferirsi anche agli *“enti pubblici territoriali”* e non solo a quelli statali, li ha espressamente qualificati tali. Peraltro, secondo il Collegio, dal momento che la norma richiede la compatibilità con gli interessi dell’amministrazione di appartenenza², anche le attività richiamate dall’art. 11 devono essere necessariamente ricondotte tra quelle soggette ad autorizzazione.

In conclusione per il Collegio, stante la regola dell’esclusività delle prestazioni del pubblico dipendente a tempo pieno, è evidente come le eccezioni all’esclusività presuppongono che il *“servizio”* aggiuntivo prestato ad una amministrazione *“altra”* rispetto a quella di appartenenza *“risponda anche all’interesse di quella titolare del rapporto in linea di principio esclusivo o, quantomeno, non confligga con il medesimo, aspetto che, come evidenziato dallo stesso Collegio di disciplina, presuppone una informazione e autorizzazione da parte all’amministrazione di appartenenza, unica deputata a valutare il proprio interesse”*.

²La norma prevede testualmente che siano escluse dal regime di incompatibilità anche le attività svolte, per conto di amministrazioni dello Stato, enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale purchè prestate in quanto esperti nel proprio campo disciplinare e *“compatibilmente con l’assolvimento dei propri compiti Istituzionali”*.

Peraltro, nella fattispecie in esame, il Collegio rileva come i conferimenti degli incarichi siano avvenuti per pura e semplice iniziativa del ricorrente, il quale *“ha aderito a proprio esclusivo nome a procedure comparative, manifestazioni di interesse o selezioni fiduciarie di volta in volta bandite dai diversi enti interessati; per non dire che, per essere individuato per gli incarichi, si è iscritto sul mercato elettronico CONSIP”*.

Per il Tar *“occorrerebbe quindi una notevole forzatura interpretativa per far coincidere la sopra descritta massiccia attività di controllo amministrativo interno in enti locali, tipizzata dalla normativa e nel tempo anche assoggettata a precise cautele e limiti per i pubblici dipendenti, con la generica attività di consulenza liberalizzata in favore dei professori universitari”*. La liberalizzazione di alcune attività extraistituzionali prevista dall’art. 6 della legge n. 240/2010, che costituisce un’eccezione al principio di esclusività del rapporto di pubblico impiego a tempo pieno, *“risulta giustificata dalla sua coerenza con le funzioni propriamente di elevata scientificità e di ricerca che caratterizzano l’ambito universitario”*. Viceversa, un’estensione generalizzata della portata della norma costituirebbe *“un anomalo privilegio unico nell’intero panorama del settore”*.

Sul tema il Tar conclude richiamando e condividendo la lettura offerta dalla Corte dei conti, secondo cui l’attività di consulenza scientifica liberalizzata dalla l. n. 240/2010 per i professori universitari *“consente ad essi liberamente soltanto l’attività di consulenza scientifica che non va intesa come qualcosa di diverso dalla collaborazione scientifica, di cui conserva la stessa natura e caratteristiche. Tale attività, peraltro, non può coincidere, confondendosi, con l’attività libero-professionale con il privato o con il pubblico: diversamente opinando, il divieto sarebbe facilmente aggirabile, per i professori a tempo pieno, indicando come mere consulenze incarichi che, invece, hanno natura libero professionale”*³.

³ Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d’Appello, n. 80/2017. Si veda anche: Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d’Appello, n. 386/2022.