



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 12 del 30 gennaio 2024
a cura dell'Ufficio del massimario

Inammissibile la q.l.c. dell'art. 6, comma 10, legge n. 240/2010 sull'impossibilità dei docenti delle Università statali di ricoprire l'incarico di amministratore 'indipendente' in società profit.

Corte costituzionale 8 gennaio 2024, n. 3 – Pres. Barbera, Red. Patroni Griffi

Università – Professori – Incarichi incompatibili - Amministratore indipendente società – Docenti di università statali e non statali – Discriminazione – Questione inammissibile di costituzionalità

E' inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 10, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 ("Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento [...]"), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 33 Cost., dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, Trento. (1)

(1) I – Con ordinanza del 20 marzo 2023, n. 43, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige sede di Trento (oggetto di News a cura dell'UM n. 51 dell'11 aprile 2023) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 33 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 10, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 ("Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario"), nella parte in cui non consentirebbe ai docenti delle università statali di ricoprire l'incarico di amministratore indipendente presso società aventi scopo di lucro, a differenza dei docenti delle università non statali legalmente riconosciute.

II – Questo in sintesi il percorso motivazionale della sentenza della Corte costituzionale:

- a) la legge 30 dicembre 2010, n. 240 ("Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per

incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario") è intervenuta sulla disciplina in materia di organizzazione delle università, nonché sullo stato giuridico e sul reclutamento del personale accademico e ha delegato il Governo ad intervenire per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario;

b) la detta legge, con particolare riferimento ai regimi di incompatibilità, previsti per i docenti universitari, ha partitamente distinto tra: i) *attività totalmente incompatibili*; ii) *attività liberamente esercitabili*; iii) *attività consentite previa autorizzazione del rettore*; più precisamente, ha operato la seguente distinzione, stabilendo separate discipline:

I) attività extra-istituzionali incompatibili con la carriera universitaria, quali: «esercizio del commercio e dell'industria fatta salva 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, nel rispetto dei criteri definiti con regolamento adottato con decreto del Ministro ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400» (art. 6, comma 9, primo periodo, legge n. 240 del 2010);

II) attività che i professori e i ricercatori a tempo pieno:

- non possono svolgere: «esercizio di attività libero-professionale [...] fermo quanto disposto dagli articoli 13, 14 e 15 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, fatto salvo quanto stabilito dalle convenzioni adottate ai sensi del comma 13 del presente articolo» (art. 6, comma 9, secondo periodo, legge n. 240 del 2010);

- possono svolgere liberamente «anche con retribuzione» senza necessità di autorizzazione: «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, primo periodo, legge n. 240 del 2010);

- possono svolgere previa autorizzazione del rettore: «funzioni di didattica 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, legge n. 240 del 2010);

c) su tale normativa di base, il legislatore è intervenuto recentemente con il decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con mod., dalla legge 21 giugno 2023, n. 74 (*"Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche"*), incidendo sulla disciplina degli incarichi esterni dei professori e ricercatori universitari in regime di tempo pieno;

d) in particolare, con il comma 2-bis dell'art. 9 del decreto-legge n. 44 del 2023, come convertito, è stato aggiunto, all'art. 6 della legge n. 240 del 2010, il comma 10-bis, con il quale si è prevista la possibilità, per i professori e i ricercatori a tempo pieno, di svolgere, «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» e purché sussistano talune specifiche condizioni negative (assenza di esercizio di poteri esecutivi individuali, di situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza e di detrimento per le attività didattiche, scientifiche e gestionali dalla stessa affidate);
- e) con il successivo comma 2-ter è stata introdotta una disposizione di interpretazione autentica, avente ad oggetto il comma 10 dell'art. 6 della legge n. 240 del 2010, a norma della quale «Il primo periodo del comma 10 dell'articolo 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, con specifico riferimento alle attività di consulenza, si interpreta 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, fermo restando quanto previsto dall'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214»;
- f) alla luce del quadro normativo così ricostruito il giudice rimettente ha sostenuto che possa sussistere la violazione dei parametri costituzionali (art. 3, in combinato disposto con l'art. 33 Cost.), in quanto l'art. 6, comma 10, della legge n. 240 del 2010, non consentirebbe ai docenti delle università statali di ricoprire l'incarico di "amministratore indipendente" presso società aventi scopo di lucro (c.d. *profit*) e ciò creerebbe un'irragionevole disparità di trattamento con il personale docente nelle università non statali, al quale sarebbe, invece, permesso ricoprire tali cariche;
- g) tuttavia, la q.l.c. si appalesa inammissibile, nella misura in cui va considerato che la legge n. 240 del 2010 ha invero ad oggetto il sistema universitario nel suo complesso, comprensivo dunque delle università statali e non statali, ad esclusione di talune specifiche disposizioni, che riguardano espressamente le sole università statali, oppure le sole università non statali;
- h) ciò stante, la premessa interpretativa, che è stata posta a fondamento dei dubbi di legittimità costituzionale – ovvero sia la mancata applicazione della disposizione censurata ai docenti delle università non statali, i quali sarebbero quindi pregiudicati dalla dedotta presunta disparità di trattamento – avrebbe richiesto una più adeguata motivazione, dovendo, il giudice *a quo*, spiegare, perché riteneva che la disposizione in esame, che non fa riferimento a una data tipologia di università, diversamente da altre contenute nella stessa legge n. 240 del 2010, trovasse applicazione unicamente per i docenti delle università statali, contribuendo a delineare lo stato giuridico e il regime delle incompatibilità solo per questi ultimi;
- i) una siffatta inadeguata motivazione, in punto di non manifesta infondatezza, pertanto, determina l'inammissibilità della q.l.c. sollevata, in linea con il costante orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale, secondo cui l'ordinanza di rimessione deve contenere una sufficiente illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe la violazione del parametro costituzionale evocato.

III – Per maggiori approfondimenti in materia, si consideri quanto segue:

j) sul tema dell'inammissibilità della q.l.c., anche per omessa ricostruzione del quadro normativo, da parte del giudice *a quo* e/o per omessa o insufficiente motivazione della rilevanza in concreto della questione, si veda:

j1) Corte cost. 9 ottobre 2023, n. 186 (in *Foro it.*, 2023, I, 2973) secondo cui: *“È inammissibile, per difetto di adeguata motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4 ter, commi 1, lett. c), e 2, d.l. 1° aprile 2021 n. 44, convertito, con modificazioni, nella l. 28 maggio 2021 n. 76, come inserito dall’art. 2 d.l. 26 novembre 2021 n. 172, convertito, con modificazioni, nella l. 21 gennaio 2022 n. 3, nella parte in cui impone la vaccinazione quale requisito essenziale per il personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture di cui all’art. 8 ter d.leg. 30 dicembre 1992 n. 502, in riferimento agli art. 3 e 4 Cost.”*; in particolare, la Corte accoglieva l’eccezione d’inammissibilità, per difetto di adeguata motivazione sulla non manifesta infondatezza, nella specie sollevata con riferimento all’art. 3 Cost. (per carenza di ragionevolezza sulla mancata estensione dell’obbligo vaccinale ai c.d. lavoratori a contratto esterni alle strutture sanitarie) e all’art. 4 Cost. (per violazione del diritto al lavoro), in quanto l’ordinanza di rimessione avrebbe dovuto contenere una «autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato»;

j2) Corte cost. 1° giugno 2023, n. 108 (in *Giur. cost.*, 2023, 1171) secondo cui: *“Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’ art. 6, comma 6, d.l. 30 novembre 2013, n. 133, come convertito, in combinato disposto con l’ art. 1, comma 148, l. 27 dicembre 2013, n. 147, come sostituito dall’ art. 4, comma 12, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, come convertito, censurato per violazione degli artt. 3,41 e 53 Cost., in quanto prevede che, a seguito dell’aumento di capitale della Banca d’Italia, ai maggiori valori iscritti nel bilancio dei partecipanti, relativo all’esercizio in corso al 31 dicembre 2013, si applica un’ imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell’ IRAP e di eventuali addizionali, da versarsi in unica soluzione, entro il 16 giugno 2014, pari al 26% del valore nominale delle quote di nuova emissione, al netto del valore fiscalmente riconosciuto”*; ciò in quanto: *“La questione non è sorretta da adeguata motivazione sulla non manifesta infondatezza, poiché il giudice a quo non chiarisce le ragioni per cui la supposta retroattività della normativa censurata violerebbe i parametri invocati. Né, del resto, stante il principio di autosufficienza dell’ordinanza di rimessione, è possibile colmare tali lacune facendo ricorso alle integrazioni al riguardo ricavabili dalle memorie delle parti costituite”*;

j3) Corte cost. 16 marzo 2023, n. 42 (in *Giur. cost.*, 2023, 541, nonché oggetto di News n. 50 del 6 aprile 2023, a cura dell’UM) per la quale: *“Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 36, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)”*, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda bis; pur dando atto che il giudice *a quo* ha spiegato esaurientemente di dover applicare l’art. 36, comma 3, t.u. edilizia, essendo chiamato a giudicare sulla (pregiudiziale), impugnazione del silenzio-rigetto sull’istanza di sanatoria, formatosi secondo il meccanismo ivi previsto, le sollevate questioni sono,

tuttavia, inammissibili per altro profilo e cioè per una incompleta ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento, che si traduce in una motivazione insufficiente in ordine alla non manifesta infondatezza dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale; il rimettente non si sarebbe soffermato sulla natura del potere di sanatoria e sulla *ratio* del silenzio-rigetto, né si è invero confrontato con gli orientamenti giurisprudenziali in ordine alla relativa tutela e ciò, dunque, ha compromesso l'*iter* logico-argomentativo, a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza;

- j4) Corte cost. 18 ottobre 2022, n. 213 (in *Giur. cost.*, 2022, 2285, nonché oggetto di News a cura dell'UM n. 78 dell'8 giugno 2023) che ha ritenuto inammissibile la q.l.c., per la ricostruzione del quadro normativo alla base della prospettazione della questione, che non consente di comprendere le ragioni per le quali il giudice *a quo* ritiene di dover applicare la disposizione oggetto di censura;
- j5) Corte cost. 31 marzo 2022, n. 81 (in *Giur. cost.*, 2022, 909; nonché oggetto della News US n. 39 del 29 aprile 2022) che ha dichiarato inammissibili le q.l.c. sollevate dal T.a.r. per la Lombardia, sez. III, con ordinanza 20 luglio 2020, n. 1374 (oggetto della News US, n. 90 del 25 agosto 2020) relative alla legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1, 2 e 3, c.p.a., per come interpretato dal c.d. diritto vivente, secondo cui, in caso di implicita decisione sull'eccezione di incompetenza in sede cautelare, sarebbe precluso al giudice della fase del merito pronunciarsi, a propria volta, sull'eccezione di incompetenza;
- j6) Corte cost. 3 marzo 2022, n. 52 (in *Giur. cost.*, 2022, 2, 670; nonché oggetto della News US n. 28 del 17 marzo 2022, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti);
- j7) Corte cost. 18 febbraio 2022, n. 36 (in *Foro amm.*, 2022, II, 1086, nonché oggetto della News US n. 25 del 7 marzo 2022, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti); in particolare, la Corte cost. ha ritenuto che l'ordinanza di rimessione "*avrebbe dovuto confrontarsi con [l'] evoluzione della normativa statale, soprattutto in considerazione del fatto che l'adozione della legge regionale censurata è stata determinata dalla carenza del personale specializzato particolarmente avvertito nel settore della medicina d'urgenza*"; talché il mancato confronto con il complessivo quadro normativo statale di riferimento comporta pertanto una "*insufficiente motivazione*" sulla non manifesta infondatezza, con riferimento ai presupposti, che invece consentono di ricorrere alla stipulazione di contratti di lavoro autonomo, onde far fronte alla carenza di personale medico nelle strutture sanitarie, con conseguente inammissibilità della q.l.c. sollevata;
- j8) Corte cost. 21 febbraio 2020, n. 30 (in *Giur. cost.*, 2020, 222 e inoltre oggetto della News US n. 28 del 13 marzo 2020), che ha ritenuto priva di rilevanza la questione sollevata dal Consiglio di Stato, sez. VI, con ordinanza 1° marzo 2019, n. 1431 (oggetto della News US n. 29 dell'11 marzo 2019);
- j9) inoltre, possono considerarsi in materia le seguenti ulteriori sentenze: Corte cost., 28 ottobre 2021, n. 201 (in *Amb. e sviluppo*, 2021, 12, 917); 8 aprile 2021, n. 61 (in *QG* 2021; *Riv. esec. forzata*, 2021, 2, 519; in *Fallim.*, 2021, 6, 753, con nota di MONTANARI); 9 febbraio 2021, n. 15 (in *Foro it.*, 2021, 4, 1, 1149); 4 dicembre 2020, n. 264 (in *Lav. giur.*, 2021, 4, 387, con nota di SANTORO); 14 ottobre 2020,

n. 213 (in *Foro it.*, 2020, 12, 1, 3678); 30 ottobre 2020, n. 229 (in *QG*, 2020; *Dir. pen. e proc.*, 2021, 1, 25); 3 marzo 2015, n. 27 (in *QG*, 2015 con nota di SALVATO, nonché in *Foro it.*, 2015, 4, 1, 1117).

