

UFFICIO STUDI CODAU

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

POSSESSO DELLA PARTITA IVA, CARATTERE OCCASIONALE O PROFESSIONALE?

Premessa: il fatto

La sentenza in commento¹, ripercorre ancora una volta la *vexata quaestio* dell'inquadramento dell'attività extra istituzionale di un professore di ruolo a tempo pieno. La Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna con la sentenza n. 211/2017 ha condannato il Professore al pagamento, in favore dell'Università degli Studi di Bologna, di euro 30.149,00 (oltre interessi legali, rivalutazione monetaria e spese di giudizio) a titolo di risarcimento del danno per l'indebita percezione di compensi derivanti dall'espletamento di attività extra-istituzionali non autorizzate svolte negli anni 2007-2015. La citata sentenza definisce l'attività svolta dal Professore come libero professionale ed in regime di incompatibilità svolgendo attività di consulenza di parte o d'ufficio per le misurazioni fonometriche nell'ambito di procedimenti giudiziari con abitualità, sistematicità e continuità. La sentenza, secondo il giudice della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna, è sostenuta anche dal possesso ininterrotto e da lungo tempo di una partita IVA da parte del docente stesso. La Corte dei Conti, terza sezione giurisdizionale Centrale d'Appello, con sentenza n. 198 del 27 settembre 2019, ribalta totalmente le conclusioni del giudice di prime cure, assolvendo il Professore in quanto *"la titolarità di una partita IVA da parte di un docente universitario, soprattutto se non accompagnata dall'iscrizione in Albi professionali, non implica, automaticamente, che ogni attività fatturata sia contraria ai doveri di esclusività, in quanto non è accertativa del carattere di abitualità e sistematicità della stessa"*.

Inquadramento normativo dell'incompatibilità.

La pronuncia in oggetto è importante perché torna ad occuparsi, tra gli altri aspetti, di una questione interpretativa spesso dibattuta nelle varie pronunce giurisprudenziali anche in virtù della complessità della disciplina sul regime di incompatibilità dei docenti universitari a tempo pieno.

¹ Si ringrazia per la collaborazione al testo dott.ssa Alessandra Ciccarelli Università di Camerino Avvocatura di Ateneo e dott.ssa Claudia Caprodossi Università di Camerino Area Persone, Organizzazione e Sviluppo

Ad oggi l'aspetto dell'incompatibilità, in particolare dei docenti universitari a tempo pieno, risulta disciplinata da varie norme, formalmente ancora in vigore.

A tal proposito, l'art. 11 c. 5 lett. a) del DPR 11 luglio 1980, n. 382², prevede l'incompatibilità dei Professori a tempo pieno con lo *“svolgimento di qualsiasi attività professionale e di consulenza esterna e con la assunzione di qualsiasi incarico retribuito e con l'esercizio del commercio e dell'industria; sono fatte salve le perizie giudiziarie e la partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti pubblici territoriali e degli enti di ricerca, nonché le attività, comunque svolte, per conto di amministrazioni dello Stato, enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale purché prestate in quanto esperti nel proprio campo disciplinare e compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali”*. Il docente a tempo pieno può svolgere attività scientifiche e pubblicistiche, espletate al di fuori di compiti istituzionali, nonché lo svolgimento di attività didattiche, comprese quelle di partecipazione a corsi di aggiornamento professionale, di istruzione permanente e ricorrente svolte in concorso con enti pubblici, purché tali attività non corrispondano ad alcun esercizio professionale.

Il Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 recante *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni”*, all'art. 53 disciplina l'incompatibilità ed il cumulo degli impieghi con la previsione che il dipendente pubblico non possa svolgere incarichi retribuiti che non siano conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. È il citato articolo 53 che affida alle Università il compito di disciplinare in autonomia le modalità del rilascio delle autorizzazioni, precisando che, in caso di inosservanza, il compenso dovrà essere versato all'amministrazione di appartenenza al fine di incrementare il fondo di produttività o di fondi equivalenti, pena l'ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei Conti³. La c.d. Legge Gelmini⁴ ha precisato, all'art. 6, che i docenti universitari in regime di tempo pieno fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali, possono svolgere liberamente attività retribuite di referaggio, lezioni e seminari, attività di collaborazione scientifica e di consulenza, divulgazione scientifica e attività di pubblicazioni editoriali ma non possono esercitare attività libero-professionale.

² Recante *“Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica”* così come modificato dall' art. 3, L. 9 dicembre 1985 n. 705 e dall'art. 3, L. 18 marzo 1989, n. 118.

³ Art. 53 comma 7-bis, inserito dall'art. 1, comma 42, lett. d), L. 6 novembre 2012, n. 190.

⁴ 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”*.

L'attività di collaborazione scientifica e di consulenza ed il regime della partita IVA per i docenti a tempo pieno

La sentenza in oggetto torna ad occuparsi del regime delle attività incompatibili per il docente a tempo pieno e del contestuale possesso della partita IVA.

Spesso, infatti, la Corte dei conti (nelle varie sezioni giurisdizionali regionali), riferendosi alla disposizione di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 633/1972⁵, ha statuito che il semplice possesso della partita IVA costituisce un indice sufficiente a dimostrare l'esercizio di un'attività continuativa e sistematica di tipo libero-professionale e, pertanto, incompatibile in via assoluta (non autorizzabile) con lo status di professore universitario a tempo pieno. Questo perché, se l'apertura della partita IVA è obbligatoria quando un soggetto avvia l'esercizio di un'impresa, arte o professione, risulta evidente che lo stesso soggetto svolga tale attività con carattere continuativo ed abituale⁶. Ciò renderebbe la suddetta attività vietata per il docente a tempo pieno che dunque non può essere titolare di partita IVA⁷.

L'odierna pronuncia rigetta una interpretazione di tal genere che risulta appiattita su un piano meramente formalistico e astratto, sottolineando, al contrario, che *“la titolarità di una partita IVA da parte di un docente universitario, soprattutto se non accompagnata dall'iscrizione in Albi professionali, non implica, automaticamente, che ogni attività fatturata sia contraria ai doveri di esclusività, in quanto non è accertativa del carattere di abitualità e sistematicità della stessa”*.

Su questo punto era stato chiaro il MIUR che, nel suo Atto di Indirizzo avente ad oggetto l'aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione⁸, aveva abbracciato l'orientamento giurisprudenziale meno restrittivo secondo cui *“la titolarità della partita IVA per quanto possa ritenersi un elemento caratterizzante dell'attività libero-professionale o di impresa non può essere considerata di per sé sufficiente a provare la sistematicità e stabilità dell'esercizio della stessa”*. Il possesso della partita IVA si pone solamente quale *“indice sintomatico”* di un'attività di natura professionale e deve essere valutato in concreto assieme ad altri elementi che maggiormente si pongono quali indici rivelatori dell'attività.

⁵ “Per esercizio di arti e professioni si intende l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, di qualsiasi attività di lavoro autonomo da parte di persone fisiche ovvero da parte di società semplici o di associazioni senza personalità giuridica costituite tra persone fisiche per l'esercizio in forma associata delle attività stesse”;

⁶ Indicativo in tale senso è anche l'art. 35 del d.P.R. n. 633/1972 che prevede espressamente che la partita IVA viene aperta su denuncia (quindi per espressa volontà personale) di chi intende esercitare l'impresa, l'arte o la professione.

⁷ Basti pensare, a mero titolo esemplificativo, alla sentenza che ha originato la presente sentenza di appello. Ci si riferisce alla pronuncia della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna, n. 211 del 2017. Su tesi simili cfr. Corte conti, sez. Emilia Romagna, 31.10.2017, n. 210, Corte conti, 30.10.2018 n. 209; Corte conti, sez. Friuli Venezia Giulia, 26.9.2018 n. 47.

⁸ MIUR, Atto di Indirizzo n. 39 del 14 maggio 2018.

Sulla stessa linea interpretativa si situano anche il CUN e la CRUI secondo cui *“appare indispensabile interpretare in maniera non eccessivamente restrittiva l’incompatibilità per il docente a tempo pieno della titolarità di partita IVA e dunque ritenere che anche i medesimi professori possono risultare titolari di partita IVA”*⁹.

Si è inserita recentemente in questo contesto anche la risposta del MIUR del 18 giugno 2019 ad un quesito posto dal segretario nazionale dell’Unione Sindacale dei Professori e Ricercatori Universitari” (U.S.P.U.R.) del 27 maggio 2019¹⁰. Il quesito posto dall’USPUR consiste fondamentalmente in una richiesta di chiarezza in merito alla possibilità per il docente a tempo pieno di svolgere liberamente, anche in modo non occasionale, l’attività di consulenza, con i soli limiti del rispetto degli obblighi istituzionali e del divieto di svolgere attività libero professionale, intesa come attività effettiva, abituale e prevalente. Secondo L’USPUR l’attività di consulenza consentita ai docenti a tempo pieno non si differenzerebbe per oggetto né per finalità rispetto a quella professionale, dalla quale si distingue solo per le modalità organizzative e gestionali.

Il MIUR, nella sua risposta¹¹, precisa che la corretta individuazione delle attività incompatibili per il docente a tempo pieno non può prescindere, in primo luogo, dall’esclusivo riferimento all’art. 6, comma 10 L. 240/2010 che, nei fatti, ha superato le elencazioni delle attività compatibili con il tempo pieno di cui alla normativa precedente.

Posto ciò, secondo il MIUR, nonostante l’esistenza di un indirizzo giurisprudenziale certamente più restrittivo, secondo il dettato dell’art. 6, comma 10 L. 240/2010 esiste la possibilità per i docenti a tempo pieno, compatibilmente con il rispetto dei loro doveri istituzionali, di svolgere attività extraistituzionali, incluse le consulenze, anche continuative, realizzate in favore di privati, enti pubblici ovvero a fini di giustizia ed indipendentemente dalla retribuzione.

Già nell’atto di indirizzo sopra citato il MIUR aveva chiaramente indicato i presupposti necessari affinché l’attività di consulenza prestata dal docente rientrasse nella nozione di cui all’art. 6, comma 10, L. 240/2010 e, nella risposta al quesito, aggiunge che *“tali attività possono essere svolte anche in qualità di attività in regime di partita IVA ma a condizione che non sia richiesta l’iscrizione ad albi professionali – se non nei limiti in cui sia consentita l’iscrizione all’Albo a professori a tempo pieno - e, in ogni caso, in assenza di un’organizzazione di mezzi e di persone preordinata al loro svolgimento”*¹².

⁹ Cfr. CRUI, *Il regime di incompatibilità proprio dei docenti universitari a tempo pieno*, 2017.

¹⁰ U.S.P.U.R., *Quesiti sul regime di incompatibilità dei docenti a tempo pieno*, 27 maggio 2019.

¹¹ Cfr. risposta MIUR nella persona del Capo Dipartimento Prof. Valditara.

¹² Tali presupposti sono rappresentati dai seguenti indici:

In conclusione, sebbene si debba rifuggire dall'idea che il mero possesso della partita IVA possa essere inteso come indubbio indice di svolgimento di attività continuativa ed abituale e dunque incompatibile, è necessario tuttavia evitare il rischio di assimilare l'attività di consulenza a quella professionale poiché, se così fosse, si eluderebbe la finalità di una norma essenziale (quale quella sull'incompatibilità del personale assunto in regime di tempo pieno) con un conseguente ed inevitabile contrasto con il principio di cui all'art. 98 della Costituzione.

È necessario, pertanto, analizzare le varie situazioni, accertando, in base ad indici concreti, che l'attività extraistituzionale del docente a tempo pieno – anche se di pregio dal punto di vista economico – non risulta ostativa della presenza del docente in ateneo e rivela un carattere occasionale e non organizzato. Solo in tal caso, e solo ove si accerti che si tratta di attività di consulenza e non certamente professionale, la stessa può essere ricompresa tra quelle liberamente esercitabili dal docente a tempo pieno ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, comma 10 l. 240/2010, con possibilità di utilizzazione del regime della partita IVA.

-
- Prestazione resa a titolo personale, non in forma organizzata, e a carattere non professionale, di natura occasionale e dunque non abituale ma saltuaria;
 - Prestazione di un'opera di natura intellettuale, non caratterizzata dal compimento di attività tipicamente riconducibili alle figure professionali di riferimento;
 - Prestazione resa in qualità di esperto della materia (...) riconducibile tipicamente al settore concorsuale di afferenza;
 - Attività che deve concludersi con un parere, una relazione o uno studio.