Situazioni di incompatibilità assoluta per i professori universitari: tra inapplicabilità dell'obbligo di riversamento ex art. 53, commi 7 e 7-bis TUPI e responsabilità amministrativa risarcitoria.

Nota a Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenza 22 gennaio 2025, n. 1.

di Daniela Bolognino

Sommario: 1. La vicenda processuale. **2.** Il contrasto giurisprudenziale sul perimetro applicativo dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, d.lgs. n. 165/01 e il quesito posto alle Sezioni Riunite. **3.** La disciplina speciale sullo svolgimento di incarichi extraistituzionali dei professori e ricercatori universitari: il progressivo temperamento del principio di esclusività. **4.** Incompatibilità assoluta: esclusione del danno in re ipsa e dell'obbligo di riversamento, ma responsabilità amministrativa risarcitoria per il danno in concreto. **5.** La portata espansiva del principio espresso dalle Sezioni Riunite.

ABSTRACT: La nota alla sentenza della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale del 22 gennaio 2025, n. 1 ripercorre il percorso argomentativo seguito dalla Corte per esprimere il principio di diritto circa l'esatto perimetro di applicabilità dell'obbligo di riversamento stabilito dall'art. 53, commi 7 e 7-bis, TUPI. Nell'escluderne l'applicabilità agli incarichi extraistituzionali ad incompatibilità assoluta, conferma però l'applicabilità della responsabilità amministrativa risarcitoria con la necessità di provarne tutti gli elementi. Il principio espresso non è però limitato alla sola disciplina speciale dei professori e ricercatori universitari (oggetto della vicenda processuale), ma ha portata espansiva alla disciplina generale dei dipendenti pubblici contrattualizzati e in regime di diritto pubblico e alle altre discipline speciali (scuola e sanità). Il modello così delineato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, lo si vedrà, è coerente con il quadro normativo e con la natura risarcitoria della responsabilità amministrativa, ed evidenzia che a fronte di attività extraistituzionali svolte illegittimamente dal dipendete la responsabilità amministrativa non è né l'unico né il principale rimedio pensato dal legislatore; che invece chiude il cerchio con la necessaria responsabilità disciplinare.

ABSTRACT: *The note to the ruling of the Court of Auditors, Joint Divisions, dated January 22, 2025, no. 1, outlines the reasoning followed by the Court in expressing the principle of law regarding the exact scope of applicability of the repayment obligation established by article 53, paragraphs 7 and 7-bis, of the TUPI. In excluding its applicability to extra-institutional assignments in cases of absolute incompatibility, it confirms, however, the applicability of administrative liability for damages with the need to prove all the elements. However, the principle*

expressed is not limited to the special regulations governing university professors and researchers (the subject of the court case), but has a broader scope, extending to the general legislation governing civil servants and to special legislation (school and health). The model outlined by the Joint Divisions of the Court of Auditors, as will be seen, is consistent with the regulatory framework and the compensatory nature of administrative liability, and highlights that, in the case of extra-institutional activities carried out unlawfully by employees, administrative liability is neither the only nor the main remedy envisaged by the legislator, which instead closes the circle with the necessary disciplinary liability.

1. La vicenda processuale.

I commi 7 e 7-*bis*, dall'art. 53, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (di seguito anche solo TUPI) sono (nuovamente)[1] al centro di un contrasto giurisprudenziale, che porterà, come vedremo, il Procuratore generale della Corte dei conti a deferire questione di massima alle Sezioni Riunite, e quest'ultime a pronunciarsi in sede giurisdizionale con la sentenza del 22 gennaio 2025, n. 1 esprimendo il principio di diritto circa l'esatto perimetro di applicabilità dell'obbligo di riversamento stabilito dai commi summenzionati dell'art. 53 TUPI. La sentenza delle Sezioni Riunite – che qui si annota - fornisce infatti una lettura sistematica di tale obbligo (di riversamento) rispetto alla evoluzione del quadro normativo in tema di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi con uno specifico *focus* sul regime speciale applicabile ai professori e ricercatori universitari. La portata applicativa del principio enunciato però, per espressa indicazione delle Sezioni Riunite, è riferibile anche alla disciplina generale per tutti i dipendenti pubblici, contrattualizzati e in regime pubblicistico.

Per una adeguata comprensione del principio di diritto espresso dalla Corte dei conti in tale sentenza occorre ricostruire la vicenda processuale sin dal primo grado avente ad oggetto un giudizio di responsabilità amministrativa per incarichi extraistituzionali svolti da professore universitario a tempo pieno. In particolare nel giudizio di primo grado la Procura contabile sosteneva che il convenuto: *i)* avesse percepito compensi per incarichi individuali, tra il 2011 e il 2020, per un totale di € 99.132,94, relativi a consulenza tecnica specialistica resa in sede giudiziaria, su incarico d'ufficio o di parte o per collegi arbitrali, in favore di soggetti pubblici e privati; *ii)* fosse titolare di P.IVA, da cui il PM evinceva abitualità dell'esercizio della professione, preclusa al docente a tempo pieno; *iii)* inoltre il convenuto sarebbe stato titolare di quote societarie per le quali aveva anche svolto ruoli tecnici di responsabilità e il ruolo di direttore tecnico. Il danno richiesto dal PM contabile era stato distinto in tre poste. La prima per i compensi percepiti per attività libero professionale per € 99.132,94. La seconda per i proventi conseguiti nell'esercizio dell'attività di impresa, quantificati in € 52.082,85. Tali voci di danno per la procura contabile avrebbero dovuto essere riversati nel fondo dell'Università in applicazione dell'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165/01 e l'omesso versamento avrebbe generato il danno erariale ex art. 53, comma 7-*bis,* d.lgs. n. 165/01. La terza voce di danno era relativa alla indebita percezione della c.d. indennità di esclusiva[2] per il periodo compreso tra il 2011 e il 2020 quantificata in € 243.000,70.

Il convenuto aveva contestato l'impianto accusatorio ritenendo non sussistenti gli estremi della responsabilità erariale in quanto, in applicazione dell'art. 6, comma 10, legge n. 240 del 2010, gli incarichi extraistituzionali erano stati svolti in favore di enti pubblici o per motivi di giustizia e rientravano dunque nelle attività consentite *ex lege* senza necessità di

1 Si ricorderà che la Corte dei conti a Sezioni Riunite con l'importante sentenza n. 26 del 2019 ha definito la natura di tale responsabilità amministrativa. Se ne darà conto nell'ambito di tale nota (§4).

2 L'art. 36, comma 6, d. P.R. 11 luglio 1982, n. 380 stabilisce che "La misura del trattamento economico previsto dai precedenti commi è maggiorata del 40 per cento a favore dei professori universitari che abbiano optato per il regime di impiego a tempo pieno". È inoltre previsto un assegno aggiuntivo ai senti dell'art. 39, d. P.R. 11 luglio 1982, n. 380.

autorizzazione. Inoltre, ha contestato la presunzione di abitualità della professionale legata alla tenuta della P.IVA[3]. Ha da ultimo affermato che la partecipazione in società era solo di minoranza, peraltro non in società di ingegneria, dando conto delle ragioni per cui tali società non potevano essere considerate società tra professionisti. Quanto alla indennità di esclusiva negava fosse stata data prova delle carenze o inadempimenti dei doveri accademici.

La Corte dei conti sezione giurisdizionale del Lazio, alla luce del quadro normativo generale (art. 53, d.lgs. n. 165/01) e speciale (art. 6, l. n. 240/2010), nella sentenza n. 48 del 2024 ha stabilito che: *i)* quanto alla prima voce di danno, tutti gli incarichi svolti dovevano essere ricompresi negli incarichi di consulenza a enti pubblici, ovvero esperiti per ragioni di giustizia, dunque liberamente consentiti e non soggetti ad alcuna autorizzazione (anche alla luce del Regolamento di Ateneo)[4]; *ii)* quanto alla seconda voce di danno, il Collegio ha ritenuto ammissibile il mero possesso delle quote societarie; tuttavia la questione attiene allo svolgimento dell'attività gestionale e/o professionale svolta per le società che, alla luce della documentazione in atti, faceva ragionevole ritenere si trattasse di attività professionale extraistituzionale continuativa con organizzazione di mezzi. A tale fattispecie il Collegio ha ritenuto non applicabile l'art. 53, comma 7 e 7-*bis*, d.lgs. n. 165/01, norma da riferire ai soli casi di incompatibilità relativa e non al caso in esame di incompatibilità assoluta. Tuttavia, l'attività svolta presso la società in modo continuativo e non occasionale, preclusa al professore universitario a tempo pieno, ha prodotto un danno quale "danno da violazione del sinallagma contrattuale" (e dunque non un danno da "mancata entrata" fondato sull'omesso versamento da parte del dipendente pubblico) per aver svolto una attività assolutamente incompatibile[5]. Tale danno sarebbe dunque certo, ma da quantificare in modo equitativo prendendo a riferimento gli utili societari limitatamente alla percentuale di possesso della partecipazione societaria, con un danno quantificato in euro € 8.765[6]; *iii)* quanto alla terza voce di danno, si sarebbe di fronte anche in questo caso ad "*un diverso danno, configurabile quale "violazione del sinallagma contrattuale" del dipendente che ha violato il principio di esclusività del rapporto di lavoro*" in quanto il docente avrebbe dovuto optare per il tempo definito e non avrebbe dovuto percepire l'indennità di esclusiva per gli anni 2011-2019 e il danno è stato quantificato in € 100.761[7].

Avverso la sentenza di primo grado ha proposto appello il professore e appello incidentale il Procuratore regionale per il Lazio. In riferimento alla portata applicativa dell'art. 53, commi 7 e 7-*bis,* d.lgs. n. 165/01 la Procura ha sostenuto che sia i casi di incompatibilità assoluta sia quelli di incompatibilità relativa comportano l'obbligo restitutorio per violazione del dovere di esclusività della prestazione; mentre la difesa del professore ha sostenuto la mancanza nel quadro normativo di un espresso richiamo all'applicazione dell'art. 53, commi 7 e 7-*bis*, d.lgs. 165/2001 anche alle situazioni di incompatibilità assoluta. Tali divergenti affermazioni in atti, si basano, vedremo, su distinti orientamenti della Corte dei conti.

---

3 Nella sentenza di primo grado è emerso che "la stessa Amministrazione di appartenenza era a conoscenza del possesso della Partita IVA da parte del Professore, avendolo nominato collaudatore di parte dell'edilizia dell'Ateneo, sollecitando l'emissione di regolari fatture a compenso dell'attività svolta".

4 Il Collegio ha ritenuto "*non conferente il possesso di partita IVA, motivato dal convenuto con l'obbligo fiscale di mantenimento per un pregresso incarico e per fatturare le prestazioni occasionali, in quanto ex se non è determinante nell'avvalorare una organizzazione strutturale di attività libero professionale*."

5 In tal senso Corte dei conti sez. Lazio sentenza n. 663/2020; Corte dei conti sez. Lazio sentenza n. 329/2022; Corte dei conti sez. Lazio sentenza n. 23/2022; Corte dei conti sez. Sicilia sentenza n. 164/2020; Corte dei conti sez. Sicilia sentenza n. 887/2021; Corte di conti sez. III Appello sent. n. 460/2021.

6 Il Collegio ha addebitato al convenuto un importo determinato in via equitativa di € 8.765, pari al 30% degli utili relativi alla quota di partecipazione societaria, parametrato all'apporto professionale che il Collegio reputa intervenuto da parte del Professore, in seno alle commesse svolte dalle società.

7 Ai fini della quantificazione del danno il Collegio ha ritenuto sia da quantificare con "l'indennità di esclusiva per gli anni 2011-2019, nello specifico "*l'assegno aggiuntivo di tempo pieno*", *percepito nel tempo con importi crescenti da € 10.525 fino a € 13.472 annui, per un totale di € 100.761, somme che il docente sicuramente non avrebbe percepito se fosse stato a tempo definito, regime in seno al quale avrebbe eventualmente potuto svolgere le attività in contestazione*".

2. Il contrasto giurisprudenziale sul perimetro applicativo dell'art. 53, commi 7 e 7-*bis*, d.lgs. n. 165/01 e il quesito posto alle Sezioni Riunite.

Va innanzitutto ricordato che i commi della cui portata applicativa si discute si inseriscono nell'ambito della disciplina generale in tema di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi (di cui appunto all'art. 53 d.lgs. n. 165/01), che costituisce un'applicazione e allo stesso tempo un temperamento del principio costituzionale di esclusività della prestazione lavorativa sancito dall'articolo 98, comma 1, Cost., che stabilisce che "*I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*". La *ratio* di tale principio è quella di escludere che il dipendente pubblico svolga una attività lavorativa che per intensità e continuità lo distolga dal perseguimento dall'attività di servizio e degli interessi generali dell'amministrazione a favore di interessi economici professionali alternativi, idonei anche a compromettere il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione[8].

Come è noto, i due commi 7 e 7-*bis* dell'art. 53 TUPI hanno una genesi differenziata, il primo (comma 7) è sostanzialmente coevo alla stesura dell'art. 53, TUPI e stabilisce che "***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*". All'interno di questo comma solo l'indicazione della necessaria verifica dell'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi ai fini del rilascio dell'autorizzazione è stata introdotta dalla legge 6 novembre 2012, n. 190[9].

Il comma 7-*bis* dell'art. 53 TUPI è stato introdotto invece proprio dalla suddetta legge n. 190 del 2012 e stabilisce che: "*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.*"

Sulla portata applicativa dell'obbligo restitutorio/di riversamento in capo al dipendente pubblico indicata in tali commi non vi è stata unanimità di vedute da parte della giurisprudenza contabile in seno alla quale coesistevano due diversi orientamenti. Il primo orientamento ritiene che l'obbligo restitutorio dell'intero compenso sia riferito sia agli incarichi extraistituzionali che rientrano nei casi di incompatibilità assoluta e dunque non autorizzabili, sia agli incarichi extraistituzionali che rientrano nei casi di incompatibilità relativa dunque teoricamente autorizzabili, ma non autorizzati o esercitati in modo difforme rispetto alla autorizzazione ricevuta. Si tratterebbe in entrambi i casi di incarichi svolti illegittimamente unificati dall'essere svolti in assenza di autorizzazione, restando privo di rilevanza che tale assenza dipenda da un provvedimento negativo dell'amministrazione, da una mancata richiesta da parte del dipendente o da un impedimento legale non superabile. Entrambe le

8 Sul tema V. Tenore, *Le attività extraistituzionali e le incompatibilità per il pubblico dipendente*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni,* fasc.6, 2007, 1097; M. D'Aponte, *Allo svolgimento di incarichi esterni dopo la riforma Brunetta,* in *LPA*, 2011, n. 6, 965; A. Tampieri, *La disciplina delle incompatibilità nel lavoro pubblico: uno sguardo d'insieme*, in *LPA*, 2021, n. 1, 25 -54; D. Bolognino e G. Perniciario, *Le incompatibilità e il divieto di cumulo impieghi: la disciplina dell'art. 53 d.lgs. n. 165 del 2001 e la giurisprudenza costituzionale*, in corso di pubblicazione

9 Il periodo che è stato introdotto dall'art. 1, comma 42, lett. c) della legge 6 novembre 2012, n. 190, al comma 7 e al comma 9, dopo il primo periodo è il seguente: «Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi». Per un'ampia analisi del conflitto di interessi si rinvia a B.G. Mattarella, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione,* Il Mulino, 2007; B.G. Mattarella, La prevenzione della corruzione in Italia. Commento a l. 6 novembre 2012, n. 190, in *Giornale di Diritto amministrativo,* 2, 123-133.

fattispecie produrrebbero un danno *in re ipsa* da quantificare nell'intero compenso percepito; per tale giurisprudenza si tratterebbe di una ipotesi di responsabilità amministrativa tipizzata da "mancata entrata", il versamento dei compensi percepiti in forza dell'attività svolta illegittimamente determinerebbe "*un obbligo comprimario, posto a presidio della legalità e dell'efficienza dell'azione amministrativa*" (Corte dei conti, Sez. II App., n. 86/2019) riferibile dunque tanto agli incarichi extraistituzionali con incompatibilità relativa quanto agli incarichi extraistituzionali con incompatibilità assoluta[10].

Di diverso avviso altra parte della giurisprudenza contabile che ha ritenuto invece di circoscrivere l'applicazione dell'art. 53, commi 7 e 7-*bis,* d.lgs. n. 165/01 ai soli casi di incompatibilità relativa, dunque per incarichi astrattamente autorizzabili, dovendo diversamente procedere per i casi di incompatibilità assoluta all'applicazione non solo dei criteri generali di prova, ma anche di quantificazione del danno. Quest'ultimo non è predeterminato *ex lege*, ma si configura come danno "*da violazione del sinallagma contrattuale*" che richiede la prova del danno e dell'elemento soggettivo. Occorre dunque la prova che il dipendente abbia svolto con dolo o colpa grave in modo carente la propria attività lavorativa compromettendo l'equilibrio del sinallagma contrattuale. Particolarmente interessante la pronuncia della Corte dei conti Sez. II App., n. 310/2023 che ha affermato che "*Il danno che scaturisce dalla illecita sottrazione di energie lavorative e intellettuali alla P.A. di appartenenza, a parere di questa Sezione, lungi dall'essere ritenuto una conseguenza automatica dell'esercizio dell'attività extraistituzionale, deve essere positivamente e concretamente dimostrato attraverso la prova di una riscontrata minore resa del servizio, con abbassamento quantitativo e qualitativo delle prestazioni*". Sotto un profilo di danno "*È necessaria, dunque, la dimostrazione che durante lo svolgimento dell'attività esterna assolutamente incompatibile gli stipendi medio-tempore versati al docente siano effettivamente rimasti sine causa sicché rappresentino il corrispettivo di una attività non svolta in favore dell'ateneo*". Sotto altro profilo "*le attività qualificate come assolutamente incompatibili, unitamente alla valorizzazione della omogeneità delle finalità cui sono protese tutte le graduate limitazioni connesse all'obbligo di esclusiva, non consente di configurare il mero esercizio delle predette attività quale danno in sé, ossia quale danno-evento, ma ne andrà scrutinato l'eventuale effetto dannoso e, quindi, il danno-conseguenza, consistente nella concretizzazione del rischio di lesione del buon andamento o di conflitto di interessi; conseguenze dannose, da cui il divieto normativo - assoluto o relativo - intendeva tutelare l'amministrazione di appartenenza*"[11].

A fronte di tale contrasto giurisprudenziale, nell'ambito del giudizio d'appello avverso la sentenza della Corte dei conti, Sez. giurisdizionale per il Lazio n. 48 del 2024, il Procuratore generale della Corte dei conti, in applicazione dell'art. 114, comma 3, c.g.c., ha deferito alle Sezioni riunite della Corte dei conti questione di massima, chiedendo di dare soluzione al seguente quesito di diritto: "*se l'obbligo del dipendente pubblico di riversare i compensi percepiti per gli incarichi extra-istituzionali ex 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001 si riferisca sia alle situazioni di incompatibilità assoluta (incarichi in radice non autorizzabili) che alle situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma nel concreto svolti in assenza di autorizzazione), ovvero sia limitato a queste ultime*".

---

10 In riferimento a questo orientamento hanno applicato l'obbligo di restituzione anche per incarichi extraistituzionali con incompatibilità assoluta: Corte conti, Sez. II App., n. 290/2023; Corte conti Sez. II App., n. 241/2023; Corte conti Sez. II App., n. 219/2023; Corte conti Sez. II App., n. 376/2023; Corte conti Sez. I App., n. 49/2023; Corte conti Sez. II App., n. 337/2022; Corte conti Sez. II App., n. 168/2022; Corte conti Sez. II App., n. 86/2019; Corte conti Sez. II App., n. 484/2019; Corte conti Sez. Lombardia, n. 46/2024; Corte conti Sez. Lombardia, n. 28/2023; Corte conti Sez. Trentino-Alto Adige – Bolzano, n. 3/2023; Corte conti Sez. Sicilia, n. 279/2023; Corte conti Sez. Toscana, n. 387/2021; Corte conti Sez. Sardegna, n. 130/2018.

11 Il tal senso Corte conti, Sez. III App., n. 155/2024; medesimo orientamento anche Corte conti, Sez. II App., n. 310/2023; Corte conti, Sez. III App., n. 460/2021; Corte conti, Sez. III App. n. 230/2019; Corte conti, Sez. I App., n. 281/2022; Corte conti, Sez. App. Sicilia, n. 33/2022; Corte conti, Sez. Puglia, n. 48/2023; Corte conti, Sez. Lazio, n. 175/2023; Corte conti, Sez. Lazio, n. 329/2022; Corte conti, Sez. Lazio, n. 23/2022.

3. La disciplina speciale sullo svolgimento di incarichi extraistituzionali dei professori e ricercatori universitari: il progressivo temperamento del principio di esclusività.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, preso atto del succitato contrasto giurisprudenziale, seguono un percorso argomentativo che si snoda su due fili rossi: *i)* l'analisi della evoluzione normativa relativamente allo svolgimento degli incarichi extraistituzionali, con specifico *focus* sulla disciplina speciale dei professori e ricercatori universitari, costatando un crescente temperamento del principio di esclusività della prestazione lavorativa; *ii)* la lettura coerente tra natura della responsabilità amministrativa espressa dalle Sez. Riunite sentenza n. 26/2019 e la necessità di provare il danno conseguenza/in concreto.

Quanto al regime di incompatibilità speciale che si applica ai professori e ricercatori universitari – si ispira e integra il modello generale di cui all'art. 53, d.lgs. n. 165/01 (applicabile tanto ai lavoratori contrattualizzati che in regime di diritto pubblico); la disciplina si caratterizza per le specificità dell'ordinamento universitario[12] e tiene conto dell'autonomia universitaria attraverso l'adozione negli statuti o nei regolamenti degli atenei dei criteri e delle procedure per il rilascio dell'autorizzazione per gli incarichi rientranti nelle incompatibilità relative per i professori a tempo pieno.

La costruzione della disciplina speciale si sviluppa sul modello generale delineato dall'art. 53 del d.lgs n. 165/2001; sicché anche la disciplina degli incarichi dei professori universitari prevede: *i)* attività soggette al regime di incompatibilità assoluta; *ii)* incarichi caratterizzati da incompatibilità relativa; *iii)* incarichi liberamente esercitabili. Il quadro normativo di riferimento è dato dal d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, dall'art. 6 della l. 30 dicembre 2010, n. 240, nonché dalle modifiche intervenute su quest'ultimo articolo ad opera dell'art. 9, commi 2-*bis* e 2-*ter,* del d.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito con legge 21 giugno 2023, n. 74.

Il regime delle incompatibilità tiene conto del differente regime orario scelto dai professori e dai ricercatori, ossia a tempo pieno o a tempo definito[13].

Da sempre connotato da **incompatibilità assoluta** - a prescindere dal regime di impegno (a tempo pieno o a tempo definito) – è l'esercizio del commercio e dell'industria (ciò era previsto già nell'art. 11, d.P.R. n. 382 del 1980, e lo è anche nell'attuale art. 6, comma 9, l. n. 240/2010). Va però segnalato che la vigente disciplina ha previsto una unica eccezione, che tempera questo divieto assoluto, con la "*possibilità di costituire società con caratteristiche di spin off o di start up universitari, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, anche assumendo in tale ambito responsabilità formali, nei limiti temporali e secondo la disciplina in materia dell'ateneo di appartenenza*" (art. 6, comma 9, l. n. 240/2010).

Ulteriore **incompatibilità assoluta**, ma valevole per i soli professori a tempo pieno, è l'esercizio dell'attività libero-professionale, quali attività lucrative svolte con continuità e professionalità; mentre tale attività è invece liberamente esercitabile dal professore a tempo definito, salva l'assenza di conflitto di interessi[14].

Restano fermi per tutti i professori universitari, quale che sia il regime di impegno ora-

---

12 Ampiamente sul tema A. Pardi, *Le discipline nei comparti scuola, università e sanità (rapporto di dipendenza pubblica e svolgimento di attività libero-professionali),* in corso di pubblicazione; A. Tampieri, *La disciplina delle incompatibilità nel lavoro pubblico: uno sguardo d'insieme*, in *LPA*, 2021, n. 2, 350-352; G. Vesperini, *Gli incarichi esterni ai professori universitari a tempo pieno*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2023, n. 4, 559-563; M. Asaro, *La violazione dell'obbligo di esclusività dei docenti universitari: presupposti ed effetti nel contenzioso. Novità dalla Corte dei conti*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2020, n. 1, 79-87; L. Busico, *Le incompatibilità dei docenti universitari,* in *Rivista della Corte dei conti,* 2024, n. 3, 50-57; E. Tomassini, *Il particolare regime autorizzativo dei professori universitari a tempo definito e la responsabilità davanti alla Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti,* 2022, 1, 185.

13 Il regime di impegno dei professori e dei ricercatori è a tempo pieno o a tempo definito è specificato in termini orari e sulle modalità di scelta del regime dall'art. 6, l. n. 240 del 2010.

14 Art. 6, comma 12, l. n. 240/2010: "*I professori e i ricercatori a tempo definito possono svolgere attività libero-professionali e di lavoro autonomo anche continuative, purché non determinino situazioni di conflitto di interesse rispetto all'ateneo di appartenenza.*"

rio, i casi di aspettativa obbligatoria per incompatibilità (ex art. 13, d.p.r. n. 382/1980)[15].

Sono poi presenti – per i professori con regime orario di tempo pieno – incarichi caratterizzati da **incompatibilità relativa**. L'incompatibilità può infatti essere rimossa dall'autorizzazione del Rettore. Si tratta in particolare di: "*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*" (art. 6, comma 10, secondo periodo, l. n. 240/2010).

Sempre caratterizzata da **incompatibilità relativa** è la fattispecie di cui all'art. 6, comma *10-bis,* l. n. 240/2010, per i professori e i ricercatori a tempo pieno che*: "possono altresì assumere, previa autorizzazione del rettore, incarichi senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici o privati anche a scopo di lucro, purché siano svolti in regime di indipendenza, non comportino l'assunzione di poteri esecutivi individuali, non determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza e comunque non comportino detrimento per le attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'università di appartenenza*". Tale comma è stato inserito ad opera dell'art. 9, comma 2-*bis*, decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2023, n. 74 e rappresenta un ulteriore temperamento del regime di esclusiva dei dipendenti pubblici. I professori e i ricercatori a tempo pieno possono dunque con autorizzazione del Rettore svolgere incarichi "*senza vincoli di subordinazione*" e senza l'assunzione di "*poteri esecutivi individuali*"[16], sia presso enti pubblici sia presso enti privati "*a scopo di lucro*". Quest'ultima (l'inclusione degli enti privati lucrativi) è la vera novità inserita nella norma e precedentemente non presente, a ulteriore riprova di un temperamento del principio di esclusiva in questa disciplina speciale[17].

Sono poi presenti (anche) per i professori a tempo pieno **attività liberamente esercitabili**; sicché "*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"* (art. 6, comma 10, l. n. 240/2010). Tra le attività liberamente esercitabili per i professori a tempo pieno

15 Nella legge n. 240 del 2010 sono inoltre presenti specifiche attività che superano il c.d. divieto di cumulo (vedi fattispecie generale artt. 53 TUPI), sia per i docenti a tempo pieno sia a quelli a tempo definito (commi 11 e 12 dell'art. 6, l. n. 2040/2010). I professori a tempo definito l'art. 6, comma 12, l. n. 240/2010 prevede che "*Possono altresì svolgere, anche con rapporto di lavoro subordinato, attività didattica e di ricerca presso università o enti di ricerca esteri, previa autorizzazione del rettore che valuta la compatibilità con l'adempimento degli obblighi istituzionali*". I professori e i ricercatori a tempo pieno (ex art. 6, comma 11, l. n. 240/2020) "*possono svolgere attività didattica e di ricerca anche presso un altro ateneo, sulla base di una convenzione tra i due atenei finalizzata al conseguimento di obiettivi di comune interesse. La convenzione stabilisce altresì, con l'accordo dell'interessato, le modalità di ripartizione tra i due atenei dell'impegno annuo dell'interessato, dei relativi oneri stipendiali e delle modalità di valutazione di cui al comma 7…* omissis).

16 Per la Corte dei conti Sez. Riunite n. 1 del 2025: "*L'espresso riferimento ad "incarichi che non comportino l'assunzione di poteri esecutivi individuali" (contenuta nel neo-introdotto comma 10-bis dell'art. 6 della l. n. 240/2010) porta ad escludere, ad una prima analisi, che il docente possa presiedere organi individuali o che questi possa rivestire ruoli direttivi presso enti pubblici e enti privati anche a scopo di lucro*", p.26.

17 Su questo profilo è particolarmente attenta la Corte dei conti che nella sentenza a Sezioni riunite n. 1 del 2025 evidenzia che: "*le recenti aperture che il legislatore ha inteso introdurre, con l'inserimento, a regime, nel comma 10 dell'art. 6 della l. n. 240/2010 (ad opera dell'art. 9, co. 2-bis, del d.l. n. 44/2023) della possibilità per i ricercatori e i docenti a tempo pieno di assumere incarichi presso "enti privati anche a scopo di lucro", fino a questo momento, vietati dal legislatore come attività assolutamente incompatibili, stante il divieto posto dall'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957, deve indurre il Collegio a una riflessione sull'effettiva portata da attribuire all'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001. Alla luce di tali sopravvenute disposizioni, è indubbio che il concetto di attività assolutamente incompatibili, fino a questo momento, parametrato all'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957, va rivalutato alla luce delle nuove esigenze ordinamentali e di sistema. Le disposizioni di settore, cui si è fatto riferimento, valevoli per il mondo universitario, possono offrire un utile spunto di riflessione, ai fini della soluzione del quesito posto con l'atto di deferimento qui in esame. Si tratta, in effetti, di disposizioni che, seppure limitate al mondo accademico, inducono queste Sezioni riunite a una lettura evolutiva del divieto posto dall'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957*", così pag. 36.

figurano le attività di "collaborazione scientifica e di consulenza", dunque non necessitano di una preventiva autorizzazione da parte del Rettore. Si è posto evidentemente il problema di definire il perimetro di tale attività per non esondare nell'attività libero-professionale (espressamente esclusa per i professori universitari a tempo pieno) e a tal fine sono intervenuti sia atti di indirizzo del Miur[18], sia decisioni della giurisprudenza contabile. Quest'ultima aveva già evidenziato che mancavano delle caratteristiche di occasionalità e potevano essere indici di svolgimento di attività libero professionale *"l'esecuzione ripetuta e continuativa di incarichi di consulenza, l'entità dei compensi ricevuti in misura, in alcuni casi, addirittura superiore alla retribuzione derivante dal rapporto di impiego, la durata degli incarichi, il numero e la frequenza degli incarichi assunti in un considerevole lasso di tempo, l'esercizio della consulenza con partita IVA*" (Corte dei conti, Sez. I App., n. 80/2017). Più di recente in altra pronuncia la Corte dei conti aveva ritenuto che "*la consulenza non deve incentrarsi sulla risoluzione di problematiche concrete, né essere volta a soddisfare unicamente interessi e necessità di soggetti terzi committenti; essa, inoltre, dev'essere di natura assolutamente occasionale e resa a titolo personale, senza una organizzazione di mezzi e di persone preordinata al suo svolgimento, costituendo una prestazione resa dal docente universitario quale studioso della disciplina, nelle tematiche connesse al proprio ambito disciplinare e concludersi con la resa di un parere, di una relazione o di uno studio. Pertanto, la locuzione "attività di collaborazione scientifica e di consulenza" deve essere interpretata in chiave restrittiva "non essendo consentita qualsiasi attività di consulenza esterna, bensì soltanto quella di carattere scientifico, ossia tale da involgere peculiari conoscenze e competenze maturate a un livello di altissima specializzazione della materia*" (Corte dei conti, Sez. III App., n. 473/2023). Nell'aprile del 2023 è poi intervenuto il legislatore fornendo una interpretazione autentica dell'attività di consulenza liberamente esercitabile dal professore a tempo pieno con l'art. 9 comma 2-*ter,* decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito con legge 21 giugno 2023, n. 74 e in linea con gli indirizzi giurisprudenziali summenzionati. In particolare, l'art. 6, co. 10, primo periodo, della legge n. 240/2010 va interpretato "*nel senso che ai professori e ai ricercatori a tempo pieno è consentito lo svolgimento di attività extra-istituzionali realizzate in favore di privati o enti pubblici ovvero per motivi di giustizia, purché prestate senza vincolo di subordinazione e in mancanza di un'organizzazione di mezzi e di persone preordinata al loro svolgimento*"[19]. È dunque consentita la consulenza resa in favore di privati o enti pubblici ovvero per motivi di giustizia, se prestata senza vincolo di subordinazione e in mancanza di un›organizzazione di mezzi e di persone preordinata al loro svolgimento.

Attraverso questo sia pur rapido *excursus* della disciplina speciale le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno evidenziato come si evinca un progressivo temperamento del principio di esclusività per i professori universitari e la scelta che circoscrive le incompatibilità assolute principalmente sull'esercizio del commercio e dell'industria per tutti i professori e ricercatori (esclusi gli spin off e le *start up* universitarie) a prescindere dal regime di impegno orario e allo svolgimento dell'attività libero-professionale, caratterizzata dunque da abitualità e continuità, per i professori a tempo pieno e ferma restando l'assenza di conflitto di interessi con l'Ateneo.

4. Incompatibilità assoluta: esclusione del danno *in re ipsa* e dell'obbligo di riversamento, ma responsabilità amministrativa risarcitoria per il danno in concreto.

Accanto alla evoluzione della specifica disciplina per i professori e ricercatori universitari, le Sezioni Riunite della Corte dei conti danno conto anche del punto d'arrivo delle

18 Si fa in particolare riferimento all'atto di indirizzo del MIUR del 14 maggio 2018 che ha precisato che l'attività di consulenza debba essere necessariamente occasionale, resa a titolo personale e in assenza di organizzazione tipica delle attività libero professionali. Tale consulenza deve essere richiesta al professore per la sua specifica esperienza scientifica in materia e si deve concludere con un parere, una relazione o uno studio.

19 Art. 9 comma 2-*ter,* d.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito con l. 21 giugno 2023, n. 74

stesse Sezioni Riunite nella sentenza n. 26 del 2019[20], che partendo dall'analisi e dalla perimetrazione di commi 7 e 7-*bis*, dell'art. 53, d.lgs. n. 165/01 ha indicato la natura di tale responsabilità amministrativa[21]. Tale sentenza è importante ed è stata posta alla base della soluzione di diritto fornita nella sentenza n. 1 del 2025. Vale dunque la pena ricordare che nella decisione n. 26 del 2019 le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno evidenziato che nei commi 7 e 7-*bis,* dell'art. 53 TUPI sono presenti due condotte distinte: da una parte vi è la "*violazione del principio generale di divieto di svolgimento di incarichi retribuiti senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, segue l'obbligo del versamento del compenso "indebitamente percepito*" (art. 53, comma 7 del d. lgs. n. 53 del 2001); dall'altra vi è "*l'omissione dell'obbligo del versamento in conto entrata dell'amministrazione di appartenenza, previsto dal successivo comma 7-bis, che costituisce, per espressa previsione legislativa, un'ipotesi di "responsabilità erariale*".

La prima condotta indicata al comma 7 prevede l'obbligo di riversamento del compenso percepito per l'incarico svolto senza autorizzazione, sicché "*una volta accertata l'assenza di autorizzazione e l'espletamento dell'incarico, nonché la percezione del compenso, scatta l'obbligo di versamento, perché l'emolumento previsto o erogato per un incarico vietato è illecito*". L'impianto sanzionatorio delineato dal legislatore è articolato, in particolare il conferimento degli incarichi senza la previa autorizzazione rende il relativo provvedimento *"nullo di diritto*" (art. 53, comma 8, TUPI) e l'impianto sanzionatorio si rivolge a tre soggetti: *i)* il dipendente che ha svolto l'incarico senza autorizzazione o in difformità di quanto autorizzato, per il quale prevede una responsabilità disciplinare e un obbligo di versamento del compenso nel conto di entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza, e da destinare a fondo per la produttività o equivalente (art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165 del 2001); *ii)* il funzionario responsabile del procedimento, in capo al quale il conferimento dell'incarico in assenza di autorizzazione costituisce fonte di responsabilità disciplinare (art. 53, comma 8, d.lgs. n. 165 del 2001); *iii)* l'ente pubblico o il soggetto privato, cui si applica una sanzione pecuniaria pari al doppio degli emolumenti corrisposti al dipendente pubblico ex art. 6, comma 1, d.l. n. 79 del 1997, convertito dalla legge n. 140 del 1997 (art. 53, comma 9, d.lgs. n. 165 del 2001).

La Corte dei conti però evidenzia che "*la violazione del divieto di svolgimento degli incarichi retribuiti in assenza della necessaria e preventiva autorizzazione non provoca alcun danno*" (Corte dei conti Sez. Riunite, n. 26 del 2019)[22], si tratta piuttosto della violazione di un divieto posta a protezione dei beni, costituzionalmente tutelati, dell'imparzialità del dipendente pubblico e, con i limiti sopra precisati, dell'esclusività del lavoro pubblico. La norma (comma 7) è formulata in modo puntuale e stabilisce che a fronte della violazione di specifiche disposizioni è "integrata l'ipotesi di responsabilità" e predetermina la "*sanzione*

---

20 Si ricorderà che il Procuratore Generale aveva deferito alle Sezioni riunite la seguente questione di massima: "*Se la responsabilità di cui all'art. 53, commi 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001 abbia natura sanzionatoria o risarcitoria, laddove prevede che "i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza" e che "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" (comma 7) e che "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" (comma 7 bis). Se, ove si ritenga di aderire alla tesi sanzionatoria della responsabilità in argo- mento, debba applicarsi il rito speciale di cui agli artt. 133 e seguenti del codice di giustizia contabile o invece il rito ordinario, previa notifica a fornire deduzioni di cui all'art. 67 c.g.c.".*

21 Ampiamente sul tema L. Aristei, O. Cosentino e L. Golisano, *Responsabilità per danno erariale nell'art. 53, commi 7 e 7-bis, d.lgs. n. 165 del 2001: analisi della giurisprudenza della Corte dei conti,* in corso di pubblicazione

22 In collegamento possiamo evidenziare che le sezioni riunite della Corte dei conti nella sentenza n. 1 del 2025 rilevano che si annota che il danno patrimoniale può discendere da ulteriori condotte (es.: danno da indebita percezione di indennità di esclusiva; danno da disservizio, ma anche danno all'immagine in caso di incarichi svolti in conflitto di interessi con l'amministrazione di appartenenza).

pecuniaria" in capo ai responsabili della violazione. In tale caso l'obbligo di versamento del *tantundem* indebitamente percepito dal dipendente ha **natura sanzionatoria** della violazione della già indicata normativa, sicché tale comma 7 prevede una responsabilità sanzionatoria.

Il successivo comma 7-*bis*, introdotto successivamente dalla legge n. 190 del 2012 è certamente collegato "*all'obbligo primario di richiedere e ottenere l'autorizzazione*", ma manca delle caratteristiche della responsabilità sanzionatoria, sicché per le Sezioni Riunite l'art. 53, comma 7-*bis,* TUPI è una ipotesi "*di responsabilità erariale classica* (con natura risarcitoria e restitutoria) *per la violazione dell'obbligo di riversamento del compenso indebitamente percepito, già entrato idealmente e contabilmente, giusta la previsione legislativa, nel bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, la quale deve destinarlo ad un apposito fondo in favore dei dipendenti".* La formulazione del comma 7-*bis* fa sì che "*il versamento obbligatorio in conto entrata dell'amministrazione di appartenenza costituisce una reintegrazione non per la violazione del divieto di svolgimento dell'incarico non autorizzato da parte dell'amministrazione, ma per una mancata entrata, per una reale diminuzione patrimoniale per l'amministrazione di appartenenza del dipendente, la quale viene privata di un'entrata vincolata e da imputarsi al fondo perequativo per i dipendenti".* Ne discende dunque la necessità di dimostrare tutti gli elementi della responsabilità amministrativa e non solo la mancanza di autorizzazione espressa da parte dell'amministrazione di un incarico e che si sia verificata l'omissione del riversamento (da parte del dipendente e dell'ente erogante), ma che questo sia connotato dall'elemento soggettivo (dolo o colpa grave)[23]. Al quesito sulla natura della responsabilità amministrativa presente nei commi 7 e 7-*bis,* art. 53, TUPI, le Sezioni Riunite hanno dunque dato una soluzione che risente del duplice e diverso contenuti dei due commi, sicché: "*L'art. 53, comma 7, del d. lgs. n. 165/2001, …omissis….ha un carattere dissuasivo e di deterrenza nei confronti dei pubblici dipendenti dall'assunzione di incarichi retribuiti non sottoposti, previamente, al regime autorizzatorio da parte dell'amministrazione di appartenenza e determina l'attrazione del medesimo compenso in conto entrata del bilancio dell'amministrazione; la condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore, di cui al successivo art. 53, comma 7-bis, dà luogo ad un'ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio del danno da mancata entrata per l'amministrazione di appartenenza del compenso indebitamente percepito e che deve essere versato in un apposito fondo vincolato. Dalla natura risarcitoria di tale responsabilità consegue l'applicazione degli ordinari canoni sostanziali e processuali della responsabilità, con rito ordinario, previa notifica a fornire deduzioni di cui all'art. 67 c.g.c.*"

Il principio espresso dalle Sezioni Riunite n. 26 del 2019 suesposto, unitamente al quadro normativo rispetto alla disciplina dell'art. 53, TUPI e in particolare dei commi 7 e 7-*bis* e alla evidenziata evoluzione della disciplina speciale per i professori e ricercatori universitari hanno portato le Sezioni Riunite nella sentenza n. 1 del 2025 a ritenere che a fronte di incompatibilità assoluta - regime oggi attenuato nella disciplina speciale (§3) - il legislatore ne ha vietato a monte l'esercizio, ma ciò non consente di ritenere per le Sezioni Riunite che vi sia un danno *in re ipsa* ogni qualvolta l'attività vietata venga posta in essere. Tale impostazione non sarebbe coerente con la natura risarcitoria e re-

23 In difetto, evidenziano le Sezioni Riunite, si introdurrebbe nel nostro ordinamento una responsabilità formale, vietata dalla Corte costituzionale, sentenza n. 72 del 1983.

stitutoria della responsabilità amministrativa[24].

Il danno erariale nel caso di specie non deriverà dunque dalla violazione della norma o dalla violazione dell'obbligo contrattuale, ma occorrerà verificare se dalla violazione della norma discenda un danno in concreto all'amministrazione. Si potrà dunque parlare di rottura del sinallagma contrattuale solo ove lo svolgimento dell'attività extraistituzionale connotata da incompatibilità assoluta abbia compromesso il buon andamento dell'amministrazione di appartenenza o abbia determinato un conflitto di interessi.

Affermano dunque le sezioni Riunite che "*la valutazione in concreto dell'eventuale danno arrecato, deve essere affidata, di volta in volta, al singolo Collegio giudicante*" e "*l'entità del danno deve, in ogni caso, essere provato, in base alle ordinarie regole che disciplinano i mezzi e le fonti di prova*" sicché il Collegio dovrà "*accertare la sussistenza e la compresenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa*".

L'entità del danno nel caso concreto potrebbe dunque "*coincidere con l'intero compenso percepito, in caso di mancato assolvimento dei basilari compiti di istituto ovvero essere parametrato all'inutile esborso sopportato dall'amministrazione a fronte di una prestazione lavorativa parziale ovvero all'indennità di esclusiva, laddove prevista, o, nel caso dei docenti universitari, al differenziale retributivo tra la retribuzione spettante ai docenti in regime a tempo pieno e quella spettante ai docenti a tempo definito*". Sul piano probatorio – in considerazione del fatto che nei casi di incompatibilità assoluta il legislatore ha stabilito un divieto assoluto allo svolgimento di tali attività, "*il compenso non è in radice dovuto e la prova del danno, riferibile alla violazione del dovere di esclusività e alla indebita percezione di emolumenti, può essere raggiunta anche avvalendosi di indici presuntivi gravi, precisi e concordanti desumibili dalle risultanze in atti*"[25].

Le Sezioni Riunite esprimono dunque un principio di diritto in base al quale: "*L'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili*".

A tal punto sgombrano il campo da una possibile discriminazione in caso di non applicazione della disciplina del riversamento anche alle situazioni di incompatibilità assoluta, in quanto riferite ad incarichi non autorizzabili, trattandosi di fattispecie decisamente diverse e come tali meritevoli di precipua disciplina. Per altro il principio espresso dalle Sezioni riunite è supportato anche dalla interpretazione letterale della norma che nei commi 7 e 7-*bis* è modellata sulla incompatibilità relativa; il testo fa sempre riferimento a incarichi che necessitano di autorizzazione e violazione per mancata richiesta di autorizzazione, dunque incompatibilità relativa.

---

24 Ampiamente sulla responsabilità amministrativa per danno all'erario: A. Altieri, *La responsabilità amministrativa per danno erariale,* Milano, 2012; D. Bolognino, H. Bonura, A. Canale (a cura di), *La responsabilità per danno erariale*, Bari, Cacucci editore, Collana Biblioteca di cultura giuridica, diretta da Pietro Curzio, 2022; G. Bottino, *Responsabilità amministrativa per danno all'erario,* in *Enciclopedia del Diritto, Annuali X,* 2017, 756-794; A. Canale (a cura di), *La Corte dei conti, responsabilità, contabilità, controllo,* Milano, 2019; C.E. Gallo, *La responsabilità amministrativa e contabile e la giurisdizione*, in A.A.V.V. *Contabilità di Stato e degli enti pubblici,* Giappichelli Torino, 2015, 191-246; L. Mercati, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza,* Torino, 2002; A. Police, *Commento all'art. 103, 1° e 2° c., Cost.*, in Bifulco-Celotto-Olivetti (a cura di), *Commentario della Costituzione della Repubblica Italiana*, Torino, UTET, 2006, I; L. Schiavello, *Responsabilità amministrativa* (Voce), in *Enc. Dir.*, Aggiornamento III, 1999, 895; V. Tenore, *La responsabilità amministrativo contabile,* in V. Tenore, L. Palamara, B. Marzocchi Buratti, *Le cinque responsabilità del dipendente pubblico,* Milano, 2013, 268-398; L. Torchia, *La responsabilità amministrativa,* in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, n. 6, 763-768.

25 Di particolare interesse sulla valutazione equitativa del danno Corte dei conti sez.I Appello sent. n. 281/2022; Corte dei conti sez. Sicilia sentenza n. 164/2020 e Corte dei conti sez. Sicilia sentenza n. 887/2021.

In questa prospettiva la chiusura del sistema è affidata nella attuale disciplina nella evidenza che lo svolgimento di attività non autorizzabili che violano l'obbligo di esclusiva rilevano sempre sotto il profilo disciplinare. Il legislatore ha previsto sanzioni particolarmente gravi definendo un procedimento che con diffida può portare alla decadenza dall'ufficio.[26] Va ricordato che tali conseguenze sono previste anche per lo svolgimento di attività connotate da incompatibilità assoluta per il personale contrattualizzato e in regime di diritto pubblico. Un modello sanzionatorio coerente a fronte di un dipendente pubblico che ha scelto di svolgere una attività che per i suoi caratteri di continuità, abitualità e professionalità ne distoglie le energie lavorative dal pubblico impiego.

5. La portata espansiva del principio espresso dalle Sezioni Riunite.

Le conseguenze del principio espresso dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti sul giudizio in corso potrebbero innanzitutto e verosimilmente consolidare in appello i profili della sentenza che in primo grado ha ritenuto non applicabile l'obbligo di riversamento alle fattispecie di incompatibilità assoluta. Va inoltre messo in luce che il percorso argomentativo utilizzato dalle Sezioni Riunite - a fronte dell'evidenziato temperamento del principio di esclusività nella normativa speciale - evidenzia: *i)* la necessità di analizzare in concreto le attività svolte in quanto le medesime fattispecie (es.: consulenze) potrebbero avere nello svolgimento in concreto i caratteri della professionalità e dunque rientrare in una fattispecie di incompatibilità assoluta per i professori a tempo pieno, o rientrare invece nella fattispecie liberamente esercitabile, qualora abbia i caratteri previsti dall'art. 6, comma 10, l. n. 240/2010; *ii)* la necessità di un attivo controllo da parte delle Università laddove la responsabilità risarcitoria richiede la prova del danno e dunque della compromissione del sinallagma contrattuale per un inadempimento del docente rispetto alle attività di docenza, ricerca e tutoraggio da svolgere per il tempo pieno.

Il principio espresso nella sentenza delle Sezioni Riunite n. 1 del 2025 non è però limitato alla sola disciplina speciale dei professori e ricercatori universitari; lo evidenzia la Corte che afferma il principio non resta circoscritto all'ambito universitario, ma riguarda tutti i dipendenti pubblici, nella evidenza che i commi sono collocati all'interno della disciplina generale di cui all'art. 53 TUPI. Il principio ha dunque già trovato piena applicazione anche nella casistica cui è applicabile la disciplina generale (è il caso che riguarda lo svolgimento di attività connotate da incompatibilità assoluta da dipendente degli enti locali (Corte dei conti, Sez. III, giurisdizionale centrale d'appello, n. 40 del 2025); nonché nelle fattispecie di incompatibilità assoluta per incarichi non autorizzabili in altre discipline speciali quali quella dei medici ospedalieri (Corte dei conti, Sez. III, giurisdizionale centrale d'appello, n. 22 del 2025) e quella dei docenti delle scuole (Corte dei conti, Sez. I, giurisdizionale centrale d'appello, n. 42 del 2025)[27].

Il perimetro applicativo dei commi 7 e 7-*bis*, dell'art. 53 TUPI è stato scandagliato anche da una recente sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VII del 18 febbraio 2025, n. 1377 che parimenti esclude l'applicazione dell'art. 53, commi 7 e 7-*bis*, TUPI, dunque dell'obbligo di riversamento per i professori a tempo definito[28]. La sentenza in questione si basa sulla

26 Art. 15, comma 5, d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382: "Decorsi quindici giorni dalla diffida senza che l'incompatibilità sia cessata, il professore decade dall'ufficio".

27 Di particolare rilievo anche le sentenze della Corte dei conti Sez. I, giurisdizionale centrale d'appello n. 70/2025, n. 72/2025, n. 79/2025 e quelle della Sez. III, giurisdizionale centrale d'appello, n. 66/2025, n. 75/2025, n. 79/2025 n. 84/2025 e n. 108/2025.

28 Il caso di specie aveva ad oggetto l'inosservanza del divieto di cumulo di impieghi e la sentenza in questione ha stabilito che "in particolare l'art. 53, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 esclude che ai "*docenti universitari a tempo definito" si applichino "i commi da 7 a 13" dello stesso articolo: quindi oggetto di esclusione è sia il divieto, previsto per la generalità dei dipendenti pubblici, di svolgere "incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza", sia la conseguenza ivi prevista per il caso di sua inosservanza, ossia l'obbligo di versare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente*", così Consiglio di Stato, Sez. VII, del 18 febbraio 2025, n. 1377.

interpretazione letterale dell'art. 53, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 che esclude che ai "*docenti universitari a tempo definito*" si applichino *"i commi da 7 a 13" dello stesso articolo: quindi oggetto di esclusione è sia il divieto, previsto per la generalità dei dipendenti pubblici, di svolgere "incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza", sia la conseguenza ivi prevista per il caso di sua inosservanza, ossia l'obbligo di versare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente*". La particolare regolamentazione delle attività extraistituzionali esercitabili dai professori e ricercatori a tempo definito e del relativo regime autorizzatorio, non è per il Consiglio di Stato in contrasto con la disciplina del d.lgs. n. 165 del 2001 e le due normative sono poste in rapporto di rapporto di specialità, "*ma ciò rende applicabile ai docenti a tempo definito la sola disposizione speciale della c.d. "legge Gelmini" che, diversamente da quanto stabilito dal testo unico del pubblico impiego, impone anche ai docenti a tempo definito la preventiva autorizzazione, senza tuttavia prevedere alcuna sanzione per il caso di inosservanza*"(Consiglio di Stato, Sez. VII del 18 febbraio 2025, n. 1377).

Se così è, il percorso argomentativo della Corte dei conti è lineare alla luce del quadro normativo e alla luce della natura risarcitoria e restitutoria della responsabilità per danno all'erario. L'intervento della Corte dei conti trova infatti coerentemente spazio a fronte di danno all'erario, e non è né l'unico né il principale rimedio pensato dal legislatore a fronte dello svolgimento di attività extraistituzionali svolte illegittimamente dal dipendete; che hanno invece necessariamente conseguenze sul piano disciplinare nei diversi percorsi delineati dal legislatore per il personale contrattualizzato e in regime di diritto pubblico.

Su questo ragionamento aleggia però l'ombra dello scudo erariale di cui all'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2020, n. 120[29], dichiarato costituzionalmente legittimo dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 132 del 2024[30]. Tale norma - dalla sua entrata in vigore e sino al 31 dicembre 2025[31] - limita l'elemento soggettivo rilevante ai fini della configurabilità della responsabilità amministrativa per danno all'erario al dolo e la colpa grave per omissione o inerzia escludendo la responsabilità per colpa grave commessa con condotta attiva. Trattandosi di una norma generalista produce effetti irragionevoli laddove si applica a fattispecie produttive di danno erariale (ipoteticamente anche per lo svolgimento di attività extraistituzionali ad incompatibilità assoluta) che – se poste in essere nell'arco di tempo considerato e assistite da colpa grave commissiva - nulla hanno a che vedere né con l'orientamento al risultato né con le fatiche dell'amministrare che hanno sorretto l'argomentazione della Corte costituzionale[32], ma questa evidentemente è un'altra storia.

---

29 L. Carbone, *Una responsabilità erariale transitoriamente "spuntata". Riflessioni a prima lettura dopo il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "decreto semplificazioni"),* in *Federalismi*, 4 novembre 2020.

30 Per un approfondimento sulla portata di tale norma si rinvia a D. Bolognino, ***Ancora un tassello per la definizione di un nuovo equilibrio della responsabilità amministrativa per danno all'erario. Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024***, in ***Questa Rivista***, 2024, n. 2, 151 - 167.

31 Il termine di applicazione dello scudo erariale fissato nel testo originario del d.l. n. 76 del 2020 al 31 luglio 2021, è stato oggetto di successive proroghe sin dalla conversione dunque dalla legge di conversione 11 settembre 2020, n. 120, successivamente dall' art. 51, c. 1, lett. h), d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, dall'art. 1, c. 12-quinquies, lett. a), d.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 giugno 2023, n. 74, e, successivamente, dall' art. 8, c. 5-bis, d.l. 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 febbraio 2024, n. 18. Si ricorda che il decreto-legge 12 maggio 2025, n. 68, convertito dalla legge 2 luglio 2025, n. 100 ha stabilito che "*Il termine di cui all'articolo 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, relativo alla responsabilità erariale è differito al 31 dicembre 2025. La disciplina ivi prevista trova applicazione anche per i fatti commessi tra il 30 aprile 2025 e la data di entrata in vigore del presente decreto.*"

32 Evidenzia efficacemente come non vi sia alcuna contraddizione tra risultato e responsabilità sia tutt'altro che in contraddizione nella genesi della riforma del lavoro pubblico V. Tenore, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare*: lo "*scudo erariale*" è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare "*la fatica dell'amministrare*", che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti C1621, in *Rivista della Corte dei conti*, 2024, n. 4, 17.

* * * * *

Massima:

"*L'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili.*"