

(...)

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA**

composta dai Magistrati:

dott. Ernesto Gargano Presidente f.f.

dott. Francesco Albo Consigliere – relatore

dott.ssa Gaia Palmieri Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità iscritto al (...) del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale nei confronti di (...), rappresentato e difeso nel presente giudizio dagli avv.ti Orazio Abbamonte, pec ..., e Stefano Russo, pec ... con i quali elegge domicilio in Napoli al viale A. Gramsci n. 16.

Esaminati gli atti della causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 2 luglio 2019, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Francesca Cerino, il Consigliere relatore dott. Francesco Albo, il Pubblico Ministero, nella persona del V.P.G. dott. Marco Catalano, nonché l'avv. Stefano Russo, su delega dell'avv. Abbamonte.

**FATTO**

**1.** Con atto di citazione depositato il 7 novembre 2018, la Procura regionale ha convenuto in giudizio il soggetto in epigrafe, per sentirlo condannare al risarcimento del danno nei confronti dell'Università degli studi di Napoli Federico II, a seguito del presunto espletamento, nel periodo dal 2012 al 2016, di una serie di incarichi extraistituzionali privi di autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza ed incompatibili con l'attività di ricercatore a tempo pieno svolta in quel periodo. L'iniziativa del Requirente, che prende le mosse da una denuncia del 16.06.2017 da parte della Guardia di Finanza, quantifica il presunto danno in euro 972.930,05, quale ammontare complessivo dei compensi percepiti a fronte di incarichi professionali sprovvisti dell'autorizzazione prescritta dall'art. 53, comma 7 e 7 bis del D.lgs n. 165 del 2001.

All'esito delle indagini condotte dalla Guardia di Finanza, sarebbe emerso che il convenuto, all'epoca dei fatti ricercatore a tempo pieno presso la Facoltà di Ingegneria, sarebbe stato titolare di partita IVA, nonché di omonima impresa individuale in Benevento, in violazione sia della normativa speciale regolante l'attività dei professori universitari, ossia dell'art. 6, c. 9 e 10, della Legge n. 240 del 2010, sia del divieto generale sancito dall'art. 60 D.P.R. n. 3 del 1957.

Sulla base anche dell'elevato numero degli incarichi svolti – oltre 50 – nel periodo considerato, elencati in dettaglio in un prospetto allegato all'atto di citazione (sub all. 1), la Procura ritiene che l'attività extra-istituzionale svolta in regime di partita IVA dal convenuto abbia assunto le caratteristiche di un'attività libero professionale abituale e continuativa, come tale incompatibile con lo status di ricercatore a tempo pieno, rivestito dall'odierno convenuto fino al 31.10.2016, alla stregua della richiamata normativa di settore (l. n. 240/2010).

Tale incompatibilità sarebbe stata riconosciuta anche dalla stessa Università, che, sulla base della documentazione versata in atti dalla Procura, avrebbe avviato e concluso alcuni procedimenti di recupero di emolumenti stipendiali erogati per il regime di tempo pieno, nonché richiesto il riversamento di alcuni dei compensi indebitamente percepiti.

**2.** Secondo la prospettazione accusatoria, dall'omissione degli obblighi autorizzativi e dalla violazione dei regimi d'incompatibilità, cui il convenuto era *ex lege* assoggettato,

sarebbe derivato un danno finanziario connesso all'omesso versamento in entrata dei compensi percepiti in violazione del divieto di cui all'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001, a nulla rilevando

l'autorizzazione in sanatoria prodotta dalla difesa del (...), a firma del Direttore del Dipartimento *pro tempore*, attesa l'assenza di data certa, l'omessa specificazione delle attività autorizzate, nonché l'incompetenza funzionale dell'autorizzante al rilascio di tale provvedimento, peraltro non contemplato dal regolamento di Ateneo.

All'importo del danno, quantificato in euro 972.930,05, la Procura chiede che siano aggiunti gli interessi previsti per i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (art. 1284, comma 4 c.c.) a decorrere dalla citazione e fino all'adempimento, oltre alle spese di giustizia.

**3.** Con comparsa depositata il 12 giugno 2019, a firma degli avv. Orazio Abbamonte e Stefano Russo, si è costituito in giudizio il convenuto, che, preliminarmente, ha eccepito l'inammissibilità della citazione per genericità dell'invito a dedurre e per l'asimmetria tra gli addebiti ivi mossi e quelli formulati nell'atto introduttivo, laddove si contesterebbe un profilo del tutto nuovo ed inedito, ossia lo svolgimento di attività libero professionale.

Ha eccepito, altresì, la nullità dell'atto di citazione per violazione degli artt. 36, 44 e 86 commi 2, lett. e), e 6 del d.lgs 174/2016, per insufficiente esposizione dei fatti, della qualità nella quale sarebbero stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti la ragione della domanda, dolendosi, in particolare, dell'assenza di riferimenti, nell'atto introduttivo, alla tipologia di attività svolta in asserita violazione del dovere di esclusività, considerata anche la fuorviante contestazione relativa a presunti incarichi di consulenza medico legale, del tutto estranei all'attività svolta dal convenuto ed al suo settore disciplinare (ingegneria).

Sotto altro profilo, ha eccepito la nullità dell'atto di citazione ai sensi dell'art. 86 co. 2 lett. c) del Cgc per omessa indicazione dei criteri per la determinazione del danno.

Da ultimo, ha eccepito l'intervenuta prescrizione (parziale) dell'azione, atteso che alcune delle condotte contestate risalirebbero al 2012, mentre il primo atto interruttivo sarebbe stato allo stesso notificato solo in data 5 giugno 2018.

Nel merito, la difesa del (...) ha respinto gli addebiti mossi in relazione all'incompatibilità tra l'apertura di partita IVA e l'attività di docenza svolta e ha contestato la concreta determinazione del danno, basata sulla mera sommatoria degli importi che si assumono percepiti, tenendo anche conto di voci – quali tasse, imposte e costi sostenuti – che non avrebbero costituito compenso di cui avrebbe comunque beneficiato.

In ogni caso, ha escluso la sussistenza di eventuali profili d'incompatibilità eventualmente esistenti alla stregua dell'intervenuta autorizzazione in sanatoria, rilasciata ora per allora, a firma del Direttore del Dipartimento *pro tempore*, poi deceduto.

Da qui, dunque, la richiesta di proscioglimento dagli addebiti mossi all'odierno convenuto, il cui puntuale assolvimento dei doveri di servizio nei confronti dell'Università non sarebbe stato mai compromesso dall'attività svolta all'esterno, come comprovato peraltro dall'assenza di contestazioni a riguardo. Da ultimo, ha richiesto la sospensione del giudizio in attesa della definizione della questione controversa relativa all'autorizzabilità in sanatoria degli incarichi di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 da parte della Corte di Cassazione, Sez. II, che, con ordinanza n. 1663 del 22.1.19, avrebbe rinviato a nuovo ruolo il giudizio vertente su analoga fattispecie, richiedendo una relazione all'Ufficio Massimario.

Ha concluso, pertanto, per la richiesta di declaratoria di nullità della citazione e, in via gradata, per il rigetto della domanda; in via ulteriormente subordinata ha chiesto

la declaratoria di prescrizione parziale della pretesa risarcitoria, con esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

Con ogni conseguente statuizione sulle spese.

**4.** All'udienza del 2 luglio 2019, dopo la relazione del Magistrato, è intervenuto il Pubblico Ministero, che dopo aver richiamato la recente ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 17124/2019, ha insistito sull'inconfigurabilità di un'autorizzazione postuma per gli incarichi in questione.

Si è inoltre opposto alla richiesta di sospensione del giudizio avanzata dalla difesa e ha concluso riportandosi integralmente all'atto introduttivo.

L'Avvocato Russo ha insistito su quanto chiesto, dedotto ed eccepito negli scritti difensivi, insistendo sulla richiesta di sospensione del giudizio e, in subordine, sulla richiesta di proscioglimento alla luce dell'autorizzazione – seppur rilasciata ora per allora – rilasciata dall'Amministrazione.

Al termine, la causa è stata tratta in decisione.

## **DIRITTO**

**5.** La fattispecie di responsabilità sottoposta all'odierno esame concerne il danno finanziario presuntivamente cagionato all'Università degli studi di Napoli Federico II, a seguito del mancato riversamento dei compensi derivanti da una serie di incarichi svolti dal (...) nel periodo 2012/2016, in assenza delle preventive autorizzazioni datoriali ed incompatibili con l'attività di ricercatore a tempo pieno e indeterminato dallo stesso esercitata all'epoca dei fatti.

Preliminarmente, il Collegio, seguendo l'ordine logico-giuridico nella trattazione delle questioni - evocato dall'art. 101, comma 2, C.G.C. - è chiamato a scrutinare le questioni pregiudiziali e gradatamente, prima del merito vero e proprio, quelle preliminari di merito, fermo restando che l'ordine di trattazione è rimesso al prudente apprezzamento del Giudice, secondo motivate ragioni di logica giuridica e di coerenza e ragionevolezza (Corte Cost. n. 272/2007).

**6.** Per pregiudizialità logico- giuridica, dunque, va scrutinata la richiesta di sospensione del giudizio avanzata dalla difesa, in attesa della definizione, da parte della Corte di Cassazione, sez. II, della questione di diritto relativa all'autorizzabilità ora per allora degli incarichi esterni per il personale universitario, a seguito dei provvedimenti (rinvio a nuovo ruolo ed acquisizione di una relazione dell'Ufficio studi e massimario) disposti con ordinanza n. 1663 del 22 gennaio 2019.

A questo riguardo, l'art. 106, comma 1, Cgc individua, quale presupposto della temporanea quiescenza processuale, la connessione di pregiudizialità-dipendenza tra rapporti giuridici diversi e autonomi che risultino collegati in modo tale che la situazione giuridica della causa pregiudiziale (petitum), da accertarsi con efficacia di giudicato, si ponga come elemento costitutivo, modificativo, impeditivo o estintivo del distinto rapporto dedotto nella causa dipendente.

Per costante giurisprudenza delle Sezioni riunite, la sospensione necessaria dev'essere ordinata se la decisione della controversia "dipenda" dalla definizione di un'altra causa; essa non postula un mero collegamento tra due emanande sentenze, ma richiede *"l'esistenza di un vincolo di consequenzialità, in virtù del quale uno dei due giudizi, oltre ad essere in concreto pendente ed a coinvolgere le stesse parti, investa una questione di carattere pregiudiziale, cioè un indispensabile antecedente logico-giuridico, la cui soluzione pregiudichi, in tutto o in parte, l'esito del processo da sospendere, in modo che possa astrattamente configurarsi l'ipotesi del conflitto di giudicati"* (Sez. riun., ord. 3 luglio 2018 n. 8; id. 6 aprile 2018, n. 4).

Muovendo dalle considerazioni che precedono, la richiesta di sospensione dev'essere disattesa da questo giudice, in possesso di sufficienti elementi per decidere, giacchè difettano i presupposti di pregiudizialità logico giuridica rispetto ad altro giudizio

civile intercorrente tra parti del tutto diverse e la cui decisione resta del tutto ininfluenza ai fini del presente processo.

**7.** Va disattesa l'eccezione d'inammissibilità (*rectius*, nullità) dell'atto di citazione "per mancanza di un puntuale e specifico invito a dedurre" e per discrasia tra le contestazioni ivi presenti e quelle contenute nell'atto di citazione.

**7.1** Sotto il primo profilo, la censura avverso l'invito a dedurre è innanzitutto inammissibile per intempestività, non essendo stata formulata in sede di deduzioni difensive (all. n. 3 al fascicolo di difesa), ossia "nella prima difesa successiva all'atto o alla notizia di esso", come richiesto dall'art.45, comma 2, Cgc.

Tale eccezione, pertanto, non può essere più proposta in sede di successiva comparsa di costituzione e risposta, avendovi la parte rinunciato, seppur tacitamente (art. 45, comma 3, Cgc).

La censura è altresì inammissibile per genericità, in quanto, in modo del tutto apodittico, non esplicita le lamentate carenze contenutistiche dell'invito a dedurre rispetto al paradigma previsto dall'art. 67 Cgc – che peraltro appare rispettato – né chiarisce quali siano i riflessi pregiudizievoli sul pieno esercizio di difesa da parte dell'odierno convenuto.

**7.2** Non coglie nel segno la seconda eccezione, relativa ad una presunta discrasia contenutistica tra l'atto di citazione, che contesta lo svolgimento di attività libero professionale, e l'invito a dedurre, il quale farebbe riferimento solamente allo svolgimento di attività non autorizzate dall'Ateneo di appartenenza.

Dalla dedotta asimmetria tra i fatti costitutivi di addebito e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, discenderebbe un indebito ampliamento della *causa petendi* introdotta in giudizio rispetto ad addebiti del tutto inediti e non formulati in sede istruttoria, con conseguente nullità dell'atto di citazione ex art. 87 Cgc.

Il Collegio, esaminati gli atti di causa, ritiene la censura infondata, atteso che l'invito a dedurre, contrariamente a quanto dedotto dalla difesa, fa riferimento non solo allo svolgimento di incarichi non autorizzati (peraltro elencati in dettaglio nel prospetto ivi allegato sub n.1), ma anche (cfr. pag. 4) alla titolarità di partita IVA, di omonima impresa individuale, nonché "*all'esercizio in maniera abituale di una professione economica*".

A tal fine, rinvia espressamente alla nota dell'Università prot. n. 104836 del 14.11.2017, il cui oggetto fa specifico riferimento a: "*incompatibilità **esercizio di attività libero professionale in regime di partita IVA** con lo status di ricercatore universitario a tempo pieno ricoperto dal 1/1/1997 al 31/10/2016*". Nessuna discrasia contenutistica, pertanto, si ritiene sussistere tra l'atto introduttivo del giudizio e l'invito a dedurre, tenuto anche conto della documentazione ivi testualmente richiamata.

**8.** La difesa eccepisce altresì la nullità dell'atto di citazione perchè sprovvisto di una sufficiente esposizione dei criteri per la determinazione del danno (art. 86, comma 2, lett. c, del Cgc), nonché dei fatti, della qualità nella quale sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti ragioni della domanda (art. 86, comma 2, lett. e, del Cgc).

**8.1** Il primo ordine di censure risulta infondato, atteso che nell'atto introduttivo, il danno, relativo ai compensi non riversati all'amministrazione ex art. 53, comma 7, del d. lgs. n. 165/2001, viene quantificato nella misura di euro 972.930,05, quale "reddito extra per attività non autorizzata" (cfr. pag. 1).

L'importo, inoltre, risulta chiaramente corrispondente al totale imponibile derivante alla sommatoria dei singoli incarichi, quale esplicitata nel prospetto di dettaglio allegato all'atto di citazione. Alla stregua dei predetti elementi, non si riscontra alcuna violazione dell'art. 86, comma 2, lett. c, del Cgc.

**8.2** E' parimenti infondata la doglianza relativa all'omessa specificazione, in sede di atto introduttivo, del tipo di attività svolta in violazione del dovere di esclusività e del nesso di causalità che collegherebbe i suoi comportamenti violativi delle disposizioni normative invocate da controparte. Tale lacuna contenutistica, ad avviso della difesa, risulterebbe ancora più grave, alla luce della contestazione (cfr. pag. 4) relativa allo svolgimento di presunti incarichi di consulenza in un ambito – quello medico legale - del tutto estraneo all'attività svolta dal convenuto ed al suo settore disciplinare (ingegneria).

Tale circostanza, peraltro, sarebbe stata già chiarita dal convenuto nelle proprie deduzioni difensive – laddove affermava di non essere medico né titolare di studio medico – ma, ciononostante, fedelmente riprodotta nell'atto di citazione.

Il Collegio, a riguardo, ritiene che il riferimento all'attività medico legale sia evidente frutto di un refuso materiale, reiterato – per evidente disattenzione – in sede di redazione dell'atto introduttivo.

Siffatta incongruenza, tuttavia, non compromette la validità dell'atto di citazione, in quanto quest'ultimo si premura comunque di specificare i fatti oggetto di contestazione, elencando tutti i singoli incarichi esterni – oltre 50 - svolti dal convenuto nel periodo 2012/2016.

All'atto introduttivo – al pari dell'invito a dedurre – risulta, infatti, allegato (all."1") un lungo prospetto contenente la specificazione, per ciascun incarico, del soggetto conferente con annesso codice fiscale / partita IVA, della sede legale, dell'ammontare lordo e netto del compenso ricevuto, nonché dell'anno di riferimento.

L'omessa indicazione dell'attività oggetto dell'incarico, pur alla luce dell'indebito riferimento all'attività medico legale, non inficia la validità dell'atto di citazione, giacché l'elenco, facente parte integrante dell'atto introduttivo, è stato redatto dalla Guardia di Finanza sulla base delle dichiarazioni dei redditi annuali del diretto interessato (modelli "Unico persona fisica" relativi ai vari anni d'imposta- quadri RE relativi a redditi da lavoro autonomo), dalle fatture da questi emesse a partire dal 2011 e prodotte in sede di verifica fiscale, nonché dalle dichiarazioni (mod. 770 - quadri AU) presentate dagli enti committenti degli incarichi in qualità di sostituto d'imposta.

L'evidente incongruenza contenuta nell'atto di citazione, anche in riferimento alla qualità in cui i "fatti" sono stati commessi, è dunque derubricabile a mera irregolarità, dal momento che l'elencazione degli incarichi ivi allegata è ricostruita sulla base di atti dichiarati e forniti dallo stesso convenuto e dunque tratta da elementi pienamente rientranti nella sfera conoscitiva e di disponibilità di quest'ultimo.

Nel delineato contesto, pertanto, nessuna concreta lesione al diritto di difesa può essere validamente stigmatizzata dal (...), il quale risulta perfettamente edotto dei singoli incarichi contestati, essendo stato il relativo elenco redatto sulla base della documentazione fiscale (fatture e dichiarazioni dei redditi) da lui emessa e in suo possesso, in ragione anche degli obblighi di custodia sanciti dalla normativa fiscale. L'atto di citazione, inoltre, richiama puntualmente la normativa sia generale che di settore che reputa violata dal convenuto, esplicitando, pertanto, gli elementi di diritto alla base degli addebiti.

**9.** Va, inoltre, respinta l'eccezione di prescrizione parziale della pretesa restitutoria per gli importi riscossi tra il 2012 e il 5 giugno 2013, sollevata dalla difesa sul presupposto che il primo atto interruttivo, ossia l'invito a dedurre, sarebbe stato notificato all'interessato solamente in data 5 giugno 2018.

A tal riguardo, è utile ricordare che l'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, dispone che: *"Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni,*

*decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta*”.

Tale “doloso occultamento”, secondo la giurisprudenza contabile (Sez. II/A n. 592 del 2014 e n. 1094 del 2015), rileva non tanto sotto il profilo soggettivo (in riferimento, cioè, ad una condotta occultatrice del debitore), bensì sotto quello oggettivo (in relazione all’impossibilità dell’amministrazione di conoscere il danno e, quindi, di azionarlo tempestivamente in giudizio ex art. 2935 c.c.).

La Corte di legittimità, tuttavia, ha affermato che in presenza di obbligo giuridico di informare e, quindi, di attivarsi, l’ulteriore condotta dolosa del debitore/dipendente pubblico, tesa ad occultare il fatto pregiudizievole, possa estrinsecarsi anche in una condotta omissiva, “*quando chiaramente riguardi atti dovuti, ai quali, cioè, il debitore è tenuto per legge*” (Cass. civ. n. 392 del 16 febbraio 1967, id. 09 gennaio 1979, n. 125, 11 novembre 1998, n. 11348), sicché “*il doloso occultamento è requisito diverso e più grave rispetto alla mera omissione di una informazione, omissione che assume rilievo solo ove sussista un obbligo della parte di informare*” (Cass. civ., Sez. III 29 gennaio 2010 n. 2030).

Nella medesima prospettiva, la Cassazione penale ha ravvisato gli estremi del reato truffa anche nel “*silenzio maliziosamente serbato su alcune circostanze da parte di chi abbia il dovere giuridico di farle conoscere*” (Cass., Sez. II penale, n. 30798, del 27 luglio 2012, n. 24340/2010 e n. 41717/2009).

In aderenza a tali criteri, la giurisprudenza contabile più recente ha ammesso che l’occultamento doloso possa realizzarsi anche attraverso un comportamento semplicemente omissivo del debitore avente a oggetto un atto dovuto, cioè un atto cui il debitore sia tenuto per legge (cfr. Sez. III/A n. 345/2016, Sez. II/A n. 175/2019, Sez. App. Sicilia n. 198/2012).

Alla luce di tali canoni esegetici e del quadro normativo di riferimento (art. 53, commi 7 e 7 bis, d.lgs. n. 165/2001), non appare revocabile in dubbio che l’odierno convenuto avesse un obbligo specifico, nella fattispecie disatteso, di informare il proprio datore di lavoro, cui non ha chiesto alcuna autorizzazione preventiva. Tale principio vale anche per le attività assolutamente incompatibili, per il cui svolgimento, ove non liberalizzate, doveva pur sempre formularsi una domanda, anche se suscettibile di diniego da parte dell’Ateneo (cfr. Sezione III/A, n. 55 del 2 febbraio 2017). “*Di tal che, la mancata richiesta di autorizzazione (vale a dire l’omessa informativa), sia pure per le attività incompatibili destinata a un epilogo di rigetto da parte della P.A., integra una condotta tesa all’occultamento del danno, mentre elemento costitutivo del fatto dannoso deve ritenersi il mero svolgimento dell’attività, vietata a monte dal legislatore, in contrasto con lo status*” di ricercatore a tempo pieno rivestito all’epoca dei fatti (cfr. Sezione III/A, n. 55/2017, cit; III/A, n. 345/2016 e n. 514/2016).

Tale onere, espressione anche dei generali obblighi di correttezza e buona fede di cui all’art. 1175 e 1375 c.c., costituiva un preciso dovere di servizio, anche perché previsto da una precisa disposizione di legge – l’art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001 – nella fattispecie violata.

A causa di tale omissione, l’Amministrazione non era in alcun modo nelle condizioni di poter conoscere l’attività extra istituzionale posta in essere dal convenuto, la cui scoperta, non a caso, è stata resa possibile solo attraverso complesse verifiche fiscali incrociate condotte dalla Guardia di Finanza.

Parimenti, l’Università non ha potuto in alcun modo valutare la compatibilità degli incarichi stessi con la disciplina legislativa e con il Regolamento di Ateneo, compatibilità peraltro espressamente esclusa in presenza di incarichi di natura libero professionale.

Alla stregua delle ampie risultanze documentali in atti, pertanto, l'esordio del termine di prescrizione decorre dalla data di "conoscenza effettiva" dell'esercizio dell'attività extra-istituzionale da parte della Procura regionale, deputata all'esercizio dell'azione, ossia dalla data di ricezione della denuncia di danno (nota della Guardia di Finanza prot. n. 8834 del 19 giugno 2017), rispetto alla quale la pretesa risarcitoria in esame risulta senz'altro tempestivamente azionata.

**10.** Nel merito, il Collegio, ai fini del corretto inquadramento della fattispecie in esame, ritiene utile una breve premessa normativa.

L'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001 dispone testualmente che: "*I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. **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*".

Il quadro normativo appena richiamato risulta essere stato rafforzato e consolidato di recente da ulteriori interventi del legislatore in materia.

In particolare, la legge 30 dicembre 2010 n. 240, recante "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" all'art. 6, commi 9 e 10, prevede testualmente quanto segue:

"9. *La posizione di professore e ricercatore è incompatibile con l'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*

3

*Regolamento adottato con Decreto del Ministro ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della Legge 23 agosto 1988, n. 400. **L'esercizio di attività libero-professionale è incompatibile con il regime di tempo pieno.** Resta 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.*

*10. I professori e i ricercatori a tempo pieno, 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. I professori e i ricercatori a tempo pieno possono altresì svolgere, previa autorizzazione del Rettore, 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".*

Da ultimo, l'art. 1, comma 42, della legge 6 novembre 2012 n. 190, nell'intento di eliminare in radice situazioni di conflitto d'interesse anche potenziale, virtualmente prodromiche anche rispetto a possibili dinamiche corruttive (nell'ambito delle quali la consulenza o l'incarico potrebbero costituire una modalità surrettizia di erogazione di

danaro, ovvero di “*altra utilità*”), ha novellato il comma 7 dell’art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 prima richiamato, precisando, al primo inciso, che “*Ai fini dell’autorizzazione, l’amministrazione verifica l’insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi*”.

Sempre la medesima disposizione della legge cd. “anticorruzione” ha inoltre aggiunto al richiamato art. 53, comma 7, un comma 7-bis, con il quale ha chiarito 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*”.

Con tale ultimo intervento, il legislatore ha confermato la giurisdizione della Corte dei conti sulla responsabilità patrimoniale del dipendente pubblico gravato dall’obbligazione restitutoria dei compensi illegittimamente percepiti, in linea con alcuni orientamenti della Corte di Cassazione (chiariti, da ultimo, dall’ordinanza delle Sezioni Unite n. 171214/2019, depositata il 26 giugno 2019).

In attuazione dei divieti sanciti dalla normativa appena richiamata, il regolamento di Ateneo, approvato nel 2012, all’art. 3, ha annoverato tra le attività assolutamente incompatibili:

-l’esercizio di attività libero professionale (lett. d);

- le attività per le quali è richiesta l’iscrizione in albi professionali (lett. f).

**10.1** Ricostruito succintamente, nei termini anzidetti, il quadro normativo di riferimento, la Sezione ritiene che l’azione proposta dal requirente sia fondata.

L’odierno convenuto, che non ha mai contestato lo svolgimento degli incarichi né l’assenza di autorizzazione o comunicazione preventiva degli stessi all’Ateneo presso cui presta servizio, nelle proprie difese, si è limitato ad escludere – peraltro labialmente - la natura dell’attività libero professionale allo stesso addebitata.

Tale assunto difensivo, tuttavia, risulta smentito dalla documentazione in atti, da cui risulta che il (...), nel periodo considerato:

- era titolare di partita IVA per attività libero professionale di “studio di ingegneria”;

- era titolare e legale rappresentante di una srl a lui omonima, intestata al suo studio tecnico;

- era iscritto all’Albo professionale degli ingegneri;

- ha svolto molteplici incarichi – oltre 50 - in regime libero professionale, con emissione di fatture per le prestazioni eseguite;

- ha conseguito un elevato volume d’affari in regime IVA, con ricezione dei pagamenti nell’apposito conto corrente bancario;

- ha inserito annualmente i compensi professionali percepiti all’interno dei quadri RE delle dichiarazioni dei redditi da lui presentate, qualificando questi ultimi, *ipso facto*, come “redditi da lavoro autonomo derivanti dall’esercizio di arti e professioni”.

Non sussistono dubbi, pertanto, sulla fondatezza delle condotte contestate.

**10.2** Esaminata la documentazione in atti, la Sezione ritiene priva di qualunque valenza giuridica l’autorizzazione postuma allo svolgimento di incarichi extraistituzionali già iniziati ed espletati per il periodo 1998/2016, rilasciata ora per allora in data 9 gennaio 2017.

Tale autorizzazione in sanatoria, infatti, che peraltro reca espressa eccezione degli “incarichi raffiguranti attività commerciali”, risulta estremamente generica; la stessa è inoltre rilasciata dal Direttore del Dipartimento *pro tempore* e dunque da organo non competente.

Il provvedimento, inoltre, è del tutto abnorme rispetto alla disciplina recata dal regolamento di Ateneo, che non contempla alcun tipo di autorizzazione in sanatoria (cfr. nota a firma del Pro rettore dell’Università prot. n. 100754 del 26/10/2018), *a fortiori* in presenza di attività non assentibili in quanto del tutto incompatibili con il regime di lavoro a tempo pieno.

In linea con queste considerazioni, risulta in atti una nota (prot. 86630 del 28/9/2017 anch'essa a firma del Pro rettore), con la quale l'Università ha negato un'autorizzazione in sanatoria richiesta dal comune di [omissis] per un incarico in corso di espletamento.

In termini più generali, osserva il Collegio che la configurabilità di un'autorizzazione postuma mal si concilia con l'art. 53, comma 10, ultimo inciso, del d.lgs. n. 165/2001, che, in considerazione della predominanza degli interessi dell'amministrazione rispetto alle aspettative dell'interessato e dell'ampio novero di attività in radice vietate, prevede, in presenza di regolare istanza, una rara ipotesi di silenzio rigetto.

**11.** Dalle considerazioni suesposte deriva che, in presenza di attività non autorizzata e, comunque non autorizzabile, il convenuto sia tenuto a riversare i propri compensi all'amministrazione di appartenenza, rappresentando l'omesso versamento, una specifica ipotesi di responsabilità erariale a suo carico (cfr. Sez. giur. Marche, sent. n. 46/2019; Sez. giur. Emilia Romagna, sent. n. 210/2017).

Il reiterato spiegamento di attività libero professionali in difetto di preventiva autorizzazione e incompatibili con il regime di docenza a tempo pieno, ove considerato in relazione alla qualificata posizione rivestita dal convenuto, nonché alla sua formazione e preparazione professionale, denota una condotta reticente perpetrata negli anni in consapevole violazione di obblighi di servizio, che gli avrebbero imposto una doverosa attività informativa nei confronti del proprio datore di lavoro, e comunque il riversamento al bilancio dell'amministrazione universitaria dei compensi percepiti.

Dalla violazione dell'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001 discende un danno che ammonta al totale dei compensi percepiti e non riversati.

Ai fini della concreta determinazione dell'importo da restituire, la Procura regionale chiede che il computo sia effettuato al netto delle ritenute fiscali.

Di opposto avviso risulta la difesa, la quale ritiene che dai corrispettivi vadano scomutate alcune voci, quali tasse, imposte e "costi sostenuti", esulanti dal compenso di cui il (...) avrebbe concretamente beneficiato.

Il Collegio, a riguardo, ritiene che nessuna rilevanza possano avere in questa sede i "costi sostenuti" (termine, peraltro, evocativo di quel regime d'impresa strenuamente negato dalla difesa) nell'ambito di un'attività libero professionale esercitata in posizione di assoluta incompatibilità.

A diverse conclusioni deve pervenirsi con riferimento alle ritenute fiscali, ove si consideri la peculiarità della fattispecie di cui all'art. 53, comma 7, del d. lgs. n. 165/2001, rappresentata dal fatto che il soggetto erogante il compenso, che ha svolto anche le funzioni di sostituto d'imposta, è diverso da quello a cui questi compensi devono essere riversati.

Ne consegue che *"se a pagare fosse il dipendente (e da questi si dovesse pretendere il compenso al lordo) l'amministrazione destinataria del riversamento riceverebbe una quota aggiuntiva con carattere di effettiva locupletazione non avendo rivestito la funzione di sostituto di imposta rispetto a quel compenso"* (sez. I/A, sent. n. 150/2019). Condividendo tali argomentazioni, il Collegio ritiene che il danno vada computato al netto delle ritenute fiscali, quantificate dalla Guardia di Finanza (all. 1 all'atto di citazione) in euro 196.835,09. Il danno complessivo, pertanto, ammonta ad **euro 776.094,96**.

La sterilizzazione delle imposte, peraltro, al pari dei contributi previdenziali, tiene conto "dei vantaggi comunque conseguiti da altre amministrazioni", in coerenza con quanto prescritto dall'art. 1, comma 1 bis, della legge n. 20/1994.

**12.** Con riferimento agli accessori sulla somma dovuta, va rammentato che l'illecito contabile ha natura di debito di valore e, secondo i criteri seguiti costantemente dalla

giurisprudenza della Corte di cassazione (S.U. 17 febbraio 1995, n. 1712; Sez. III, 10 marzo 2006, n. 5234), devono quindi essere corrisposti gli interessi legali sulla somma rivalutata, anno per anno.

L'azione risarcitoria pubblicistica attivata dalla Procura regionale è, infatti, equiparabile all'illecito civile e pertanto, come accennato, dà luogo a un debito di valore e non di valuta, con la necessità di seguire le tecniche liquidative oramai utilizzate pacificamente da oltre venti anni dalla giurisprudenza di legittimità civile, la quale si è adeguata alla menzionata pronuncia delle Sezioni unite del 1995. Trattandosi della liquidazione del danno attivato dal creditore, il Giudice, a differenza di quanto accade per i debiti di valuta (dove gli interessi e la rivalutazione sono accessori del credito che devono essere espressamente prospettati e asseverati), è tenuto ad attribuire all'attore vittorioso interessi e rivalutazione indipendentemente da una specifica richiesta di quest'ultimo (e persino in assenza di istanza espressa negli atti di giudizio) e nei termini qui precisati.

Onde evitare i cosiddetti "cumuli moltiplicativi", che causerebbero un'ingiustificata locupletazione del creditore, gli interessi non devono essere computati sulla somma definitivamente rivalutata, bensì sulla somma rivalutata a scadenze fisse e predeterminate che il Giudice stabilisce nel caso concreto (nella specie il Collegio ritiene di seguire la prassi diffusa che segue cadenze annuali).

Il *dies a quo* della liquidazione, nello specifico, va individuato nelle date di percezione dei compensi non riversati; il *dies ad quem*, invece, va individuato nella data di pubblicazione della presente sentenza.

Sull'importo totale, risultante dal calcolo innanzi descritto, sono altresì dovuti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo *ex art. 1282, com-ma 1, c.c.*

A seguito della pubblicazione, difatti, tutte le somme per cui è condanna risarcitoria divengono certe, liquide ed esigibili, determinandosi la conversione del debito di valore in debito di valuta.

Devono pertanto essere calcolati gli interessi c.d. corrispettivi o di pieno diritto, di cui all'art. 1282 c.c. citato.

### **13. Le spese seguono la soccombenza.**

**P.Q.M.**

**La Corte dei conti**

**Sezione giurisdizionale Regionale per la Campania**

disattesa ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, definitivamente pronunciando e in parziale accoglimento della domanda della Procura regionale:

- 1.** condanna (...), generalizzato in epigrafe, al pagamento, in favore dell'Università degli studi "Federico II" di Napoli, della somma di euro 776.094,96, oltre a rivalutazione monetaria ed interessi legali secondo i criteri precisati in parte motiva;
- 2.** condanna il predetto convenuto al pagamento, in favore dell'erario, delle spese di giudizio, che si liquidano nel complesso in euro duecentotantatré/16 (283,16)

Manda alla segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 2 luglio 2019.

**L'ESTENSORE IL PRESIDENTE F.F.**

(Francesco Albo) (Ernesto Gargano)

Depositata in segreteria il giorno 17 settembre 2019

**IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA**

(Beatrice Montecucollo)