

## Ufficio Studi CODAU

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

#### **Attività non autorizzate e fattuale conoscenza da parte degli organi di Ateneo.**

##### **1. Il fatto**

La Corte dei Conti, Sez. giurisdizionale per la Lombardia, con sentenza n. 251 del 2022 si è espressa in merito al mancato versamento in favore dell'Università di Pavia degli emolumenti percepiti per lo svolgimento dell'attività di consigliere del Consiglio di Amministrazione di una Fondazione da parte di un docente ordinario<sup>1</sup>. Essendo tale incarico mai stato autorizzato dall'Ateneo, veniva richiesto al docente il versamento dei compensi ricevuti in virtù della funzione svolta ai sensi dell'art. 53, comma 7, D. Lgs 165/2001<sup>2</sup>.

In fase di costituzione in giudizio, il docente tuttavia ribadiva che la designazione quale consigliere era dovuta alla sua alta competenza e che tale incarico era conosciuto dagli organi dell'Ateneo ed in particolare dal Rettore dell'Università di Pavia come da dichiarazioni giornalistiche rilasciate con le quali, tra l'altro, veniva sottolineata l'assenza di motivi ostativi a tale incarico, anche alla luce del fatto che la Fondazione stessa era soggetto pubblico legato da convenzione con l'Università.

L'azione dell'amministrazione volta ad ottenere il riversamento in favore del proprio bilancio dei compensi introitati a seguito dell'incarico extralavorativo non autorizzato, ha rilevato tuttavia che il danno contestato al docente non poteva essere addebitato interamente alla sua condotta, ma anche a quella colpevole dell'Università, sottolineando pertanto l'esistenza di una corresponsabilità.

---

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

<sup>2</sup>Cfr. art. 53, comma 7, D. Lgs 165/2001: «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.».

Art. 53, comma 7-bis, D. Lgs 165/2001: «L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti.».

## **2. Incarichi extralavorativi e autorizzazioni: particolare regime per i docenti universitari**

Negli anni i giudici sono stati più volte chiamati a pronunciarsi in merito agli incarichi extralavorativi dei dipendenti pubblici e la giurisprudenza è concorde nell'affermare che la *ratio* che sottende la normativa in esame è che il lavoratore pubblico ha un dovere di diligenza professionale che si sostanzia anche nell'obbligo di intraprendere incarichi cosiddetti "esterni" solo previa autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza. Il dipendente non può esimersi da taluni doveri, quali, *in primis*, la diligenza professionale e non può svolgere incarichi esterni ove vi sia conflitto di interessi o qualora tali attività incidano negativamente sul rendimento del lavoro presso la P.A. di appartenenza. La mancata osservanza di tali principi legittima l'Amministrazione ad agire contro il dipendente<sup>3</sup>. Il citato comma 7 dell' art. 53, afferma chiaramente infatti che il dipendente pubblico che abbia effettuato attività esterna retribuita non autorizzata dall'Università, è tenuto a versare all'amministrazione di appartenenza quanto percepito. Nel caso concreto, la norma va poi letta in relazione all'art. 6 della Legge n. 240/2010, che impone in capo a professori e ricercatori a tempo pieno, il rilascio da parte del Rettore di specifica autorizzazione, atta a sancire l'insussistenza di conflitto di interessi o che mini in qualche modo l'efficienza dell'Università. Sono escluse soltanto alcune attività ben definite<sup>4</sup> per le quali non è necessaria alcuna autorizzazione allo svolgimento.

Giova ricordare che la valutazione della sussistenza o meno del conflitto di interessi e l'assenza di elementi che possano influire negativamente sull'attività principale svolta dal dipendente è sempre in capo all'Amministrazione e non al dipendente: la previa autorizzazione ha infatti lo scopo di valutare in concreto la compatibilità con le mansioni svolte al fine di prevenire eventuali conflitti di interessi. Il giudice della Corte dei Conti, nel caso in esame, richiamando precedenti sentenze a supporto, ribadisce l'impossibilità di rilasciare autorizzazioni successive sananti, essendo le autorizzazioni tardive "*ontologicamente incompatibili con la finalità dell'istituto stesso*" che si sostanzia, come poc'anzi affermato, nel prevenire casi di incompatibilità con le mansioni assegnate.

Nel caso specifico, tuttavia, il giudice ravvisa una gravità ulteriore che determina una corresponsabilità nel danno: l'organo apicale istituzionalmente deputato al rilascio

---

<sup>3</sup> Cfr Sentenza Tar Puglia – Bari, Sezione Seconda 27 febbraio 2019, n. 313.

<sup>4</sup> Possono essere svolte 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.

dell'autorizzazione, il Rettore, ha affermato di conoscere dell'incarico ma non sapere se avesse o meno rilasciato l'opportuna autorizzazione. Il giudice scrive che *“l'aver abdicato a tale doverosa ed immediata valutazione, concorre, sul piano etiologico-causale e psicologico (con colpa molto grave) al 50% del danno...”*<sup>5</sup>.

Ricordando che la colpa viene definita "grave" quando la violazione dell'obbligo di diligenza è particolarmente grossolana, con un discostamento molto evidente del comportamento dell'agente dalle regole di diligenza, prudenza e perizia che il caso concreto avrebbe richiesto di osservare, il giudice sottolinea come il Rettore *“doveva”* sapere se per tale incarico egli stesso avesse o meno rilasciato opportuna autorizzazione e che la condotta posta in essere è dichiarata dal giudice sconcertante per la sua contraddittorietà<sup>6</sup>. La tolleranza colpevole da parte del Rettore, della situazione di illegalità del professore universitario individua quindi un importante concorso al danno.

### **3. Conclusioni**

La fattispecie oggetto della presente sentenza sottolinea come un fatto comune a molti altri e oggetto di moltissime pronunce giurisprudenziali, assume connotati diversi in base alla colpevole condotta degli organi apicali dell'Ateneo che con modalità al limite del verosimile, dichiarano di conoscere l'incarico del docente presso la Fondazione, che tra l'altro è legata all'Ateneo da accordi, ma non conoscono se effettivamente l'incarico sia stato autorizzato, nonostante l'autorizzazione sia un atto proprio dell'amministrazione. Il comportamento tollerante da una parte ma colpevole dall'altro sottolinea un totale scollamento nell'attività da parte dell'amministrazione stessa che induce inoltre ad intraprendere, con le opportune conseguenze del caso, un procedimento dinanzi la Procura erariale. Quest'ultima non può far altro che accertare come dal concorso nella colpa possa derivare una responsabilità al 50% con il docente colpevole di non aver riversato gli introiti dell'incarico nei fondi dell'Ateneo.

---

<sup>5</sup> Anche per tale ragione l'importo contestato al docente verrà poi ridotto alla metà.

<sup>6</sup> L'organo deputato al rilascio dell'autorizzazione non solo conosceva dal 2015 l'incarico del docente presso la Fondazione San Matteo e nel 2018 si accorgeva di non aver rilasciato alcuna autorizzazione ma segnalava alla Procura il danno erariale che egli stesso aveva concorso a causare tollerando una situazione di illegalità.

