



REPUBBLICA ITALIANA SENT. 36/2023

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA LIGURIA

Composta dai seguenti magistrati:

Dott.ssa Emma Rosati Presidente

Dott. Alessandro Benigni Giudice

Dott. Benedetto Brancoli Busdraghi Giudice – relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 21269 del registro di Segreteria, avviato su richiesta del Procuratore Regionale, dott. Antonio Giuseppone, nei confronti del prof. Andrea Del Grosso, nato a Maccagno (VA), il 22 giugno 1945, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Cocchi;

Visti gli atti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 16 marzo 2023, il relatore, dott. Benedetto Brancoli Busdraghi, il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale, dott.ssa Simona Desi, e l'avv. Luigi Cocchi per il prof. Del Grosso;

FATTO

Con atto di citazione depositato il 7 settembre 2022, la Procura regionale ha citato in giudizio il prof. Andrea Del Grosso, già professore ordinario presso il Dipartimento di Ingegneria civile, chimica e ambientale dell'Università degli

studi di Genova, per il risarcimento del presunto danno connesso allo svolgimento di attività extraistituzionale, quantificato in euro 1.119.288,95.

In particolare, sulla scorta di quanto riscontrato dalla Guardia di Finanza, la Procura ha rilevato che il docente, professore ordinario a tempo definito dal 1980 e in quiescenza dal 2016, all'epoca dei fatti era socio al 5% della omissis, di cui sarebbe stato anche vicepresidente fino al 2010, con poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione, nonché di rappresentanza. Nel periodo 2006-2009, egli avrebbe percepito dividendi per complessivi euro 104.448,00. Inoltre, egli avrebbe svolto attività di consulenza nel periodo 2008-2015, percependo compensi lordi pari a euro 1.014.840,95.

Tali attività costituirebbero un illecito esercizio del commercio e dell'industria, vietato al dipendente pubblico, senza autorizzazione, né comunicazione all'Ateneo, in violazione dell'art. 60 d.P.R. n. 3/1957, dell'art. 58, comma 1, d.lgs. n. 29/1993, dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, dell'art. 11 del d.P.R. n. 382/1980 e dell'art. 6, comma 9, della l. n. 240/2010. Il danno erariale accertato dal Requirente consisterebbe, dunque, nei summenzionati compensi.

Con memoria dell'avv. Luigi Cocchi, depositata in data 23 febbraio 2023, si è costituito in giudizio il prof. Del Grosso. La difesa ha rimarcato come, alla luce della normativa, il convenuto avrebbe potuto legittimamente svolgere attività professionali e consulenziali, senza necessità di previa autorizzazione, né di comunicazione all'Ateneo, essendogli unicamente precluso lo svolgimento di commercio e industria. Anche l'esercizio di siffatte attività avrebbe, comunque, comportato soltanto la diffida e l'eventuale declaratoria di decadenza da parte dell'Università. Su tali basi, è stato, in primo luogo, eccetto il difetto di giurisdizione della Corte dei conti.

Il convenuto ha, altresì, eccepito la prescrizione del diritto azionato dalla Procura, poiché, a fronte di un collocamento in quiescenza in data 1° novembre 2015, l'invito a dedurre sarebbe stato notificato soltanto nel 2022, ben oltre la scadenza del termine di prescrizione quinquennale.

Il prof. Del Grosso ha, inoltre, negato di aver occultato il danno, poiché egli non sarebbe stato tenuto a comunicare all'Università le attività professionali extraistituzionali svolte. La prescrizione decorrerebbe, dunque, dal momento in cui il danneggiato è oggettivamente in grado di avvedersi del danno sulla base di documentazione ufficiale accessibile, come avvenuto nella fattispecie, in cui tutte le informazioni necessarie sarebbero risultate da pubblici registri.

Nella fattispecie, inoltre, non sarebbe stato provato il danno all'amministrazione di appartenenza, giacché il documento non sarebbe né *in re ipsa* nello svolgimento di attività extraistituzionale, non avendo il convenuto un obbligo di esclusiva, né nella percezione dei compensi, che non dimostrerebbe di per sé la sottrazione di energie all'attività accademica o un danno all'immagine dell'Università.

L'eventuale obbligo di riversare le somme percepite risponderebbe, dunque, a una logica punitiva, imponendo, per l'effetto, l'applicazione dei principi generali della materia sanzionatoria, fra cui l'obbligo della contestazione immediata e quello della proporzionalità, che, nel caso di specie, sarebbero stati disattesi.

Il convenuto ha, altresì, prospettato l'incostituzionalità dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, per mancanza di proporzionalità tra condotta ed entità dell'afflizione.

È stata, inoltre, eccepita l'infondatezza della pretesa nel merito, giacché

l'ordinamento non avrebbe previsto, né alla data odierna, né all'epoca dei fatti, un obbligo di riversamento delle somme percepite dai professori universitari a tempo definito a fronte dello svolgimento di attività extraistituzionali incompatibili.

Né sarebbe stata dimostrata la mancanza del prof. Del Grosso ai suoi obblighi accademici. Al contrario, oltre ad assolvere agli obblighi inerenti alla didattica e a svolgere diversi incarichi nell'ambito dell'Università, il convenuto sarebbe stato impegnato nello sviluppo di un progetto di ricerca europeo e avrebbe prodotto oltre 200 pubblicazioni.

L'attività svolta nella omissis, inoltre, non rappresenterebbe una forma di esercizio del commercio e dell'industria, come affermato da parte della giurisprudenza con riguardo al caso dei presidenti non operativi, quantunque investiti della rappresentanza legale della società commerciale, e dei consiglieri di amministrazione privi di deleghe gestionali. Il convenuto sarebbe stato semplicemente incaricato di sovrintendere ai sistemi di qualità della società come *quality manager*, per ottemperare ai regimi statunitensi di qualità, che richiedevano che il responsabile non fosse sottordinato all'organo esecutivo. Il prof. Del Grosso, benché vicepresidente, non avrebbe mai concretamente svolto l'attività di gestione della società, tanto da non aver percepito alcun compenso per la carica. Egli avrebbe, infatti, ricevuto solamente dividendi e compensi per le prestazioni istituzionali, promozionali e ingegneristiche rese in forza di appositi contratti depositati in giudizio dalla stessa Procura, a fronte dei quali egli avrebbe emesso fattura.

La posizione del prof. Del Grosso nella società sarebbe riflessa anche dall'entità della partecipazione da lui detenuta nel capitale della omissis, pari

ad appena 5% e ritenuta esigua.

In ogni caso, non sarebbe stato dimostrato l'elemento psicologico, vista l'assenza, all'epoca dei fatti, di espliciti obblighi di comunicazione di attività extraistituzionali per i docenti a tempo definito e sarebbe stato, anzi, pacifico che essi potessero svolgere attività professionali, anche alla luce della giurisprudenza.

La difesa ha, quindi, chiesto il rigetto della domanda attorea e, in subordine, l'esercizio del potere riduttivo.

All'udienza del 16 marzo 2023, il Pubblico Ministero ha ribadito le tesi attoree, sottolineando, altresì, come il contratto in essere tra il docente e la società fosse in realtà un espediente per remunerare il convenuto per la carica di vicepresidente. Il prof. Del Grosso avrebbe posto in essere un doloso occultamento del danno e la giurisdizione della Corte dei conti sulla fattispecie in esame sarebbe pacifica.

L'avv. Cocchi ha ricordato che i docenti a tempo definito non sarebbero tenuti a obblighi di esclusiva e potrebbero svolgere liberamente attività professionali.

L'art. 53, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, infatti, sarebbe chiaro nell'esentarli dall'applicazione dei successivi commi da 7 a 13 e, dunque, non sarebbe applicabile neanche l'art. 53, comma 7-bis, che prevede il pagamento, a titolo di danno erariale, degli importi percepiti per incarichi non autorizzati e non riversati all'amministrazione di appartenenza.

Né sussisterebbe doloso occultamento, giacché il convenuto non sarebbe stato tenuto a comunicare alcunché.

Peraltro, l'ammontare dei compensi percepiti non avrebbe subito significativi cambiamenti al venir meno della carica di vicepresidente.

L'avv. Cocchi ha, inoltre, ricordato che la libera professione potrebbe essere

svolta anche tramite una società di ingegneria, come avvenuto nella fattispecie.

Pertanto, l'attività del convenuto non potrebbe essere qualificata alla stregua

dell'esercizio del commercio e dell'industria.

La causa è stata dunque trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, deve essere respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla difesa.

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, c.g.c., infatti, "la Corte dei conti ha giurisdizione nei giudizi [...] di responsabilità amministrativa per danno all'erario".

Nella fattispecie, la Procura ha agito per la condanna del prof. Del Grosso al risarcimento del danno a titolo di responsabilità amministrativa. Il fatto che il d.P.R. n. 382/1980 preveda delle sanzioni disciplinari non esclude che la condotta del docente possa avere anche rilevanza sotto il diverso profilo giurisdizionale risarcitorio, con conseguente radicamento della giurisdizione di questa Corte.

2. Nel merito, la domanda attorea deve essere respinta per l'assorbente ragione che non è stata data prova dell'esistenza di un danno, presupposto indefettibile per una condanna al relativo risarcimento.

3. L'art. 98, comma 1, della Costituzione dispone, in via generale, che "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione" e l'art. 97, comma 2, Cost. prevede che i pubblici uffici siano organizzati secondo disposizioni di legge, per assicurare l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione.

In tale prospettiva, l'art. 60 del D.P.R. n. 3/1957 preclude la possibilità di esercitare il commercio, l'industria e professioni, nonché l'assunzione di

impieghi alle dipendenze di privati o di cariche in società costituite a fine di lucro.

L'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001 permette ai dipendenti pubblici di svolgere incarichi solamente qualora "siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza". 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 successivo comma 7-bis chiarisce 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 particolare riguardo ai docenti universitari, tuttavia, la normativa di settore amplia sensibilmente la possibilità di svolgere attività extraistituzionali, prevedendo una disciplina differenziata per i docenti a tempo pieno (tenuti a svolgere 1.500 ore annue di attività di ricerca, studio e insegnamento) e per quelli a tempo definito (tenuti a 750 ore di attività). In particolare, l'art. 11 del d.P.R. n. 382/1980 dispone espressamente che il regime a tempo definito, pur essendo incompatibile con determinate cariche accademiche e con l'esercizio del commercio e dell'industria, "è compatibile con lo svolgimento di attività professionali e di attività di consulenza anche continuativa esterna e con l'assunzione di incarichi retribuiti".

La disciplina è stata aggiornata dalla l. n. 240/2010, con la finalità, tra l'altro,

di ampliare la libertà dei docenti, come emerge in modo evidente dai lavori preparatori (cfr. Resoconto stenografico della seduta del Senato della Repubblica n. 410 del 22 luglio 2010, ove si afferma che “viene profondamente modificato in modo più liberale e meno burocratico rispetto ad oggi il regime delle incompatibilità. Si stabilisce, per esempio, che non sarà più necessario ottenere una autorizzazione per poter svolgere lezioni o seminari in sedi esterne, vi è più libertà per fornire consulenze”). Pur confermando nuovamente il divieto di esercizio del commercio e dell’industria, l’art. 6, comma 10 consente ai docenti a tempo definito di svolgere attività libero-professionali e di lavoro autonomo anche continuative, purché non determinino situazioni di conflitto di interesse rispetto all’Ateneo di appartenenza.

Analogamente, l’art. 53, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, ha, fin dalla prima formulazione, escluso espressamente i docenti universitari a tempo definito dall’applicazione dei successivi commi da 7 a 13. L’onere di chiedere l’autorizzazione per lo svolgimento degli incarichi e il conseguente obbligo di riversamento dei compensi in caso di svolgimento di incarichi non autorizzati sono, dunque, applicabili solamente ai docenti universitari a tempo pieno.

4. Nella fattispecie, il convenuto risulta aver percepito dalla omissis compensi a vario titolo. Tuttavia, in disparte ogni considerazione sul presunto esercizio del commercio e dell’industria, nessuno dei compensi integra gli estremi di un danno erariale da rifondere all’amministrazione di appartenenza, in quanto la previsione che impone la rifusione dei compensi non è applicabile al convenuto, trattandosi di docente a tempo definito.

Come già rilevato da questa Corte, la peculiarità della fattispecie di cui all’art. 53, comma 7-bis, del d.lgs. n. 165/2001 non ne consente l’applicazione

analogica (Sez. giur. Liguria, 15 dicembre 2022, n. 114). In tale caso, in linea con quanto osservato dalla giurisprudenza maggioritaria di questa Corte, ai fini della condanna risarcitoria – fatti salvi, beninteso, i casi che rientrano nell’ambito di applicazione dell’art. 53, comma 7-bis, del d.lgs. n. 165/2001 – l’elemento oggettivo del danno non è conseguenza automatica dell’esercizio di un’attività extraistituzionale, quandonche illegittima, ma deve essere positivamente e concretamente dimostrato attraverso la prova di una riscontrata minore resa del servizio, con abbassamento quantitativo e qualitativo delle prestazioni (*ex multis*, Corte dei conti, sez. II giur. centr. d’ap., 25 maggio 2020, n. 138; cfr., altresì, sez. I giur. centr. d’ap., 12 settembre 2019, n. 188; sez. III giur. centr. d’ap., 22 luglio 2022, n. 270; sez. giur. d’ap. Sicilia, 15 giugno 2021, n. 93).

Non consta, però, dagli atti di causa che il prof. Del Grosso sia venuto meno ai suoi obblighi nei confronti dell’Università. Malgrado l’attività svolta presso la omissis, ritiene il Collegio che possa teoricamente residuare un tempo sufficiente ad assolvere, di anno in anno, alle 750 ore di ricerca e insegnamento prescritte. Né sono state contestate specifiche mancanze nell’assolvimento degli obblighi universitari del convenuto che, invece, sulla base delle evidenze documentali da lui depositate e non contestate dalla Procura, appare aver prodotto un congruo numero di pubblicazioni scientifiche, oltre ad aver partecipato attivamente alla vita dell’Ateneo.

5. Alla luce di quanto precede, la domanda attorea non può trovare accoglimento, per carenza di prova degli elementi costitutivi della responsabilità erariale.

Le spese legali vengono liquidate in dispositivo, tenendo conto dei parametri

di cui al decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55 e successive modificazioni e applicando le tabelle forensi più recenti (pubblicate nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, Serie generale, 8 ottobre 2022, n. 236).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, disattesa ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, definitivamente pronunciando: rigetta la pretesa attorea.

Si liquidano in favore del prof. Andrea Del Grosso le spese di lite nella somma di euro 8.000,00 oltre Iva, se dovuta, spese generali e contributi.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 16 marzo 2023.

L'estensore

Il Presidente

Benedetto Brancoli Busdraghi

Emma Rosati

(firmato digitalmente)

(firmato digitalmente)

DEPOSITO IN SEGRETERIA 27 APRILE 2023

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

ELENA ASTA

(firmato digitalmente)