

Publicato il 26/01/2023

N. 00097/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00530/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte  
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 530 del 2022, proposto da

-Ricorrente-, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Merani, Roberto Serventi,  
con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia;

*contro*

Università del Piemonte Orientale, in persona del Rettore *pro tempore*, rappresentata  
e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Torino, via  
dell'Arsenale, 21;

*per l'annullamento*

- della Deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'Università del  
Piemonte Orientale n. -OMISSIS- della seduta del 25 marzo 2022 con cui il  
Consiglio di Amministrazione ha deliberato “di irrogare a carico del ricorrente la  
sanzione della destituzione, ex art. 87 R.D. n. 1592 del 31.08.1933, conformemente  
al parere vincolante espresso dal Collegio di Disciplina, le cui motivazioni devono  
intendersi qui integralmente richiamate” , trasmesso con comunicazione prot.  
-OMISSIS-;

· del Parere del Collegio di Disciplina, prot. -OMISSIS-, trasmesso  
congiuntamente alla Deliberazione del Consiglio di Amministrazione con

comunicazione prot. -OMISSIS-, con il quale il Collegio ha espresso il proprio parere sulla condotta del ricorrente, ritenendo che questa fosse in violazione:

“- dell'art. 6, comma 9, L. n. 240/2010, in tema di incompatibilità tra lo status di docente a tempo pieno e l'attività libero-professionale;

- dell'art. 60 del D.P.R. n. 3/57, il quale stabilisce che “l'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione...”;

- dell'art. 1, comma 60, della L. n. 662/1996, il quale stabilisce che “al personale è fatto divieto di svolgere qualsiasi attività di lavoro subordinato o autonomo tranne che la legge o altra fonte normativa ne prevedano l'autorizzazione rilasciata dall'amministrazione di appartenenza e l'autorizzazione sia stata concessa”.

La condotta costituisce altresì manifesta violazione degli obblighi dei docenti come stabiliti dal R.D n. 1592/1933 e dal DPR n. 3/1957 e giustifica l'irrogazione della sanzione della destituzione.”

· di ogni altro atto preparatorio, presupposto, consequenziale o, comunque, connesso ai provvedimenti impugnati, ancorché non conosciuto negli estremi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università del Piemonte Orientale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 gennaio 2023 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Il ricorrente, professore universitario associato presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale, ha impugnato il provvedimento in epigrafe, con il quale è stata disposta a suo carico la destituzione.

Il procedimento disciplinare è stato avviato con riferimento ad una duplice contestazione, lo svolgimento di attività libero-professionale non autorizzata in costanza di rapporto a tempo pieno e il ritardo e/o mancata compilazione di registri e documentazione relativi ad alcuni corsi; svoltasi la partecipazione procedimentale la contestazione è stata confermata, con applicazione della sanzione impugnata.

Lamenta parte ricorrente:

1) la decadenza e/o prescrizione dell'azione disciplinare; l'eccesso di potere per erroneità ed illogicità manifesta dei presupposti del provvedimento; violazione di legge in riferimento all'art. 10 della l. n. 240/2010 e 24 della Costituzione. I fatti contestati risalirebbero al 2011; inoltre la prima conoscenza dei fatti da parte dell'Università risalirebbe al giugno 2020, 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.

L'art. 10 co. 2 della l. n. 240/2010 impone l'avvio del procedimento disciplinare entro 30 giorni dalla conoscenza del fatto, sicché si sarebbe verificata una decadenza. Tra l'altro l'Università sarebbe stata da tempo a conoscenza dell'attività del professore, in quanto egli stesso aveva chiesto delle autorizzazioni nel 2011. In ogni caso, essendo decorsi più di cinque anni dai fatti, l'azione disciplinare sarebbe prescritta;

2) la violazione del principio del contraddittorio; eccesso di potere per inesistenza dei presupposti, contraddittorietà, arbitrarietà ed illogicità manifesta dei provvedimenti impugnati; difetto di motivazione e carenza di istruttoria; violazione dell'art. 6 della l. n. 240/2010 e 60 del d.p.r. n. 3/57, art. 1 comma 60 l. n. 662/1996, 11 d.p.r. n. 382/80; le norme invocate per l'applicazione della sanzione e quelle contestate con l'avvio del procedimento disciplinare non sarebbero tra loro coerenti e non avrebbero consentito al ricorrente una compiuta difesa;

sostiene in ogni caso parte ricorrente che l'attività di consulenza, da parte dei professori universitari, sarebbe stata del tutto liberalizzata a partire dalla l. n. 240/2010, tesi asseritamente avallata anche dalla stessa Università. Secondo l'interpretazione proposta da parte ricorrente l'attività di consulenza da parte dei professori sarebbe libera, 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.

Gli incarichi svolti dal ricorrente, esperto di *management* pubblico, sarebbero per lo più stati conferiti da amministrazioni dello Stato ed enti pubblici e sarebbero rimasti compatibili con lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali, tutti regolarmente assolti.

L'irrogata sanzione sarebbe inoltre in contraddizione con la precedente condotta dall'amministrazione, che in passato avrebbe avallato gli incarichi ingenerando un affidamento.

L'ulteriore addebito relativo alle carenze documentali dei registri e corsi sarebbe riferito a condotte in parte insussistenti, in parte relative all'anno del COVID e quindi giustificabili; in ogni caso, in un contesto di "decertificazione" dell'amministrazione, la mancata compilazione di documentazione cartacea sarebbe irrilevante là dove riferita a dati comunque acquisiti dall'amministrazione stessa.

Ha quindi chiesto annullarsi il provvedimento impugnato.

Si è costituita l'amministrazione resistente; la memoria predisposta per l'udienza cautelare risulta erroneamente intitolata a sistema come "foliaro", mentre alla voce memoria compaiono semplici documenti ma è presente in atti.

Con ordinanza n. 604/22 l'istanza di misure cautelari è stata respinta.

Con ordinanza n. 4316/2022 il Consiglio di Stato ha accolto l'istanza cautelare limitatamente a possibili problematiche di proporzionalità.

Per l'udienza di merito parte ricorrente ha depositato memoria in cui ha insistito sul profilo della proporzionalità della sanzione.

L'amministrazione nulla ha dedotto, limitandosi a chiedere il passaggio in decisione della causa.

All'udienza dell'11.1.2023 la causa è stata discussa e decisa nel merito.

## DIRITTO

Ritiene il Collegio, pur ad un più approfondito esame di merito, di confermare quanto già espresso in sede di giudizio cautelare, dovendosi tra l'altro la pronuncia focalizzare sulle censure dedotte con il ricorso introduttivo che, con la memoria depositata per l'udienza di merito, il ricorrente ha in parte inammissibilmente ampliato.

Muovendo dai motivi di ricorso, con riferimento ai censurati profili di prescrizione/decadenza è pacifico che:

1. la condotta contestata si è protratta, continuativamente, dal 2011 all'ottobre 2019, momento in cui il ricorrente è passato, a domanda, al rapporto di lavoro a tempo definito, potendo così legittimamente proseguire l'attività libero professionale;
2. l'addebito concerne condotte tra loro omogenee e continuative, non valutabili come episodi puntuali, proprio per la dimensione di continuità ed anzi crescita nel tempo che hanno assunto;
3. la reale dimensione delle condotte è risultata percepibile per l'amministrazione con la trasmissione della relazione redatta dalla Guardia di Finanza – Nucleo Speciale Anticorruzione del 20.12.2021;

4. il procedimento disciplinare è stato avviato con apposita contestazione il 17.1.2022, previa trasmissione degli atti dal Rettore al Consiglio di disciplina, risalente al 14.1.2022.

Non è sostenibile, come dedotto in ricorso, che l'amministrazione fosse a conoscenza dell'accaduto sin dal primo accesso della Guardia di Finanza presso gli Uffici dell'Università per acquisire documentazione inerente l'attività del -ricorrente-, accesso risalente al giugno 2020.

Le attività di indagine sono per definizione riservate; 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; tale conoscenza si è, invece, cristallizzata con la trasmissione della relazione finale. Tanto più che è pacifico che, a partire dal 2011, il ricorrente non ha chiesto all'ateneo alcuna autorizzazione, sicché la consistenza dell'attività svolta è emersa dalle acquisizioni disposte presso enti terzi, che l'Università non poteva conoscere.

Neppure si può sostenere che l'Università fosse a conoscenza dalla condotta contestata (e si ripete protrattasi per quasi dieci anni) in forza della sola risposta inviata al ricorrente l'8.11.2011 a fronte di richieste di autorizzazione aventi ad oggetto, in tutto, quattro incarichi di componente il nucleo di valutazione, con un dichiarato un impegno - da protrarsi per alcuni anni consecutivi - di poche decine di ore ciascuno (cfr. doc. 11 di parte ricorrente); il limitato numero di incarichi e il limitato impegno ivi indicati, senza alcuna indicazione di compenso, per di più in epoca che si colloca a ridosso di modifiche normative introdotte nel 2010, possono aver indotto l'amministrazione a considerarli, all'epoca, non assoggettabili ad autorizzazione sul presupposto, come si evince da una complessiva lettura del documento stesso, che fossero qualificabili "*attività di consulenza a carattere occasionale*"; a prescindere dalla correttezza di quest'ultimo inquadramento (formulato nell'imminenza di una modifica normativa che ha avuto nel tempo

anche altra interpretazione), esso risultava al più compatibile con il limitatissimo impegno ivi rappresentato; le condotte contestate (sui cui concreti contenuti si veda *infra*) non possono invece dirsi avere carattere di occasionalità e non sono confrontabili con quanto menzionato nella missiva del novembre 2011.

Ne consegue che l'amministrazione ha, come prescritto dalla normativa applicabile, avviato il procedimento entro 30 giorni dalla conoscenza dei fatti, individuabile nell'informativa della Guardia di Finanza; inoltre la condotta, protrattasi sino al novembre 2019 non può dirsi risalente ad oltre un decennio dalla contestazione, assumendo invece rilevanza in relazione alla sua stabilità e continuità nel tempo. Addirittura l'attività professionale esterna appare 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 (cfr. doc. 12 di parte resistente), il tutto pur senza avere all'epoca ottenuto il tempo definito, la cui decorrenza risale a novembre 2019.

In definitiva, solo prendendo contezza dell'insieme degli incarichi svolti e dalla loro effettiva entità, avvenuta nel dicembre 2021, l'amministrazione ha potuto determinarsi ad iniziative di carattere disciplinare.

E' inoltre del tutto pacifico in giurisprudenza con riferimento al procedimento disciplinare dei professori universitari che, da un lato, *"tutti i termini stabiliti dalle norme di settore, con riferimento alla fase (istruttoria) precedente al momento di avvio del procedimento disciplinare, coincidente con la comunicazione della contestazione degli addebiti, debbono considerarsi ordinatori, tenuto conto che il legislatore espressamente non li qualifica come perentori e che la fase pre-procedimentale non può giuridicamente equipararsi a quella realmente procedimentale"* (ex pluribus Cons. St. VI, 2379/2019), dall'altro, l'unico termine perentorio previsto per la conclusione del procedimento non può decorrere se non

dall'acquisizione di una notizia di infrazione di contenuto tale da consentirne il pieno apprezzamento.

Tale cognizione, come detto, può dirsi acquisita nel caso di specie con l'invio della dettagliata relazione da parte della Guardia di finanza.

Quanto all'eccezione di prescrizione formulata invocando in via analogica regimi quinquennali di prescrizione previsti (in via speciale) in ambiti disciplinari privatistici, come correttamente dedotto dall'amministrazione non sussiste analogia tra il pubblico impiego e l'impiego privato; il sistema di disciplina per il pubblico impiego già prevede meccanismi di decadenza e non di prescrizione, trattandosi pur sempre di esercizio di un potere; in ogni caso in mancanza di apposita disposizione non si comprende perché il termine prescrizionale dovrebbe essere quinquennale e non decennale ordinario; la condotta contestata, in quanto continuativa, non comporterebbe comunque il decorso del termine prescrizionale se non dal momento, a tutto concedere, della sua cessazione (che si colloca a fine 2019), senza contare il rilievo della effettiva percepibilità dell'illecito incidente sul *dies a quo* del decorso del potere/dovere di agire disciplinarmente da parte dell'amministrazione.

Sono quindi da respingere tanto l'eccezione di decadenza che quella di prescrizione di cui al primo motivo di ricorso.

Con il secondo, articolato, motivo di ricorso si lamentano cumulativamente più aspetti, così sintetizzabili:

1) per quanto concerne gli incarichi esterni

1. a) la violazione del contraddittorio;

1. b) l'illegittimità dell'addebito in quanto l'attività di consulenza da parte dei professori universitari sarebbe stata, a partire dalla legge cosiddetta Gelmini, sostanzialmente integralmente "liberalizzata al punto da non necessitare più di alcuna preventiva autorizzazione" (cfr. p. 14 del ricorso); resterebbe vietata solo



una attività libero professionale gestita tramite autonoma struttura organizzata di mezzi e persone; tanto renderebbe irrilevante l'attività del ricorrente per il fatto di non essere incardinato presso alcuno studio professionale strutturato, e ciò a prescindere dal numero degli incarichi, dall'intensità dell'attività svolta e dai compensi percepiti;

1. c) l'affidamento che l'amministrazione, con la propria condotta, avrebbe ingenerato in capo al ricorrente circa la legittimità del proprio operato;

2) per quanto concerne l'omessa compilazione della documentazione inerente taluni corsi, le lezioni si sarebbero regolarmente svolte con soddisfazione dell'utenza, i fatti cadono in parte in periodo COVID, e la documentazione mancante sarebbe stata di scarso o nullo rilievo.

Muovendo dalla questione degli incarichi esterni, ed in particolare alla presunta violazione del contraddittorio (punto 1. a)), il ricorrente è stato destinatario di una comunicazione di avvio del procedimento disciplinare in cui si contestava lo svolgimento di attività libero professionale esterna incompatibile con il regime di impiego a tempo pieno; si evidenziava, a partire dal giugno 2018 e sempre in costanza di rapporto a tempo pieno, l'apertura di una partita IVA; si addebitava che non risultavano compilati i registri e/o la documentazione inerente una decina di corsi tenuti, per due dei quali la compilazione era sì avvenuta ma in formato cartaceo anziché, come prescritto, *on line*, ed era comunque stata consegnata con diversi mesi di ritardo rispetto alle scadenze; siffatta ultima condotta è stata qualificata dall'amministrazione specifico inadempimento ai doveri d'ufficio.

Nel corso del procedimento disciplinare il ricorrente è stato ascoltato con la presenza del suo avvocato di fiducia ed ha depositato memoria scritta.

Sempre nella fase amministrativa il difensore del ricorrente ha indirizzato al Rettore ed ai componenti del consiglio di amministrazione, deputati alla decisione finale, una missiva in cui ha contestato la tardività dell'iniziativa disciplinare.

All'esito dell'istruttoria il collegio di disciplina ha espresso il proprio parere, svolgendo ampie argomentazioni in relazione alle difese del ricorrente, e l'amministrazione ne ha fatto proprie le conclusioni ed applicato la sanzione della destituzione, come in origine proposta dal Rettore.

La contestazione mossa al ricorrente è stata, dall'inizio alla fine del procedimento, sempre la medesima: avere svolto in modo massiccio e continuativo attività libero professionale incompatibile con la docenza universitaria a tempo pieno; inoltre è stata contestata la mancata corretta compilazione dei registri delle lezioni e del diario del docente di alcuni corsi quale sintomo di non pieno adempimento ai doveri d'ufficio.

La presunta violazione del contraddittorio viene in ricorso dedotta per asserita "incoerenza normativa" tra quanto indicato nel provvedimento impugnato e quanto inizialmente contestato. Premesso che il contraddittorio è una garanzia di tipo sostanziale e che non vi è dubbio né incoerenza alcuna in tutto l'arco del procedimento su quali fossero gli addebiti sostanziali mossi al ricorrente (infatti il medesimo ha potuto ampiamente controdedurre), l'incoerenza normativa deriverebbe dal fatto che, nella comunicazione di avvio del procedimento, venivano evocati gli artt. 6 comma 9 della l. n. 240/2010, 60 d.p.r. n. 3/57 e 1 commi 60 e 61 l. n. 662/96, mentre il collegio di disciplina ha, all'esito, altresì ricordato l'art. 11 co. 5 del d.p.r. n. 382/1980.

Per massima precisione, la contestazione disciplinare recava un errore materiale con riferimento alla l. n. 662/96, menzionando un presunto art. 60 anziché l'art. 1 co 60; il testo rilevante della norma risultava comunque riportato ed è stato correttamente identificato dal ricorrente già nel corso del procedimento.

Quanto alle norme menzionate nella comunicazione di avvio del procedimento, l'art. 6 comma 9 della l. n. 240/2010 recita, tra l'altro e con riferimento allo

specifico stato giuridico dei professori e ricercatori di ruolo, che: *“L'esercizio di attività libero-professionale è incompatibile con il regime di tempo pieno”*.

L'art. 60 del d.p.r. n. 3/1957 recita, con più generale riferimento a tutto il pubblico impiego cui pure i professori universitari appartengono, che: *“L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né 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.”*

L'art. 1 comma 60 della l. n. 662/96, sempre con riferimento ai pubblici dipendenti, prevede, ad esclusione dei dipendenti a tempo parziale: *“60. .... al personale è fatto divieto di svolgere qualsiasi altra attività di lavoro subordinato o autonomo tranne che la legge o altra fonte normativa ne prevedano l'autorizzazione rilasciata dall'amministrazione di appartenenza e l'autorizzazione sia stata concessa. La richiesta di autorizzazione inoltrata dal dipendente si intende accolta ove entro trenta giorni dalla presentazione non venga adottato un motivato provvedimento di diniego.”*

L'art. 1 comma 61 l. n. 662/96 recita: *“La violazione del divieto di cui al comma 60, la mancata comunicazione di cui al comma 58, nonché le comunicazioni risultate non veritiere anche a seguito di accertamenti ispettivi dell'amministrazione costituiscono giusta causa di recesso per i rapporti di lavoro disciplinati dai contratti collettivi nazionali di lavoro e costituiscono causa di decadenza dall'impiego per il restante personale, sempreché le prestazioni per le attività di lavoro subordinato o autonomo svolte al di fuori del rapporto di impiego con l'amministrazione di appartenenza non siano rese a titolo gratuito, presso associazioni di volontariato o cooperative a carattere socio-assistenziale senza scopo di lucro. Le procedure per l'accertamento delle cause di recesso o di decadenza devono svolgersi in contraddittorio fra le parti.”*

La normativa richiamata nel corso del procedimento disciplinare, in sintesi, vieta al dipendente a tempo pieno (quale certamente era il ricorrente) l'esercizio di altra attività, dipendente o autonoma, salvo espressi casi di autorizzazione previsti dalla

legge o dalla singola amministrazione, il tutto addirittura a pena di decadenza dall'impiego in regime di diritto pubblico; tale ultimo effetto legale viene escluso per il solo caso di attività resa gratuitamente.

Il collegio di disciplina, nel corso delle sue articolate valutazioni e repliche alle difese del ricorrente, ha altresì ricordato l'art. 11 del d.p.r. n. 382/1980 che, in materia specifica di riordinamento della docenza universitaria, ribadisce, in sostanziale persistente armonia con il restante quadro normativo: *“Il regime a tempo pieno: a) è incompatibile con lo svolgimento di qualsiasi attività professionale e di consulenza esterna e con la assunzione di qualsiasi incarico retribuito e con l'esercizio del commercio e dell'industria; sono fatte salve le perizie giudiziarie e la partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti pubblici territoriali e degli enti di ricerca, nonché le attività, comunque svolte, per conto di amministrazioni dello Stato, enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale purché prestate in quanto esperti nel proprio campo disciplinare e compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali”*.

Il Collegio di disciplina, nel proprio argomentare, ha evidenziato come la precisazione per la quale la consulenza tecnico-scientifica resa in favore di soggetti pubblici è ammissibile, se ed in quanto “compatibile”, renderebbe anche per quest'ultima imprescindibile una valutazione di suddetta compatibilità per il tramite dell'autorizzazione, non comprendendosi altrimenti dove si collochi il momento di valutazione di compatibilità delle due attività.

Così ricostruito il quadro normativo e il procedimento disciplinare, pare al Collegio che la mera “evocazione” nel contesto di una sostanziale argomentata risposta proprio alle difese del ricorrente dell'art. 11 del d.p.r. n. 382/80, se certamente chiarisce il pensiero del Collegio di disciplina a fronte delle difese del ricorrente e dimostra, se mai, che il contraddittorio ha avuto luogo, nulla aggiunge nella sostanza alla contestazione, che è sempre consistita nell'addebito principale di avere, senza autorizzazione alcuna ed in regime di tempo pieno, svolto attività

libero professionale o comunque autonoma continuativa e financo preponderante rispetto a quella di professore, il tutto per quasi 10 anni consecutivi ed arrivando all'apertura di una partita IVA, che rappresenta una evidente anomalia per un pubblico dipendente in regime di impiego esclusivo.

Quanto infine ai fatti, essi risultano analiticamente descritti nella relazione della Guardia di Finanza, che ha costituito la base della contestazione e del contraddittorio, e, per altro, nella loro descrizione ontologica non sono stati contestati né nel procedimento né nel presente giudizio.

Non si ravvisa dunque alcuna lesione del contraddittorio, in quanto la lamentata "incoerenza normativa" tale non è da un punto di vista sostanziale e non può né risulta avere leso le prerogative difensive del ricorrente.

Quanto al punto 1. b) del secondo motivo, il cuore della tesi difensiva del ricorrente consiste nel sostenere che l'attività svolta non fosse in alcun modo incompatibile con quella di professore universitario a tempo pieno e non necessitasse di alcun tipo di autorizzazione.

Preliminarmente, per comprendere la portata della contestazione ed evitare esercizi di stile, deve darsi atto di quanto in concreto emerso dalla dettagliata relazione della Guardia di finanza in atti e dunque dell'attività effettivamente svolta dal ricorrente ribadito che, nel merito dei fatti (intesi come numero, tipologia di incarichi ed entità dei compensi), non vi è alcuna contestazione.

Dalla relazione risulta che il ricorrente ininterrottamente tra il 2011 e il novembre 2019, quando è passato ad un regime di impiego a tempo definito, così legittimando l'ulteriore prosecuzione dell'attività, ha svolto numerosissimi incarichi di carattere prettamente amministrativo presso enti pubblici aventi per lo più sede in Piemonte e Liguria.

Per avere un'idea di massima delle dimensioni e della tipologia dell'attività contestata, la maggior parte degli incarichi accertati ha avuto ad oggetto la

funzione di “componente di nuclei di valutazione” o di “organismo indipendente di valutazione”; in specifico si contestano una quarantina di incarichi, in gran parte di durata pluriennale e quindi andati a sovrapporsi tra loro nel tempo, distribuiti tra le più disparate amministrazioni del territorio (numerosissimi comuni ma anche regione, consorzi regionali, unioni di comuni, aziende ospedaliere e istituti di cura, agenzie interregionali, autorità portuali e d’ambito, autorità indipendenti).

A queste attività, ai fini della contestazione, si aggiungono consulenze in favore per lo più di enti locali aventi, a mero titolo esemplificativo, i seguenti oggetti: “consulente metodologie e tecniche di controllo strategico”, “parere tecnico in relazione all’art. 13 del d.l. n. 66/2014”, “consulente per valutazioni giuridico economica”, “consulente per valutazione del piano economico finanziario”, “consulente per redazione schede valutative”.

L’amministrazione, come già la Guardia di Finanza prima, ha escluso dalla contestazione le, pur presenti, attività di formazione, docenza, pubblicistica, sulle quali nessun dubbio viene posto circa il fatto che fossero e siano suscettibili di essere liberamente svolte dal professore.

Da ultimo si evince, sempre dalla relazione della Guardia di Finanza, che l’insieme delle sole attività contestate (quindi depurate di quelle certamente libere) ha comportato per il ricorrente tra il 2011 e l’ottobre 2019 un introito lordo di oltre 1.350.000,00 €. Vero è che, come rilevato in ricorso, il significativo cumulo dei compensi deve tener conto dell’arco temporale di riferimento, tuttavia, come puntualmente osservato dal Collegio di disciplina, il dato economico resta non irrilevante nel complesso, perché è sintomatico di una “attività prevalente” rispetto a quella universitaria; infatti, anche volendo ripartire nel tempo i compensi contestati, si ottiene un dato medio annuo che potrebbe superare la retribuzione di un professore universitario.

Così ricostruita la fattispecie concreta, parte ricorrente sostiene che le attività sarebbero state suscettibili di svolgimento senza autorizzazione alcuna in forza

dell'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, secondo la difesa di parte ricorrente, l'attività svolta dal ricorrente rientrerebbe in quella di “consulenza”, che sarebbe da leggersi, nel contesto della legge, come 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.

Non pare al Collegio né condivisibile la lettura che la parte offre della norma né, e in radice, che la maggior parte delle concrete attività contestate siano riconducibili financo a “generiche” attività di “consulenza” latamente intese, tanto meno tecnico-scientifiche, essendo consistite in vere e proprie attività di collaborazione amministrativa indipendente con le amministrazioni incaricanti.

La maggior parte degli incarichi contestati sono infatti stati di componente di organismi indipendenti di valutazione (OIV) o di Nuclei Interni di Valutazione (NIV) presso amministrazioni del territorio.

Gli OIV sono stati disciplinati, nell'ambito della più ampia riforma della trasparenza delle pubbliche amministrazioni, dal d.lgs. n. 150/2009, art. 14, quali strutture in sostituzione dei *“servizi di controllo interno comunque denominati”*; nel

rapporto con la disciplina delle amministrazioni locali si è consolidata la soluzione per cui sussiste la facoltà, e non l'obbligo, per queste ultime di dotarsi di OIV; nella prassi sono stati pertanto spesso mantenuti in molte amministrazioni, e sempre a fini di controllo interno, i Nuclei interni di valutazione; restano sostanzialmente assimilabili le funzioni di controllo interno svolte dai due organismi.

Per meglio inquadrare la natura, amministrativa, dell'attività si ricorda anche che, con specifico riferimento agli OIV, il decreto 2.12.2016 ha istituito un elenco nazionale dei componenti premurandosi, tra l'altro, all'art. 8, di precisare che ciascun iscritto può appartenere ad un massimo di 3 OIV e che *“per i dipendenti delle pubbliche amministrazione il limite è pari ad uno”*.

Il limite per i pubblici dipendenti è salito a 2 con il D.M. 6.8.2020, cronologicamente qui non rilevante.

In definitiva la parallela attività svolta dal ricorrente è consistita in una effettiva attività amministrativa di controllo, ancorché indipendente, a tutto concedere 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; tale insieme di regole rende siffatti incarichi indubbiamente incompatibili con la tesi di una loro liberalizzazione.

Ancora, volendo fare riferimento al d.p.r. n. 382/80, art. 11, (evocato dalla difesa per alcuni aspetti a proprio favore) gli incarichi svolti dal ricorrente non possono dirsi svolti *“per conto amministrazioni dello Stato, enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale”*; la quasi totalità delle amministrazioni interessate non erano amministrazioni statali o partecipate dallo Stato cui fa riferimento la norma; lo stesso art. 11, infatti, solo una riga prima, là dove ha inteso riferirsi anche agli *“enti pubblici territoriali”* e non solo statali li ha espressamente qualificati tali. Si aggiunga



che, come dedotto dalla difesa erariale, la norma, imponendo la compatibilità con gli interessi dell'amministrazione di appartenenza, inserisce le ipotesi ivi contemplate necessariamente tra gli incarichi autorizzati.

D'altro canto se la regola è l'esclusività delle prestazioni del pubblico dipendente a tempo pieno è evidente come le eccezioni, per non contraddire - per non dire annullare - la *ratio* stessa di tale esclusività ed essere armonicamente riconciliabili con il sistema, devono muovere dall'assunto 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.

Nel caso di specie i conferimenti sono avvenuti per pura e semplice iniziativa del ricorrente; questi, come risulta dai documenti acquisiti dalla Guardia di Finanza, 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.

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, il tutto in un contesto in cui, da un lato, la disciplina degli organi interessati limita a 1 (oggi 2) gli incarichi ammissibili in capo ai "pubblici dipendenti" e, dall'altro, la disciplina del pubblico impiego consente di operare per amministrazioni terze (individuate per di più dalla disposizione tra

quelle statali) subordinatamente ad un giudizio di compatibilità che non può che spettare, a priori, all'amministrazione di appartenenza.

Da ultimo, a supporto della tesi della liberalizzazione delle attività svolte, parte ricorrente ha depositato in giudizio il regolamento in materia di incarichi extraistituzionali dei professori universitari adottato dall'Università la Sapienza di Roma.

Il documento dichiara di essere adeguato alla legge n. 240/2010 ma, a tutto concedere, sconfessa la tesi di parte ricorrente.

Ivi si legge infatti espressamente all'art. 3, rubricato "*attività compatibili previa autorizzazione*", che i professori a tempo pieno devono munirsi dell'autorizzazione, a "*condizione che l'attività non rappresenti detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'ateneo nel rispetto dei limiti complessivi del trattamento economico stabiliti dalle norme di legge*" tra l'altro, per "*f) incarichi di natura non gestionale, quale componente degli organi di controllo, ispettivi, di vigilanza e di valutazione di enti e società pubblici e privati. Rientrano tra gli altri nell'obbligo di preventiva autorizzazione le funzioni di componente di Nucleo di Valutazione di Università e degli Organismi Indipendenti di Valutazione*".

Se quanto sopra pare al Collegio più che sufficiente per escludere che l'attività del ricorrente fosse liberalizzata, sembra altresì opportuno precisare, vista l'insistenza sul punto delle difese, in che termini la liberalizzazione di alcune attività di "consulenza" in capo ai professori universitari a tempo pieno prevista dalla legge del 2010 sia ormai interpretata dalla giurisprudenza.

La liberalizzazione, che nel sistema non può che restare una eccezione in relazione alla fisiologica esclusività del rapporto di pubblico impiego a tempo pieno che a sua volta rappresenta un precipitato degli artt. 97 e 98 della Costituzione, per non costituire un anomalo privilegio unico nell'intero panorama del settore, risulta

giustificata dalla sua coerenza con le funzioni propriamente di elevata scientificità e di ricerca che caratterizzano l'ambito universitario.

Sul punto si condivide quindi la lettura che ne offre ormai da tempo il giudice contabile, il quale ha chiarito che l'attività di consulenza scientifica liberalizzata dalla l. n. 240/2010 per i professori *“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”* (ex pluribus Corte dei Conti sez. I di appello n. 80/2017).

Seguendo il diverso avviso prospettato in ricorso, e posto che moltissime prestazioni intellettuali libero professionali potrebbero essere genericamente e fisiologicamente qualificate “consulenze”, si arriverebbe a sostenere che, unici in tutto il pubblico impiego, i professori universitari a tempo pieno sarebbero pienamente liberi di affiancare al loro rapporto di servizio una sostanziale attività di lavoro autonomo parallela, facendo così cadere anche la logica dei limiti previsti in ambito della stessa carriera universitaria per i professori che, volendo svolgere la libera professione, scelgono linearmente il tempo definito.

A tutto concedere, e prescindendo dall'oggetto della consulenza, l'attività ammessa in parallelo all'impiego a tempo pieno non può che essere obiettivamente e seriamente saltuaria e occasionale. In questo senso si veda la pronuncia della Corte dei Conti sez. giur. Lombardia n. 100/2022 in cui si legge: *“le prestazioni consulenziali in favore di terzi possono essere rese a condizione che risultino saltuarie ed occasionali...la distinzione tra le attività consulenziali ammesse e quelle vietate è stata basata su specifici indicatori di natura fattuale (la frequenza temporale dell'attività consulenziale svolta con continuità, assiduità e sistematicità nell'anno solare e/o in più anni) e di natura sintomatica (la*

*rilevanza reddituale dell'attività espletata, che non potrà superare quella del trattamento economico derivante dal pubblico impiego e l'eventuale acquisizione da parte del docente universitario della partita IVA)”.*

Sostiene invece parte ricorrente che l'unica residua ipotesi necessitante una autorizzazione sarebbe quella in cui non solo vi sono continuità, remunerazione e introiti significativi nell'attività svolta ma sussiste anche e necessariamente una “autonoma struttura organizzativa” di supporto in capo all'interessato; premesso che tale ulteriore requisito non si rinviene esplicitato in alcuna delle pertinenti disposizioni di legge, e che la *ratio* e i presupposti di una eccezione non possono essere ampliati per via di interpretazione amministrativa (sul punto, per la nullità *ex lege* delle interpretazioni amministrative contrastanti, si veda *infra*), non può non osservarsi che, nel mondo moderno, molte professioni intellettuali sono dematerializzate e ad elevato contenuto di qualificazione personale (caratteristica certamente ricorrente in ambito universitario) e possono non richiedere, per il loro esercizio, autonome organizzazioni particolarmente strutturate; a riprova di ciò basti pensare che, in materia di IRAP, l'assoggettabilità all'imposta nell'ambito dell'unica platea di soggetti tutti certamente ed ugualmente qualificati lavoratori autonomi, viene predicata solo per coloro che siano dotati di specifica “organizzazione d'impresa”, con il che resta fermo, *a contrario*, che nella pratica ben si può svolgere attività libero professionale o di lavoro autonomo senza per forza essere dotati di autonoma e particolare organizzazione materiale.

D'altro canto se il panorama normativo fosse quello prospettato in ricorso, come già evidenziato dal giudice contabile, qualunque soggetto potrebbe agevolmente “appoggiarsi” ad un studio di terzi senza dotarsi di particolare organizzazione propria e dedicarsi ad un doppio lavoro in evidente spregio di tutti gli ulteriori interessi coinvolti.

Si aggiunga, a completamento del pertinente quadro normativo, che l'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, nel riaffermare l'incompatibilità del cumulo di impieghi e incarichi per i dipendenti pubblici, non è stato inciso dalla riforma del 2010 né, sui punti qui di interesse, è stato successivamente modificato, pur avendo subito diverse modifiche posteriori al 2010 (la l. n. 190/2012 ne ha, se mai, rafforzato il contenuto con riferimento alle cautele che circondano la pluralità di incarichi di tutti i pubblici dipendenti).

Pertanto le due norme coesistono e devono essere interpretate in termini tra loro coerenti.

L'articolo 53 ribadisce quanto segue: *“I commi da 7 a 13 del presente articolo si applicano ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, compresi quelli di cui all'articolo 3, con esclusione dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, dei docenti universitari a tempo definito e delle altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali. Sono nulli tutti gli atti e provvedimenti comunque denominati, regolamentari e amministrativi, adottati dalle amministrazioni di appartenenza in contrasto con il presente comma. Gli incarichi retribuiti, di cui ai commi seguenti, sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso. Sono esclusi i compensi e le prestazioni derivanti:*

- a) dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;*
- b) dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali;*
- c) dalla partecipazione a convegni e seminari;*
- d) da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate;*
- e) da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo;*

*f) da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita;*

*f-bis) da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione nonché di docenza e di ricerca scientifica.*

*7. I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Con riferimento ai professori 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 dal presente decreto. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.”*

La disposizione, là dove al comma 6 esenta dall'incompatibilità i professori a tempo definito, evidentemente la riafferma per quelli a tempo pieno, espressamente richiamati anche dal successivo comma 7; la norma elenca, in linea con la complessiva interpretazione sin qui proposta ed in coerenza con le esigenze di interpretazione sistematica invocate in ricorso, le attività escluse dal divieto o dall'obbligo di autorizzazione, complessivamente riconducibili, in costanza di rapporto lavorativo a tempo pieno, a quelle didattiche o espressione di opere dell'ingegno, gratuite o rese su conferimento e/o ontologicamente nell'interesse della stessa amministrazione di provenienza.

La disposizione si premura poi di precisare, per prevenire interpretazioni prodotte dallo stesso ambito amministrativo interessato ed ispirate da ovvi rischi di tipo corporativo, di dichiarare espressamente nulli tutti gli atti amministrativi,

comunque denominati, ivi compresi quelli di natura regolamentare, in contrasto con il vigente quadro normativo.

Ancora la tesi prospettata da parte ricorrente, vista l'entità dei ricavi, comporterebbe un'ulteriore aporia sistematica; non si può sostenere che l'ammontare del reddito conseguito dalla seconda attività resti del tutto ininfluenza ai fini dell'autorizzazione se si considera che, per i redditi comunque a carico della finanza pubblica, quali sono tutti quelli contestati al ricorrente, vige un tetto massimo complessivo, la cui verifica presuppone un controllo in capo all'amministrazione di appartenenza. *Ad colorandum*, su questo specifico argomento, il ricorrente ha, nell'anno 2015, assunto con la società Ferrovie sud est s.r.l. un incarico dal seguente contenuto “*consulente per parere tecnico in merito all'art. 13 del d.l. 24.4.2014, n. 66*”, remunerato con la somma di € 15056,58 lordi, avente appunto ed esattamente ad oggetto la disciplina dei limiti del complessivo trattamento economico a carico della finanza pubblica dei pubblici dipendenti.

Resta infine vero che l'intero sistema, senza alcun bisogno di accedere ad interpretazioni anomale ed estensive, non è certo penalizzante per i professori universitari, in quanto non vieta loro lo svolgimento di alcuna attività libero professionale o autonoma, e ciò ben al di là di quella puramente didattico-scientifica comunque libera, potendovi gli stessi accedere semplicemente scegliendo il tempo definito, in un ragionevole contemperamento di interessi pubblici e privati.

Ne consegue che non possono condividersi le tesi di parte ricorrente sotto il profilo sub. 1. b), per la duplice ragione che non appare sistematicamente condivisibile la prospettata lata interpretazione del concetto di “consulenza” ed attività libera e che, *ad abundantiam*, le attività concretamente svolte non risulterebbero avallate neppure dalle late interpretazioni di matrice amministrativa

prospettate in ricorso dal ricorrente, stante la loro natura di natura strettamente operativo-amministrativa.

Con riferimento all'oggetto della contestazione, pertanto, tanto l'istruttoria che la motivazione dell'atto appaiono coerenti e condivisibili.

Infine, sempre con il secondo motivo di ricorso (punto 1. c), si paventa una sorta di affidamento che sarebbe maturato in capo al ricorrente a causa della già ricordata e risalente comunicazione del 2011 proveniente dall'Università (cfr. doc. 11 di parte ricorrente).

Premesso che, come ampiamente chiarito, l'attività si è protratta per quasi dieci anni successivi al 2011, subendo non poca evoluzione, ivi compresa l'apertura di una partita IVA e la registrazione sul mercato elettronico CONSIP, e concentrandosi su prestazioni anche nel tempo normate in senso restrittivo (con il che pare difficile ancorare un "affidamento" *sine die* ad una valutazione *una tantum*, tanto più da parte di un esperto di *public management*), la posizione dell'Università evincibile dal citato documento si fondava sul dichiarato assunto che si trattasse di "prestazioni occasionali".

Si legge infatti espressamente nel documento: *"le comunico che gli incarichi di cui all'oggetto, intesi come incarichi di collaborazione scientifica e di consulenza a carattere occasionale, rientrano nell'ambito della disciplina che esclude la necessità di autorizzazione"*.

D'altro canto risulta, sempre dalla relazione della Guardia di Finanza, che nella documentazione di conferimento dei singoli incarichi reperita presso i vari enti interessati, il ricorrente ha più volte qualificato l'attività "occasionale"; ciò è stato possibile in quanto l'ente che conferisce il singolo incarico non ha una visione complessiva dell'attività dell'incaricato e può anche ritenere plausibile che quanto singolarmente assegnato costituisca attività occasionale o unica; la circostanza, ove necessario, rende chiaro il senso della necessità di richiedere autorizzazioni all'unitaria amministrazione di appartenenza.



In sostanza, esattamente come all'atto delle richieste di autorizzazione risalenti al 2011 e prodotte in giudizio a supporto di un presunto "affidamento", l'amministrazione aveva valutato "occasionale" l'attività ivi rappresentata in modo estremamente ridotto rispetto a quello che si è poi verificato essere, così è accaduto anche che varie amministrazioni con le quali il ricorrente ha intrattenuto rapporti abbiano qualificato occasionali le attività.

Resta che non risulta dagli atti che l'Università abbia avuto contezza dell'insieme delle prestazioni e della loro evoluzione nel tempo e le abbia come tali avallate, circostanza che già esclude un affidamento rispetto all'oggetto della contestazione. Tanto meno è sostenibile che l'amministrazione abbia diversamente valutato nel tempo gli stessi fatti, per l'evidente assoluta eterogeneità tra quanto comunicato nel 2011 e come l'attività del ricorrente si è sviluppata negli anni.

Per di più, come ricordato dalla difesa dell'amministrazione in sede cautelare, coerentemente con la ricostruzione normativa qui prospettata, il pertinente regolamento di ateneo n. 258 del 29.5.2006 (non prodotto in giudizio ma reperibile sul sito dell'amministrazione e comunque menzionato dalla difesa erariale e non contestato nel contenuto enunciato dalla difesa di controparte) elenca all'art. 5 gli incarichi ammissibili solo *previa autorizzazione* tra i quali: "*incarichi presso autorità amministrative indipendenti?*" (*ndr* il ricorrente ha assunto incarichi presso l'ART e l'Autorità di regolazione per Energia, Reti e Ambiente), "*incarichi presso enti pubblici territoriali?*" (già ne è stata analizzata la molteplicità), "*qualsiasi altro incarico retribuito non compreso nel precedente comma*". Precisa ulteriormente il regolamento di ateneo: "*gli incarichi conferiti da enti pubblici economici o da soggetti privati sono consentiti purché abbiano natura occasionale e durata limitata*".

Del tutto coerentemente con quanto previsto nel regolamento di Ateneo l'atto di indirizzo MIUR del 14.5.2018 avente ad oggetto "*l'aggiornamento 2017 del Piano Nazionale Anticorruzione – sezione università*" suggerisce alle Università di "*introdurre*

*sistemi di monitoraggio del rispetto delle previsioni di legge nello svolgimento delle attività (ndr. attività esterne), soprattutto sotto il profilo della necessaria occasionalità di tali attività e della necessaria prevenzione di possibili conflitti di interessi che possono sorgere anche per attività di consulenza gratuita. A tal fine si suggerisce di richiedere ai professori e ricercatori una comunicazione periodica delle attività di consulenza svolte, contenente una dichiarazione sulla occasionalità e sulla assenza di conflitti di interesse.”* Pur accedendo l’atto di indirizzo ad un concetto di consulenza più ampio di quella meramente scientifica, più correttamente invece avallata dal giudice contabile (è infatti la lettura più ampia e non la normativa che crea confusione e impone un certa dose di acrobazie giuridiche per distinguere le “consulenze” presuntivamente libere dalla libera professione e/o dal lavoro autonomo, di cui non si può, ad ordinamento vigente, indubbiamente ammettere la liberalizzazione), l’atto di indirizzo del MIUR richiede comunque tassativamente la natura occasionale/saltuaria delle consulenze e la loro necessaria conclusione con un parere/relazione o studio di tipo scientifico, tutte caratteristiche giammai riconducibili ad una puntuale e continuativa attività amministrativa di controllo quale quella svolta dal ricorrente.

Ferma quindi la mancata comunicazione all’amministrazione di appartenenza di una significativa mole di incarichi (si veda l’elenco alle p. 6 e 7 della memoria erariale per l’udienza cautelare), neppure la disciplina di ateneo o le interpretazioni amministrative più favorevoli potevano indurre un affidamento circa la tolleranza di attività autonoma non autorizzata e continuativa da parte di un docente a tempo pieno.

Anche le doglienze individuate sub. 1 c) sono quindi da respingere.

La contestazione disciplinare contiene poi ad un secondo minore addebito (2) di mancata compilazione del registro *on line* e di una serie di documenti accessori allo svolgimento di una decina di corsi.

Contrariamente a quanto assunto in ricorso tale parte della contestazione non è stata abbandonata dall'amministrazione e figura nel finale provvedimento impugnato.

Se da un lato è evidente che il profilo qualificante dell'addebito non è dato da questi aspetti, resta che non è corretto che il ricorrente abbia sempre pienamente rispettato i suoi obblighi d'istituto.

Per quanto concerne i puntuali addebiti di carenze documentali inerenti i corsi svolti, il ricorrente si è difeso non contestando il fatto in sé di non avere predisposto (o tempestivamente predisposto) la documentazione (la circostanza deve quindi ritenersi pacifica) ma obiettando di avere regolarmente e con successo svolto i corsi, di avere incontrato problematiche relative al periodo COVID e infine sostenendo che il contenuto della documentazione mancante sarebbe stato agevolmente ricostruibile *aliunde* da parte dell'amministrazione.

Il primo assunto difensivo non è pertinente, in quanto al ricorrente non è mai stato contestato di non avere tenuto i corsi. Quanto al periodo COVID, oltre a rilevare al più per l'anno 2020 mentre i corsi contestati spaziano in maggioranza tra gli anni accademici 2016-2017 e il 2018-2019, non è chiaro come la pandemia possa, come dedotto in ricorso, non avere inciso sulle lezioni ma avere inciso su attività individuali di compilazione documentale anche *on line*. Quanto infine al generalizzato obbligo per l'amministrazione di reperire autonomamente la documentazione e/o i dati di cui già dispone, non può che concordarsi con la difesa erariale che il principio opera a beneficio dei terzi che intrattengono rapporti con l'amministrazione in qualità di utenti e non è certo volto ad esentare chi di quell'amministrazione fa parte e quella documentazione deve predisporre dall'adempimento dei propri doveri d'ufficio. Anzi è proprio la regolare produzione di registri e documenti da parte dell'amministrazione che può rendere operativo per il cittadino il principio di decertificazione, dando maggiore

possibilità all'amministrazione di celermente procedere al controllo di quanto eventualmente autocertificato dell'utente.

Ne consegue che anche il secondo motivo di ricorso deve essere complessivamente respinto e che la contestazione risulta fondata nel suo insieme.

Con la memoria depositata per l'udienza di merito parte ricorrente ha ribadito le censure già dedotte e qui respinte e contestato in specifico il difetto di proporzionalità della sanzione impugnata.

Senonché, ritiene il Collegio che il difetto di proporzionalità, ad una attenta lettura degli atti, non sia rinvenibile tra le censure dedotte con il ricorso introduttivo, e quindi la problematica resterebbe in questa sede inammissibile.

Nella memoria per l'udienza di merito parte ricorrente ha infatti rinviato a p. 12 del ricorso introduttivo (ove il dedotto vizio di eccesso di potere e violazione di legge viene sviluppato in relazione al contraddittorio ed alla asserita liberalizzazione delle attività); la pretesa irragionevolezza della sanzione è stata in ricorso dedotta sul presupposto dell'errata interpretazione della disciplina degli incarichi o ancora di una presunta contraddittoria condotta dell'amministrazione.

La difesa ha poi evidenziato un presunto difetto di motivazione del provvedimento impugnato, il cui contenuto è già stato ampiamente analizzato e respinto per i profili dedotti.

Sempre nella memoria per l'udienza di merito si procede poi all'analisi degli artt. 87 e 89 del r.d. n. 1592/33, che elencano la tipologia di sanzioni disciplinari applicabili ai professori universitari, secondo un criterio di adeguatezza alle condotte; si tratta di norme e principi mai menzionati nel ricorso introduttivo.

Ciò non di meno, essendosi la difesa erariale espressa anche sul punto in sede di memoria cautelare, si procederà comunque ad una analisi di merito della questione.

I due articoli (la cui applicabilità ai professori universitari è ribadita dal rinvio contenuto nell'art. 10 co. 2 della l. n. 240/2010) prevedono la destituzione, tra

l'altro, con possibile riferimento ad ipotesi di: “*b) abituale mancanza ai doveri di ufficio; c) abituale irregolarità di condotta*”.

Quanto al sindacato ammissibile da parte del giudice amministrativo con riferimento a questo tipo di provvedimenti: “*Nella valutazione della responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, il giudizio si svolge con una larga discrezionalità da parte dell'Amministrazione sull'apprezzamento della gravità delle infrazioni addebitate e della conseguente sanzione da irrogare, non potendo il giudice amministrativo sostituirsi all'Amministrazione medesima in ordine alla valutazione dei fatti contestati, ma tale principio trova un'importante deroga nei limiti in cui la valutazione stessa contenga un travisamento dei fatti, ovvero il convincimento non risulti formato sulla base di un processo logico e coerente.*” (Cons. St. sez. VII n. 5389/2022).

Si tratta in definitiva di un sindacato ristretto che ammette solo il rilievo del travisamento dei fatti o dell'evidente arbitrio logico. Non a caso l'abile difesa di parte ricorrente ha in verità impostato le proprie censure su un presunto travisamento dei fatti, sostenendo che le attività accertate non sarebbero state soggette ad autorizzazione, ovvero su asserite contraddizioni e quindi vizi logici dall'agire dell'amministrazione e non su problematiche di proporzionalità, più difficilmente apprezzabili nel contesto dato.

Si ritiene, sullo specifico punto del travisamento dei fatti e della contraddizione di condotta dall'amministrazione, di avere già ampiamente replicato.

Resterebbe quindi la valutazione di possibili aspetti di illogicità o “arbitrio” della proporzionalità della sanzione.

La condotta è riconducibile ad una abituale mancanza ai doveri d'ufficio o abituale irregolarità, essendo difficile sostenere l'occasionalità di attività protrattesi per quasi dieci anni ed idonee nella sostanza a doppiare la retribuzione derivante dall'impiego pubblico. Sotto il profilo soggettivo, è già stato evidenziato come sia strumentale la tesi di un presunto affidamento a fronte della mole di norme e atti

amministrativi che depongono in senso diametralmente opposto a quanto sostenuto dal ricorrente e di un soggetto, per di più, esperto di valutazione della *performance* e del controllo interno delle pubbliche amministrazioni (deputato anche a valutare il rispetto di queste regole) nonché di *management* pubblico; non ultimo, come ricordato, il ricorrente ha ottenuto una significativa remunerazione da libero professionista per uno specifico parere reso nel 2015 in tema di art. 13 del d.l. n. 66/2014, ossia “*Limite al trattamento economico del personale pubblico e delle società partecipate*”.

Residuerrebbe dunque la sola valutazione di palese illogicità/arbitrio della sanzione scelta nella sua modulazione in sé ed a prescindere dai profili inerenti la condotta o l'elemento soggettivo.

La difesa di parte ricorrente ha abilmente menzionato una serie di precedenti di merito in cui, per lo svolgimento di attività non autorizzata da parte di professori universitari, sono state comminate sanzioni della sospensione, le quali hanno trovato conferma in sede contenziosa.

Premesso che dalla casistica invocata, per le scarse indicazioni in fatto riportate delle decisioni, non è semplice una ricostruzione dei presupposti dettagliata al punto da instaurare validi paragoni (e valutare, ad esempio, se e in quale parte i redditi contestati provenissero da attività sostanzialmente libero professionale o anche da attività di insegnamento di fatto poi liberalizzate e pure talvolta contestate), resta il fatto che non è il giudice amministrativo a stabilire quale sia la sanzione adeguata ma l'amministrazione; né è immaginabile che competa al giudice una sorta di ricostruzione casistica trasversale delle patologie emerse nella prassi per individuare la giusta sanzione, non essendo per altro scontato che la soluzione più corretta sia quella applicata in altre fattispecie.

Non è infatti dato in un contenzioso amministrativo, che risponde a doglianze e interessi di parte, eventualmente stabilire che una sanzione sarebbe troppo bassa;

ne consegue l'esito di conferma di provvedimenti impugnati non attribuisce a questi valore di unica soluzione giusta o possibile, essendo inevitabilmente condizionato, a monte, da scelte (in buona parte non sindacabili) delle amministrazioni e, a valle, da scelte e possibilità proprie delle dinamiche processuali finalizzate a valutare in principalit  l'interesse del ricorrente; ne consegue che i singoli esiti giudiziari sono inadeguati ad assurgere a parametro di "legittimit " in quanto tali rispetto a profili di mero fatto e non di diritto.

Venendo al caso qui *sub iudice*, escluso il travisamento dei fatti, lo svolgimento di attivit  lavorativa parallela all'impiego pubblico a tempo pieno   stato a pi  riprese individuato dal legislatore addirittura come causa di decadenza *ex lege* dell'impiego (art. 1 comma 61 l. n. 662/96, art. 63 d.p.r. n. 3/1957, art. 15 d.p.r. n. 381/1980); ferma l'ontologica differenza tra decadenza e sanzioni disciplinari (sulla quale, contrariamente a quanto assunto dalla difesa del ricorrente, l'amministrazione non ha equivocato, avendo regolarmente applicato la disciplina di un procedimento disciplinare), resta vero che l'ordinamento considera il doppio impiego del dipendente pubblico a tempo pieno una grave patologia, tanto da comminare a pi  riprese effetti irreversibili e prevedere, altro fatto raro nell'ordinamento amministrativo, nullit  testuali degli atti in contrasto con tale divieto (l'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, oltre alla gi  ricordata previsione di nullit  di cui al comma 6, al comma 8 stabilisce: "*le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Salve le pi  gravi sanzioni, il conferimento dei predetti incarichi, senza la previa autorizzazione, costituisce in ogni caso infrazione disciplinare per il funzionario responsabile del procedimento; il relativo provvedimento   nullo di diritto*").

In siffatto contesto ordinamentale l'amministrazione, nel valutare la condotta meritevole della sanzione della destituzione, si   di fatto allineata a reiterate e

univoche scelte del legislatore per quanto concerne il disvalore da attribuire ai fatti contestati; in sostanza ha ritenuto sussistere una sorta di vincolo, non nel senso dedotto in ricorso di non potere esercitare una propria discrezionalità, ma nel senso di non poter e volere esprimere in termini di valore un giudizio sostanzialmente eccentrico con quanto il legislatore ha a più riprese affermato in relazione al mero fatto della duplicazione di attività del pubblico dipendente a tempo pieno, il tutto a tutela dei più volte ricordati valori intrinseci all'esclusività di tale del rapporto (coerenti con gli artt. 97 e 98 della Costituzione).

Pare in definitiva al Collegio di non poter tacciare la soluzione così individuata di irrazionalità o tanto meno "arbitrio", salvo attribuire tale difetto anche al legislatore a partire dal d.p.r. n. 3/57, trattandosi, come detto, di valutazione che "conforma" da decenni l'intero sistema del pubblico impiego a tempo pieno.

Il ricorso deve pertanto essere respinto.

La delicatezza delle questioni comporta la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, respinge il ricorso;  
compensa le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente.



Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Prosperi, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere, Estensore

Angelo Roberto Cerroni, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Paola Malanetto**

**IL PRESIDENTE**

**Raffaele Prosperi**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.