

Onorevole Marco Bussetti

Ministro dell'Istruzione, dell'Università, della Ricerca
Viale Trastevere, 76/a
00153 Roma
SEGRETERIA.MINISTRO@istruzione.it
uffgabinetto@postacert.istruzione.it

CC

Prof. Giuseppe Valditara

Capo Dipartimento per la formazione superiore e per la ricerca
dpfsr@postacert.istruzione.it

Onorevole Ministro,

L'USPUR è un sindacato rappresentativo dei professori, ordinari ed associati, e dei ricercatori. L'USPUR è stato ufficialmente costituito e riconosciuto come da Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 Novembre 1985, G. U. del 29/01/1986.

A seguito di numerose richieste pervenute dagli associati, anche in relazione ad alcune pronunce giurisprudenziali alquanto controverse, si sottopongono a Codesto Ministero i seguenti quesiti relativi al regime di incompatibilità dei professori e ricercatori universitari.

I quesiti sono stati discussi nel corso della Giunta Nazionale del nostro sindacato nella seduta del 25 maggio 2019.

1. Inquadramento generale.

Il regime di incompatibilità dei professori e ricercatori di ruolo è disciplinato dalla L. 240/2010, articolo 6, commi 9, 10, 11 e 12, nonché dagli articoli 13, 14 e 15 D.P.R. 382/80, in quanto richiamati dall'articolo 6 comma 9 sopra citato.

Il comma 9 stabilisce due regole generali: (i) la posizione di professore e ricercatore (indifferentemente a tempo pieno ed a tempo definito) è incompatibile con l'esercizio del commercio e dell'industria, con l'eccezione degli spin off universitari, e (ii) la posizione di professore a tempo pieno è incompatibile con l'attività libero professionale. I commi 10 ed 11 disciplinano le modalità con le quali i professori e ricercatori a tempo pieno possono svolgere le attività extraistituzionali, mentre il comma 12 si occupa dei professori a tempo definito.

La normativa introdotta dalla Legge Gelmini ha profondamente innovato il regime precedente e si è ispirata al principio per cui è sommamente utile mettere a disposizione della società le competenze di chi al massimo livello si occupa di effettuare ricerche su temi che possono essere di pubblico e privato interesse. Più in generale si è fatto anche riferimento al principio liberale per cui ognuno ha diritto di svolgere una attività lavorativa, purché ciò non pregiudichi l'efficacia di quella svolta per l'ente pubblico di cui si è dipendenti, e non entri con esso in conflitto di interessi.

Questo orientamento emerge chiaramente dalla Relazione all'Aula comunicata alla Presidenza il 1° giugno 2010, in cui a pagina 9, si chiarisce, con riguardo all'art. 6 precedentemente esaminato, che "viene profondamente modificato in modo più liberale e meno burocratico rispetto ad oggi il regime



dell'incompatibilità. Si stabilisce, per esempio, che non sarà più necessario ottenere una autorizzazione per poter svolgere lezioni o seminari in sede esterne, vi è più libertà nel fornire consulenze”.

In tale senso depone anche la Nota della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) del 03.07.2017, avente ad oggetto il regime di incompatibilità proprio dei docenti universitari a tempo pieno.

La CRUI esamina le disposizioni vigenti in materia di incompatibilità e, a proposito dell'art. 6 della L. 240/2010, rileva che “ha introdotto previsioni più favorevoli per i docenti a tempo pieno nell'ambito del successivo comma 10. (...) Nello specifico, il contenuto dell'art. 6 della «Legge Gelmini» è chiaro e non si ritiene si possa interpretare il medesimo in maniera ingiustificatamente limitativa.

È eloquente, del resto, il dato per cui la previsione di cui alla L. 240/2010, facente capo a normativa successiva rispetto al regolamento n. 382/1980 concernente nello specifico la docenza universitaria, appaia più favorevole rispetto al dettato normativo antecedente.

Tale circostanza pare essere indice, quantomeno, della volontà propria del legislatore di gestire il delicato profilo della incompatibilità dei docenti universitari a tempo pieno in ottica meno restrittiva e vincolante rispetto al passato.

In altri termini, rispetto alla normativa antecedente, emerge come necessario ed imprescindibile il rispetto ad opera del docente a tempo pieno degli obblighi istituzionali ed il proficuo svolgimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali affidate dall'Università. Ciò posto, tuttavia, appare pienamente compatibile con lo stesso dettato legislativo e di conseguenza non configurante un'incompatibilità lo svolgimento delle attività extra officio suddette, tra cui, in particolare, la stessa attività di consulenza.

2. I singoli quesiti.

Nell'ambito di tale inquadramento generale, vengono ora esaminate alcune singole fattispecie oggetto di quesito.

2.1 – L'attività di collaborazione scientifica e di consulenza.

L'articolo 11 comma 5 DPR 382/80 dichiarava esplicitamente l'incompatibilità tra la posizione di professore a tempo pieno e “lo svolgimento di qualsiasi attività professionale e di consulenza esterna e con l'assunzione di qualsiasi incarico retribuito e con l'esercizio del commercio e dell'industria (...)”. Tale articolo è stato abrogato dall'articolo 6 L. 240/10 che introduce il nuovo regime delle incompatibilità per i professori e fa salvi solamente gli articoli 13, 14 e 15 del DPR 382/80, ma non l'articolo 11.

In particolare, l'articolo 6 comma 10 L. 240/10 consente ai professori a tempo pieno di svolgere liberamente, tra il resto, “attività di collaborazione scientifica e di consulenza”, purché nel rispetto dei loro obblighi istituzionali, senza bisogno della previa autorizzazione del Rettore.

Ne consegue che gli unici limiti allo svolgimento da parte dei professori e ricercatori a tempo pieno di attività di consulenza sono: (i) il rispetto dei loro obblighi istituzionali e (ii) il divieto di svolgere attività libero-professionale, di cui al comma 9 (il medesimo comma 9 vieta anche lo svolgimento del commercio e dell'industria, ma è evidente che la consulenza non rientra in tale categoria, in quanto attività di prestazione intellettuale ai sensi dell'articolo 2230 cod. civ.).

La definizione dell'attività libero professionale può essere tratta, a titolo indicativo, dalla L. 247/2012 sull'ordinamento forense, che impone l'iscrizione all'Albo degli Avvocati a chi svolga la professione in modo “effettivo, continuativo, abituale e prevalente”. Pertanto, a contrario, non si ha svolgimento



dell'attività libero professionale quando non ricorrano contemporaneamente tutte queste condizioni, con l'eccezione della continuità.

Risulta infatti dal testo del citato comma 10 che l'occasionalità è richiesta solo per l'attività di lezioni e seminari, mentre per le altre attività consentite, tra le quali la consulenza, non è richiesta l'occasionalità e dunque è consentita la continuità (in tal senso, Corte dei Conti, sez. I appello, 17.03.2017, n. 80).

Peraltro l'art. 19 della l. 247/2012 (sull'ordinamento forense) detta le "eccezioni alle norme sulla incompatibilità" e prescrive, nel 2° comma, che "I docenti e i ricercatori universitari a tempo pieno possono esercitare l'attività professionale nei limiti consentiti dall'ordinamento universitario. Per questo limitato esercizio professionale essi devono essere iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo ordinario". Questa disposizione consente ai docenti e ricercatori universitari a tempo pieno lo svolgimento di attività professionali, benché nell'ambito di un esercizio limitato, e dunque sembra superare, in quanto lex posterior, il comma 9 dell'articolo 6 L. 240/10. In una ottica sistematica, peraltro, si dovrebbe propendere per una interpretazione coerente, ma pur sempre improntata ad una lettura di massima apertura allo svolgimento di attività extraistituzionale, con i soli limiti sopra indicati. Si potrebbe cioè sostenere che l'esercizio "limitato" dell'attività professionale coincida con l'esercizio dell'attività di consulenza purché non sia "effettiva, abituale e prevalente", ma senza che l'attività svolta dai docenti a tempo pieno debba differenziarsi qualitativamente rispetto a quella professionale.

Si chiede pertanto di confermare che i professori ed i ricercatori a tempo pieno possono svolgere liberamente, anche in modo non occasionale, l'attività di consulenza, con i soli limiti del rispetto dei loro obblighi istituzionali e del divieto di svolgere attività libero professionale, intesa come attività effettiva, abituale e prevalente. Tale attività di consulenza consentita ai docenti a tempo pieno non si differenzia per oggetto né per finalità rispetto a quella professionale, dalla quale si distingue solo per le modalità organizzative e gestionali.

2.2 – L'attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale

L'articolo 6 comma 10 L. 240/10 consente altresì a professori e ricercatori a tempo pieno di svolgere liberamente l'attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale.

Tale attività consiste nel tradurre in linguaggio comune concetti e conoscenze scientifiche e vi rientrano pertanto, tra il resto, la progettazione e la curatela di mostre così come lo svolgimento di visite guidate alle mostre. Non ha alcuna rilevanza l'ampiezza del pubblico cui tale attività è rivolta, né l'oggetto specifico dell'attività, purché si tratti di attività avente rilevanza culturale.

Resta fermo il dovere di rispettare gli obblighi istituzionali, mentre non si pone il problema del confine con l'attività libero professionale, non trattandosi di attività oggetto di iscrizione ad un albo professionale. Anche in questo caso, come per la consulenza, l'occasionalità è richiesta solo per l'attività di lezioni e seminari, mentre per le altre attività consentite, tra le quali la divulgazione scientifica e culturale, non è richiesta l'occasionalità e dunque è consentita la continuità (in tal senso, Corte dei Conti, sez. I appello, 17.03.2017, n. 80).

Si chiede pertanto di confermare che i professori ed i ricercatori a tempo pieno possono svolgere liberamente, senza necessità di autorizzazione del Rettore, anche in modo non occasionale, l'attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale. Per attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale si intende la traduzione in linguaggio comune di concetti e conoscenze scientifiche e la sua divulgazione con qualsiasi mezzo, indipendentemente dall'ampiezza del pubblico cui tale comunicazione è rivolta. Costituiscono esempi di tale attività, tra il resto, l'ideazione e la curatela di mostre così come lo svolgimento di visite guidate alle mostre stesse.



2.3 - Lo svolgimento di compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro.

L'articolo 6 comma 10 L. 240/10 consente ai professori e ricercatori a tempo pieno lo svolgimento, previa autorizzazione del rettore, di *“compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro”*. A prima lettura, tale disposizione potrebbe parere in contrasto con l' art. 13 DPR 382/80, comma 1, che impone il ricorso all'aspettativa nel caso di: *“nomina alle cariche di presidente, di amministratore delegato di enti pubblici a carattere nazionale, interregionale o regionale, di enti pubblici economici, di società a partecipazione pubblica, anche a fini di lucro”*. L'apparente contraddizione consiste nel fatto che le due norme paiono riferirsi alla medesima fattispecie, ma mentre la prima richiede il collocamento in aspettativa per svolgere tale attività, la seconda richiede solo l'autorizzazione del rettore.

Ad una più attenta lettura, e volendo fornire una interpretazione che faccia salvo il significato delle norme, appare evidente che la fattispecie di cui all'articolo 6 comma 10 costituisce una eccezione al caso generale regolato dall'articolo 13 DPR 382/80: essa si riferisce infatti agli enti pubblici e privati senza fine di lucro, mentre l'articolo 13, sebbene con una formula involuta (*“anche con scopo di lucro”*), pare riferirsi agli enti a scopo di lucro.

A tale conclusione è giunto l'Atto di indirizzo del Ministro dell'Università n. 39 dl 14 maggio 2018 il quale, a pag. 24 e 25, afferma che la disposizione di cui all'articolo 13 «va evidentemente coordinata con il sopra richiamato secondo periodo dell'art. 6, comma 10, della legge n. 240 del 2010 che, per quanto riguarda i *«compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro»*, ha certamente previsto un regime più favorevole, passando per tali fattispecie dal regime dell'aspettativa d'ufficio a quello dell'autorizzazione rettorale».

Posto dunque che i professori a tempo pieno possono assumere la carica di presidente e amministratore di enti pubblici e privati senza scopo di lucro, previo rilascio dell'autorizzazione da parte del Rettore, si pongono due ulteriori problemi interpretativi.

In primo luogo ci si chiede quale sia il regime dei professori a tempo definito, ma pare evidente che, se l'obbligo di aspettativa di cui all'articolo 13 non si applica ai professori a tempo pieno, a maggior ragione esso non si applica a professori a tempo definito, che sono pertanto liberi di svolgere il ruolo di presidente ed amministratore di enti pubblici e privati senza scopo di lucro senza necessità di alcuna autorizzazione.

In secondo luogo si chiede di chiarire la qualificazione delle società in house e di quelle ad esse equiparate, come le società di committenza, che pare solamente accennata ma non approfondita nel citato atto di indirizzo.

Come noto, le società in house, definite dall'articolo 12 Direttiva 2014/24/UE, dall'articolo 5 D. Lgs. 50/2016 e dall'articolo 16 D. Lgs. 175/16, sono caratterizzate dalla presenza di un rapporto interorganico con gli enti pubblici controllanti, i quali esercitano nei loro confronti un controllo analogo a quello che esercitano nei confronti dei loro uffici, comunemente noto con espressione sincopata come *“controllo analogo”*. Se esiste *“controllo analogo”*, non esiste dunque alterità soggettiva tra le società controllate e gli enti pubblici controllanti, sicché non possono esistere una volontà ed uno scopo della società autonomi e diversi rispetto a quello dell'ente controllante. A tale proposito infatti la dottrina parla di scopo di economicità anziché di scopo di lucro, cioè di raggiungimento del fine statutario (erogazione del servizio pubblico, svolgimento dell'attività di committenza ecc.) attraverso il perseguimento dell'equilibrio tra costi e ricavi, a condizione che i costi siano nella media del mercato.

Ne consegue che per le società in house e per quelle equiparate, come le società di committenza, caratterizzate dalla presenza del controllo analogo, non può esservi scopo di



lucro e, di conseguenza, non può applicarsi l'articolo 13 D. Lgs. 382/80 ma la più favorevole disposizione di cui all'articolo 6, comma 10, L. 240/10.

Si chiede pertanto di confermare che (i) per analogia all'articolo 6, comma 10, L. 240/10, i professori ed i ricercatori a tempo definito possono, senza necessità di essere collocati in aspettativa, ricoprire cariche istituzionali e gestionali in enti pubblici e privati senza scopo di lucro e che (ii) ai fini dell'articolo 6, comma 10, L. 240/10, si intendono per enti pubblici e privati senza fini di lucro anche le società in house e le società di committenza soggette al controllo analogo.

Confidando in un suo celere intervento le auguro buon lavoro, Cordialmente.

Milano, 27 maggio 2019

Il Segretario Nazionale USPUR

Prof. Maurizio Masi