

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati

Rossella SCERBO Presidente f.f.

Roberto RIZZI Consigliere

Maria Cristina RAZZANO Consigliere

Ilaria Annamaria CHESTA Consigliere

Erika GUERRI Primo referendario relatore

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio sull'appello n. **54656** del registro di segreteria, proposto da:

- Augusto SCHIANCHI, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Alfonso Celotto, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma alla via Emilio de' Cavalieri n. 11, con pec: alfonso.celotto@pec.it;

**contro**

- Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale della Regione Emilia-Romagna, in persona del Procuratore regionale *pro tempore*;

- Procura Generale della Corte dei conti in persona del Procuratore generale *pro tempore*;

**avverso**

la sentenza n. 33/2019 della Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna, depositata il 28 febbraio 2019 e notificata in data 14 marzo 2019.

Uditi nella pubblica udienza del 24 novembre 2020 il relatore, Primo referendario Erika Guerri, l'avv. Antonio D'Aloia, giusta delega, e il Vice Procuratore Generale, dott. Antongiulio Martina.

### FATTO

1. Con la sentenza in epigrafe, la Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna, dopo aver rigettato l'eccezione di difetto di giurisdizione del convenuto e accolto in parte quella di prescrizione, ha parzialmente accolto la domanda risarcitoria proposta nei confronti del prof. Augusto SCHIANCHI, condannandolo al pagamento, in favore dell'Università degli studi di Parma, dell'importo di euro 1.459.263,03, oltre a rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio.

In particolare, la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna ha citato in giudizio il prof. Schianchi, docente in servizio presso l'Università degli studi di Parma - quale professore associato confermato a tempo pieno dall'1.11.2000 al 29.12.2004, professore straordinario a tempo pieno dal 30.12.2004 al 29.12.2007, professore ordinario a tempo pieno dal 30.12.2007 al 31.10.2011, professore ordinario a tempo definito dall'1.11.2011 fino all'epoca dell'accertamento -, per sentirlo condannare al risarcimento del danno, per l'importo complessivo di € 2.066.821,91 conseguente all'omesso riversamento dei compensi percepiti per avere svolto attività

incompatibili con la docenza universitaria o, comunque, attività non comunicate e non autorizzate dall'Università.

Come riportato nella sentenza di primo grado, in particolare, è emerso che, contemporaneamente all'attività universitaria, il prof. Schianchi aveva svolto gli incarichi di seguito indicati ottenendo, in assenza di autorizzazione o prima del rilascio della stessa, i compensi sotto specificati:

A) presidente del collegio sindacale di B.M.P., anni 2011/2013 - compenso euro 13.045,62;

B) presidente del collegio sindacale di B.G. e R.F. S.p.A., anni 2004/2010 - compenso euro 555.868,14;

C) membro del collegio sindacale di B.H. S.p.A., anni 2004/2011- compenso euro 448.379,24;

D) presidente del collegio sindacale di B.I. S.r.l., anni 2007/2009 - compenso euro 155.172,57;

E) perizia valutativa per F.d.P. S.p.A., anno 2007 - compenso euro 14.401,92;

F) consigliere di amministrazione di C. S.p.A., anni 2002/2010 - compenso euro 45.944,10;

G) presidente del collegio sindacale di CFT S.p.A. (già C.H. S.p.A., già M. S.p.A.), anni 2001/2009 - compenso euro 37.045,13;

H) consigliere di amministrazione di F.d.P. S.p.A., anni 2005/2010 - compenso euro 49.404,82;

I) componente del collegio sindacale di I.P. & C. S.p.A., anni 2001/2010 - compenso di euro 142.529,40;

	L) consigliere di amministrazione di I. S.p.A., (incorporante E. S.p.A.),	
	anni 2005/2010 - compenso euro 192.243,59;	
	M) presidente del collegio sindacale di I.K. S.p.A. (già L.-K. S.r.l.), anni	
	2006/2009 - compenso euro 42.781,37;	
	N) consulenza tecnica per M.I. e S. S.r.l., anno 2010 - compenso euro	
	7.488,00;	
	O) consigliere di amministrazione di P. S.p.A., anni 2002/2010 -	
	compenso euro 90.373,34;	
	P) consulenza tecnica per R. di S.M. S.p.A., anno 2006 - compenso euro	
	6.240,00;	
	Q) componente del collegio sindacale di S.F. S.r.l., anni 2007/2009 -	
	compenso euro 8.694,40;	
	R) presidente del collegio sindacale di S.H.I. S.p.A., anni 2007/2010 -	
	compenso euro 74.038,80;	
	S) presidente del collegio sindacale di S. S.p.A., anni 2001/2003;	
	sindaco effettivo anni 2006/2010; presidente dell'Organismo di	
	vigilanza anni 2009/2011 - compenso complessivo di euro 89.558,78;	
	T) presidente del collegio sindacale di S.B. S.p.A., 2001/2003; sindaco	
	effettivo anni 2004/2006 - compenso complessivo di euro 24.205,90:	
	U) presidente del collegio sindacale di T. S.p.A., anni 2002/2007;	
	presidente del collegio sindacale di C.M. S.r.l., anni 2005/2007 -	
	compenso complessivo di euro 56.798,76	
	V) componente del collegio sindacale di ZF S.p.A., anni 2006/2010 -	
	compenso euro 12.608,24.	
	All'esito delle indagini svolte dalla Guardia di finanza, su delega del	

Dipartimento della funzione pubblica del 10 agosto 2012, compendiate nell'informativa prot. n. 137405 del 17.4.2013, l'Università degli Studi di Parma, con nota dell'11.6.2014, ha comunicato che per alcuni incarichi il prof. Schianchi aveva chiesto l'autorizzazione in sanatoria (note prot. n. 39734 del 28 novembre 2012, prot. n. 2351 del 6 febbraio 2013 e prot. n. 21828 del 2 luglio 2013), ma le istanze erano state respinte con i d.r. n. 642/2013 e d.r. n. 963/2013. La procedura di recupero dei compensi percepiti dal docente in assenza di autorizzazione era stata avviata con nota prot. n. 25726 del 5.8.2013 a cui aveva fatto seguito l'emanazione del d.r. n. 114 del 24.9.2013, impugnato dall'interessato dinanzi al giudice amministrativo.

A fondamento dell'azione giudiziale la Procura regionale ha richiamato il regime delle incompatibilità di cui agli artt. 53 del d.lgs. n. 165/2001 e 60 del d.P.R. n. 3/1957 e la normativa specifica di cui agli artt. 11 e 15 del d.P.R. n. 382/1980, 1 del d.l. n. 57/87, convertito, con modificazioni, nella l. n. 158/1987; art. 6 della l. n. 240/2010, nonché i regolamenti dell'Ateneo, adottati con i d.r. n. 818 del 19 agosto 1999 e d.r. n. 875 del 6 novembre 2009, e ha rilevato che, nella disciplina delle incompatibilità assolute, il legislatore ha qualificato determinate attività come incompatibili in quanto pregiudizievoli per il perseguimento dell'interesse pubblico connesso al corretto espletamento del ruolo di docente universitario a tempo pieno.

Per il periodo di regime a tempo pieno, il P.M. ha addotto anche l'incompatibilità con l'esercizio di attività libero-professionale, con l'utilizzo di partita IVA, nel caso di specie "*continuativa*" e non

*“occasionale”, stante “la numerosità degli incarichi extraistituzionali svolti”,*

con conseguente obbligo di restituzione dei compensi percepiti e non riversati a bilancio a titolo di danno erariale.

Riguardo, poi, al profilo dell’eventuale prescrizione, la Procura regionale ha rilevato che, nel caso di specie si sarebbe trattato di occultamento doloso dei fatti, per cui il *dies a quo* della prescrizione sarebbe stato da individuare nella data di scoperta dei fatti stessi.

In proposito, ha affermato che il sig. Schianchi aveva l’obbligo giuridico di comunicare all’Università degli studi di Parma lo svolgimento di ogni attività professionale potenzialmente incompatibile e, comunque, lo svolgimento di incarichi retribuiti; l’omissione volontaria di tale comunicazione avrebbe integrato l’occultamento doloso di cui all’art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994.

Si è costituito il prof. Schianchi, eccependo in via preliminare il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, atteso che la controversia avrebbe riguardato incarichi svolti prima dell’entrata in vigore dell’art. 1, comma 42, lettera d), della legge n. 190/2012, che ha inserito il comma 7 *bis* all’interno dell’art. 53, d.lgs. n. 165/2001, nonché in quanto il danno prospettato non sarebbe stato né attuale, né concreto, posto che l’Ateneo aveva già avviato il procedimento di recupero del credito derivante dal mancato riversamento dei compensi per gli incarichi contestati.

Eccepiva, poi, la prescrizione quinquennale dell’azione di risarcimento, poiché riferita a fatti risalenti al periodo 2001-2011, mentre la notifica dell’invito a dedurre – qualificabile secondo il prof.

Schianchi come il primo atto interruttivo della prescrizione – si è avuta in data 15 marzo 2018.

Il convenuto ha, poi, argomentato riguardo sia alla presunta infondatezza dell'atto di citazione, sia all'insussistenza dell'elemento psicologico e del nesso di causalità, nonché ha contestato la quantificazione del danno, proponendone una alternativa, al netto dell'imposizione fiscale. In estremo subordine, ha chiesto l'esercizio del potere riduttivo.

Infine, ha rilevato che sarebbe stata prospettabile l'illegittimità costituzionale dell'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001, sotto il profilo della ragionevolezza posto che la medesima sanzione dell'obbligo di riversamento dei compensi percepiti per gli incarichi extraistituzionali non autorizzati si applicherebbe a tutti i dipendenti pubblici, prescindendo dall'impegno profuso nello svolgimento dei compiti di ufficio, e per contrasto con i principi di uguaglianza e di proporzionalità.

Sotto altro profilo ha contestato la violazione dell'art. 36 Cost., poiché la norma lo priverebbe retroattivamente dei redditi percepiti per l'attività prestata.

La sentenza ha rigettato tutte le eccezioni e ha dichiarato infondate le argomentazioni difensive proposte.

Anzitutto, ha rilevato l'infondatezza dell'eccezione di difetto di giurisdizione e, in proposito, ha operato un richiamo alla prevalente giurisprudenza della Suprema Corte e della Corte dei conti sul punto.

Dopodiché, riguardo all'eccezione di prescrizione, la Sezione ha

riconosciuto la sussistenza dell'occultamento doloso nel caso di specie, atteso che il convenuto, nonostante avesse l'obbligo di comunicare all'Università le attività extra-curricolari e potenzialmente incompatibili che aveva intenzione di svolgere, dando al proprio datore di lavoro la possibilità di valutare la compatibilità delle attività stesse rispetto al quadro normativo di riferimento, non lo ha fatto. Inoltre, ai fini dell'individuazione del *dies a quo* della prescrizione si è fatto riferimento alla data in cui il prof. Schianchi aveva consegnato la documentazione riguardante gli incarichi alla Guardia di finanza:

- per gli incarichi svolti dal 2007 al 2012, avutasi in data 29 agosto 2012;
- per gli incarichi svolti prima del 2007, avutasi in data 29 ottobre 2012.

In proposito, poi, la sentenza ha affermato che la prescrizione quinquennale non si era compiuta, atteso che l'Università di Parma ne aveva interrotto il decorso con le intimazioni di pagamento per il recupero delle somme relative agli incarichi e agli importi specificati nell'allegato alla nota del Rettore n. 29562 del 26 settembre 2013, secondo i calcoli ricevuti in data 10 settembre 2013 da parte dell'Ispettorato della Funzione Pubblica (prot. n. 27834), notificata in data 30 settembre 2013, per un importo di € 1.531.604,29 (note prot. n. 18626 del 6 giugno 2013, n. 25529 del 2 agosto 2013). Si è, invece, dichiarata la prescrizione con riferimento a quelle somme richieste dalla Procura regionale e che non erano state oggetto della messa in mora da parte dell'Amministrazione, atteso che il primo atto



interruttivo della prescrizione posto in essere autonomamente dalla

Procura regionale è stato l'invito a dedurre, notificato il 15 marzo 2018

e, quindi, era già decorso il termine prescrizionale quinquennale.

Nel merito si sono ritenuti sussistenti tutti gli elementi della

responsabilità amministrativa adottati dalla Procura regionale,

condividendone la ricostruzione nell'*an* e, parzialmente, nel *quantum*.

Le due questioni di costituzionalità proposte sono state giudicate

rispettivamente irrilevanti e manifestamente infondate.

**2.** Avverso la sentenza di cui sopra ha presentato appello il prof.

Augusto Schianchi lamentando:

1) il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, assumendo che la

controversia riguarderebbe incarichi svolti prima dell'entrata in vigore

dell'art. 1, comma 42, lettera d) della legge n. 190/2012, che ha inserito

il comma 7 *bis* nell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, nonché per mancanza

di attualità e concretezza del presunto danno erariale;

2) l'erroneità della sentenza per non aver accolto l'eccezione di

prescrizione in violazione dell'art. 2947 c.c., nonché stante

l'insussistenza dell'occultamento doloso e le incertezze che al riguardo

avrebbe mostrato il giudice di primo grado;

3) in subordine: l'erroneità della quantificazione nel merito del danno

erariale;

4) l'insussistenza dell'elemento soggettivo qualificato;

5) l'erroneità per non avere computato ai fini del presunto danno

erariale i compensi quantificati al netto delle imposte versate;

6) in subordine, l'esercizio del potere riduttivo, in considerazione del

contesto amministrativo e normativo/regolamentare in cui sono maturati gli eventi in questione;

7) ha, poi, riproposto i profili di illegittimità costituzionale delle norme applicate nel presente giudizio, e in particolare, dell'art. 53, comma 7, D.Lgs. 165/2001, per contrasto con gli artt. 3, 4, 35, 36, 1, 97 e 117 Cost., manifestando *“la volontà di chiedere la definizione anticipata del giudizio di appello, se fosse ritenuto possibile sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni appena indicate”*.

3. Con memoria ritualmente depositata ha rassegnato le proprie conclusioni il Procuratore generale per dedurre l'infondatezza dei motivi d'appello chiedendo la conferma della prima pronuncia e depositando l'ordinanza del TAR per l'Emilia-Romagna - Sezione distaccata di Parma n. 101/2019.

4. In data 13 novembre 2020, l'appellante ha presentato delle note difensive insistendo per l'accoglimento del ricorso, con il deposito di documenti.

5. In udienza, le parti hanno esposto il contenuto dei rispettivi scritti e ne hanno chiesto l'accoglimento.

Considerato in

## DIRITTO

1. La vicenda per la quale v'è causa riguarda la responsabilità amministrativa di un professore di ruolo dell'Università degli studi di Parma per il danno connesso all'omesso riversamento dei compensi percepiti per aver rivestito numerosi incarichi e attività libero-professionali negli anni dal 2001 al 2011, tutte incompatibili con

l'attività di professore universitario a tempo pieno e, comunque, attività non comunicate e non autorizzate dall'Università ai sensi dell'art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2000.

L'appello non è meritevole di accoglimento per quanto di ragione.

**2.** Con il primo motivo di gravame, l'appellante ha censurato la sentenza impugnata per l'omessa declaratoria della carenza di giurisdizione della Corte dei conti nella controversia avente ad oggetto il mancato riversamento nel bilancio dell'amministrazione di appartenenza dei compensi percepiti presso terzi da un pubblico dipendente, posto che il comma 7 dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, avrebbe introdotto una sanzione indipendente da un danno effettivo e sganciata da una diretta dimensione pubblicistica.

Con il secondo motivo di gravame l'appellante ha insistito altresì ancora sull'eccezione di difetto di giurisdizione per mancanza dei requisiti di attualità e concretezza del danno, avendo l'Università già avviato il procedimento di recupero dei compensi ex art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001.

La questione di giurisdizione posta dall'appellante è riferita alla *"portata innovativa"* della legge 6 novembre 2012, n. 190. In particolare, la modifica intervenuta con il comma 42 dell'articolo 1 della legge n. 190/2012 - che ha aggiunto il comma 7 *bis* all'articolo 53 del d.lgs. n. 165/2001 (*"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"*) espressamente stabilendo

la natura di danno erariale dell'omesso riversamento oltre che la spettanza della cognizione al giudice contabile – evidenzierebbe una nuova attribuzione della giurisdizione al giudice contabile. Per cui, la sentenza impugnata è stata censurata per non aver tenuto conto del fatto che la natura sanzionatoria dell'obbligo di versamento avrebbe radicato la giurisdizione dinanzi al giudice ordinario.

In proposito, occorre considerare che le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con sentenze n. 19072 del 2016 e n. 8688 del 2017 sembravano avere abbracciato una soluzione contraria alla giurisdizione contabile anche nell'attuale formulazione della norma, statuendo, comunque, che anche prima dell'entrata in vigore della novella normativa non potesse *«dirsi indiscutibile la giurisdizione contabile le volte in cui non emergesse o non fosse stato formalmente dedotto un profilo di danno (che non fosse quello all'immagine o comunque che si concretizzasse in pregiudizi ulteriori rispetto al mancato introito dei compensi corrisposti da terzi ai propri dipendenti)»*. La Suprema Corte, dopo l'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012, ha ritenuto che si sarebbe venuta a determinare *«una nuova configurazione della responsabilità amministrativa»*, ponendosi ancora il problema *«se possa affermarsi che il semplice fatto della mancata ottemperanza dell'obbligo di denuncia [che nella fattispecie si colloca tra il 2001 e il 2011] della percezione di compensi da terzi determini un danno erariale»*. A ben vedere, tuttavia, detta considerazione è basata sulla *“natura latamente sanzionatoria della disposizione in esame”*, che *“se attribuiva un potere alla PA datoriale di esigere quanto corrisposto da terzi al dipendente privo della autorizzazione ad*

*intraprendere attività lavorativa, non poteva però, prima della novella del 2012, trasformare la richiesta di pagamento discendente disciplinata ex lege, in una domanda risarcitoria, con presunzione oltretutto assoluta di danno e conseguente devoluzione alla giurisdizione contabile”* abilitava, senz’altro, l’amministrazione creditrice a richiedere l’adempimento della obbligazione innanzi al giudice ordinario, senza doversi rivolgere alla Procura della Corte dei conti.

*In sostanza, “la responsabilità di che trattasi, se limitata all’inadempimento dell’obbligo di denuncia, senza dedurre l’esistenza di conseguenze dannose per l’amministrazione di appartenenza, non può sottrarsi alle ordinarie regole di riparto di giurisdizione e quindi, trattandosi di rapporto di pubblico impiego contrattualizzato, alla giurisdizione del giudice ordinario; solo se ad essa si accompagnino profili di danno (danno da immagine; danno da sottrazione di energie lavorative per essersi compiuta, l’attività oggetto di denuncia, in costanza di rapporto di lavoro), allora potrà dirsi interessata la giurisdizione contabile”* (Cass. sent. 19072/2016). E tanto varrebbe sia nel precedente che nel vigente regime.

Senza discostarsi da tale affermazione, in linea di continuità con quanto già affermato da questa Sezione, si ribadisce che la *ratio* fondante della giurisdizione contabile, come attribuita dalla legge n. 190 del 2012, è strettamente connessa con tutto ciò che la mancata richiesta di autorizzazione (e di denuncia dello svolgimento di una attività privata presso terzi) da parte del dipendente – e la conseguente mancata valutazione della compatibilità della prestazione con il rapporto di pubblico impiego e del proficuo svolgimento del servizio

da parte dell'Amministrazione di appartenenza - comportano in termini di pregiudizio per il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione (Cass. SS.UU., n. 25769/2015).

Anche dopo la novella del 2012, l'obbligo di riversamento non rappresenta perciò una mera sanzione prevista dalla legge, bensì *"costituisce un'ipotesi di responsabilità erariale"* che, per essere concretamente ravvisabile, necessita della presenza di tutti gli elementi strutturali, oltre a quello della misura del danno consistente nel mancato versamento ovvero nella mancata entrata per l'amministrazione.

Ne consegue che, anche alla luce dell'inciso di cui all'ultima parte del comma 7 del citato articolo 53, vi è assoluta autonomia di tale previsione rispetto al dovere di recupero del compenso già percepito da parte del dipendente, posto in capo al Procuratore regionale della Corte dei conti.

Premesso, infatti, che è la stessa Suprema Corte ad avere riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti in presenza della violazione di cui all'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001 (Cass. SS.UU. n. 22688 del 2011 e n. 25769/2015, in difformità rispetto alle prime pronunce sulla questione), la giurisprudenza della Corte dei conti ha affermato che detta disposizione è volta a tutelare l'interesse pubblico specifico al rispetto del dovere di esclusività del pubblico impiegato, al di fuori delle ipotesi tipicamente ed espressamente stabilite e salvo autorizzazione, interesse che, evidentemente, non è circoscritto alle manifestazioni ed alle condotte rientranti nel perimetro del corretto

adempimento del rapporto di lavoro/servizio con l'amministrazione

(Corte dei conti, Sez. I App. n. 406 del 2014, n. 1052 del 2014, nn. 332 e

80 del 2017; Sez. II App. n. 277/2018).

Configura, quindi, per il dipendente dell'amministrazione pubblica un

vero e proprio dovere la richiesta di autorizzazione

all'amministrazione di appartenenza che garantisce - attraverso il

controllo di quest'ultima - sia la compatibilità dell'incarico extra-

istituzionale con eventuali situazioni di conflitto di interesse sia il

proficuo svolgimento dell'attività principale in termini di adeguata

destinazione di energie lavorative alla cura dell'interesse pubblico.

La richiesta di autorizzazione è una prescrizione strumentale cui il

dipendente pubblico deve ottemperare, ma la valutazione della

responsabilità richiede che la Procura regionale non si limiti a una

mera constatazione della sua mancanza, bensì all'indicazione e alla

prova (anche con presunzioni semplici) di tutti gli elementi della

responsabilità amministrativa con particolare riferimento all'elemento

psicologico.

Così, l'obbligo di versamento rappresenta il *"rafforzamento del dovere di*

*richiedere l'autorizzazione all'amministrazione di appartenenza, al fine di*

*garantire, attraverso il controllo di quest'ultima sulla compatibilità*

*dell'incarico extraistituzionale, il proficuo svolgimento di quello principale"*

(Cass., Sez. I civ., n. 97/2018) e non configura una sanzione negoziale

o *ex lege* volta a rafforzare la fedeltà del dipendente pubblico e che

*"prescinde dai presupposti della responsabilità per danno (evento, nesso di*

*causalità, elemento psicologico)"* (Cass. SS.UU., n. 19072/2016).

Quindi, all'interno del predetto perimetro non occorre l'individuazione di un danno ulteriore riconducibile causalmente alla condotta del dipendente che non derivi integralmente dalla fattispecie normativa del mancato introito o riversamento della somma oggetto di prestazione non assentita.

In definitiva, *“il riconoscimento dell'estensione del principio della responsabilità erariale anche alle funzioni strumentali a quelle ordinarie svolte dal pubblico dipendente, deve essere collegato all'esistenza di un danno erariale (così Cass. SS.UU. n. 22688/2011), per cui rimane imprescindibile l'esigenza del suo accertamento, e, quindi, della prova della sua esistenza, della relazione causale tra pregiudizio e condotta e dell'elemento psicologico”* (così Corte dei conti, Sez. II App., nn. 82/2019 e 242/2019).

Ciò, peraltro, trova conferma nella recente pronuncia Cass. 26 agosto 2019, n. 21692, ove si statuisce che *“allorquando l'azione nei confronti del percettore delle somme riscosse per incarichi non autorizzati dalla Pubblica Amministrazione venga promossa dal Procuratore contabile sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nell'ipotesi disciplinata dal D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 53, comma 7. In tal caso, infatti, l'azione, promossa nei confronti di soggetto legato da un rapporto d'impiego o di servizio con la P.A., trova giustificazione nella violazione 'del dovere di chiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extralavorativi e del conseguente (rafforzativo) obbligo di riversare all'Amministrazione i compensi per essi ricevuti', queste 'prescrizioni chiaramente strumentali al corretto esercizio delle mansioni, in quanto preordinate a garantirne il proficuo svolgimento attraverso il previo controllo dell'Amministrazione sulla possibilità, per il dipendente,*



*d'impegnarsi in un'ulteriore attività senza pregiudizio dei compiti d'istituto'*

*(in tal senso di recente v. Sez. U., Ordinanza n. 17124 del 26.6.2019)".*

Ne consegue che la doglianza riguardante il difetto di giurisdizione della Corte dei conti prima della novella del 2012 è infondata.

Risultano, quindi, prive di pregio anche le allegazioni secondo cui non vi sarebbe stata giurisdizione posto che non venivano contestati al prof. Schianchi né profili di danno all'immagine né inefficienze o disservizi, nonché che l'amministrazione chiedeva il riversamento dei compensi e, quindi, l'adempimento di una obbligazione civilistica.

Secondo l'appellante, poi, stante l'avvio del procedimento amministrativo di recupero delle somme stesse – da questi impugnato dinanzi al TAR dell'Emilia-Romagna –, non si sarebbe ancora estinto il credito vantato dall'Amministrazione e, quindi, mancherebbe l'attualità e l'effettività del danno cagionato.

In proposito, basti rammentare che la Suprema Corte annette rilievo alla circostanza che l'Amministrazione si sia attivata in via giudiziale per il recupero del proprio credito *"...allorquando la P.A. di appartenenza non si attivi in via giudiziale per far valere l'inadempimento degli obblighi del rapporto di lavoro, ed il Procuratore contabile abbia viceversa promosso azione di responsabilità contabile in relazione alla tipizzata fattispecie legale in esame, resta ad essa precluso di promuovere la detta azione..."*.

Orbene, nel caso di specie con ordinanza n. 101/2019 del 6.4.2019, il T.A.R. per l'Emilia – Romagna, Sezione di Parma, ha rilevato *"che la vicenda all'esame del Collegio ha costituito oggetto del giudizio definito innanzi alla Sezione Giurisdizionale Regionale per l'Emilia Romagna della*

Corte dei Conti con sentenza n. 33/19 R", ha ritenuto che "tale sopravvenienza rend[a] necessario un approfondimento circa la sussistenza di un interesse residuo alla definizione del presente giudizio nel rispetto del principio del ne bis in idem" e ha conseguentemente rinviato la causa "onde consentire alle parti di integrare le proprie difese alla luce della richiamata sopravvenienza".

Ciò conferma l'infondatezza dell'eccezione proposta, palesata anche dalla tesi dallo stesso appellante prospettata: quest'ultimo, che si interroga su "quale possa essere il danno erariale se l'Amministrazione ha avviato un procedimento per il recupero ed il riversamento delle somme ex art. 53, co. 7 D.Lgs. 165/2001", ha assunto, infatti, che "nelle ipotesi di mancata riscossione di entrate, perché vi sia attualità del danno" non sarebbe "sufficiente che il dipendente percettore abbia omesso di riversare in favore dell'Amministrazione di appartenenza il compenso percepito", ma occorrerebbe "altresì, che il diritto di quest'ultima ad esigerne il riversamento si sia estinto in modo non soddisfattivo ovvero ne sia divenuto impossibile l'esercizio, per insolvibilità del debitore o le entrate stesse non siano più esigibili": in altri termini, secondo l'appellante, il P.M. della Corte dei conti, per agire nei confronti del dipendente che abbia omesso di riversare all'amministrazione di appartenenza i compensi indebitamente percepiti, dovrebbe attendere che il diritto di credito si sia estinto e solo dopo che il credito si sia estinto, il P.M. dovrebbe agire nei confronti del dipendente infedele.

Sennonché, è di tutta evidenza che in base al dato normativo la concretezza e l'attualità del danno sussistono per effetto della

violazione dell'obbligo di riversamento dei compensi indebitamente percepiti, obbligo che il dipendente infedele deve adempiere immediatamente (*quod sine die debetur statim debetur*), trattandosi di danaro di pertinenza dell'amministrazione di appartenenza.

3. Riguardo all'eccezione di prescrizione formulata in prime cure dal convenuto, questa è stata parzialmente accolta ove la sentenza impugnata ha determinato il *dies a quo* di decorrenza del termine prescrizione tenendo conto che "il docente ha consegnato alla Guardia di finanza la documentazione attinente agli incarichi svolti negli anni dal 2007 al 2012 in data 29 agosto 2012 e quella attinente agli anni antecedenti al 2007, in data 29 ottobre 2012 (cfr., nota della Guardia di finanza, prot. n. 0137405/13)" e che "dunque, da tali date il fatto dannoso si è manifestato all'esterno ed è iniziata la decorrenza del termine prescrizione" e ha evidenziato come detto termine sia "stato interrotto per gli incarichi e gli importi specificati nell'allegato alla nota del Rettore dell'Università di Parma n. 29562 del 26 settembre 2013, dagli atti con cui la suddetta Università ha avviato il recupero delle somme indebitamente percepite dal convenuto (note prot. n. 18626 del 6 giugno 2013, n. 2[5]529 del 2 agosto 2013, n. 29562 del 26 settembre 2013)", ritenendo che detti atti fossero idonei ad interrompere la prescrizione anche ai fini dell'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa, in quanto l'Università è il soggetto giuridico titolare del credito risarcitorio per la cui tutela la Procura regionale aveva agito, mentre ha dichiarato "la prescrizione con riferimento a quelle somme richieste dalla Procura con l'odierna citazione e che non sono state oggetto della messa in mora da parte dell'amministrazione,

*atteso che il primo atto interruttivo della prescrizione posto in essere autonomamente dalla Procura è l'invito a dedurre, notificato il 15 marzo 2018, già decorso il termine prescrizionale quinquennale".*

Con il proprio motivo di gravame l'appellante ha contestato la pronuncia sul punto sostenendo, con riguardo al *dies a quo* del termine prescrizionale, che *"se il fatto dannoso [...] si è verificato per il fatto stesso dello svolgimento di attività non autorizzata, le attività svolte oltre il termine di 5 anni prima della contestazione vanno comunque espunte dal calcolo del danno in quanto per esse è certamente intervenuta la prescrizione"*, anche perché si travolgerebbe l'istituto della responsabilità amministrativa, né, comunque, si potrebbe sostenere che si sia verificata un'ipotesi di occultamento doloso del fatto dannoso.

Anche tale doglianza risulta infondata.

Al riguardo, rileva anzitutto il Collegio che è lo stesso appellante ad ammettere che *"la Corte di primo grado accetta la rilevanza, ai fini della determinazione del dies a quo di decorrenza del termine di prescrizione, la data proposta nei nostri atti difensivi, vale a dire il 29 agosto 2012, o al più tardi il 29 ottobre 2012"* (cfr. appello, p. 22, § 14).

Come rilevato dal primo giudice, comunque, va applicata la regola della decorrenza della prescrizione da quando il fatto dannoso è divenuto conoscibile secondo ordinari criteri di diligenza, la c.d. conoscibilità obiettiva. Nel caso di specie, non risulta neppure necessario indagare l'eventuale configurabilità di un comportamento o di un atteggiamento omissivo qualificabile come occultamento doloso.

È sufficiente procedere a una piana applicazione delle regole generali in tema di prescrizione dei diritti.

In base alla previsione contenuta nell'art. 2935 c.c., il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno inizia a decorrere non già dalla data del fatto, inteso come fatto storico obiettivamente realizzato, bensì da quando ricorrano presupposti di sufficiente certezza, in capo all'avente diritto, in ordine alla sussistenza degli elementi costitutivi del diritto azionato, sì che gli stessi possano ritenersi, dal medesimo, conosciuti o conoscibili.

Ebbene, nel caso in esame, tale situazione si è realizzata nelle date in cui il prof. Schianchi ha consegnato alla Guardia di finanza la documentazione attinente agli incarichi svolti e pertanto, le date del 29.8.2012 e del 29.10.2012 con riferimento, rispettivamente, agli incarichi espletati negli anni dal 2007 al 2012 e a quelli espletati negli anni antecedenti al 2007.

Solamente tali eventi hanno disvelato in modo concreto e preciso l'inosservanza del divieto di svolgere attività extra-lavorative non autorizzate da parte dell'appellante. Atteso, infatti, che vi era in capo all'appellante un obbligo specifico di informare il proprio datore di lavoro e che tale obbligo è stato palesemente violato, l'Università degli studi di Parma ha avuto contezza del fatto dannoso solamente nel momento in cui esso è stato completamente disvelato con tali informazioni fornite nell'ambito delle attività istruttorie svolte da parte del Nucleo di Polizia tributaria della Guardia di Finanza, se non addirittura con il successivo deposito della relazione finale da parte di

quest'ultima, con prot. n. 137405/2013.

Anche in questo caso, nessuna inerzia è ravvisabile nella promozione dell'azione di responsabilità amministrativa, peraltro attività preceduta dall'atto interruttivo della prescrizione individuabile nella lettera di diffida e messa in mora da parte dell'Università di Parma in data 5 agosto 2013, prot. n. 25726, cui aveva fatto seguito l'emanazione del d.r. n. 114 del 24 settembre 2013, trasmesso al prof. Schianchi con nota del 26 settembre 2013, prot. n. 29562, con la richiesta di versamento delle somme accertate entro un termine di 180 giorni dalla notifica del 30 settembre 2013 (ossia, con scadenza 29 marzo 2014), che, a termini dell'art. 2943 c.c., ne ha interrotto il corso (come, peraltro, riconosciuto anche dall'Avvocatura distrettuale dello Stato con nota del 9.4.2014, prot. n. 14071, su vicenda analoga, e trasmessa dall'Università di Parma alla Procura regionale con nota dell'11 giugno 2014).

Nel caso specifico, le circostanze riportate nella sentenza e che risultano dai documenti agli atti, dimostrano la volontà del prof. Schianchi di non informare l'Amministrazione, perpetrando l'omissione di comunicazione nei confronti dell'Università. Le sue prime richieste di autorizzazione ad attività extra-lavorative sono all'incirca contestuali alla richiesta di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo definito o si sono avute successivamente alle risposte da lui fornite alle richieste istruttorie del Nucleo di Polizia Tributaria (note del 29.8.2012 e del 29.10.2012), ossia con lettere in date 28.11.2012, 6.2.2013 e 2.7.2013 (appello, p. 16).

Né si può sostenere che tale momento possa fissarsi alla data della presentazione delle singole dichiarazioni dei redditi o al momento della richiesta di dati e notizie al Settore personale docente dell'Ateneo di Parma da parte del Nucleo di Polizia tributaria della Guardia di Finanza, avutasi in data 10.1.2012 (nota prot. 8778 del 9.1.2010).

La fatturazione della prestazione professionale non assume alcuna rilevanza ai fini della scoperta del danno da parte della P.A. danneggiata, trattandosi di adempimento degli obblighi fiscali-tributari incombenti per legge sul contribuente nel diverso rapporto con il Fisco (in termini, III Sez. App., n. 514/2016).

Altrettanto dicasi con riguardo alla nota istruttoria della Guardia di Finanza del 9 gennaio 2012, prot. 8778, con cui si chiedevano all'Ateneo informazioni su tutti i professori ordinari in regime di tempo pieno che avevano prestato la loro attività lavorativa presso l'Università nel quinquennio 2007-2011. Tale nota, proprio perché diretta ad acquisire elementi di conoscenza, non può integrare la conoscibilità obiettiva del danno, fermo restando che è, comunque, fatta salva l'efficacia interruttiva della prescrizione derivante dalla successiva messa in mora del prof. Schianchi da parte dell'Ateneo.

L'appellante ha anche censurato la sentenza impugnata per avere sostenuto che il decorso del termine prescrizionale, valevole per l'esercizio dell'azione del P.M. della Corte dei conti, potesse essere stato interrotto dalla richiesta di versamento da parte dell'Ateneo in quanto *“l'Università è il soggetto giuridico titolare del credito risarcitorio per la cui tutela la Procura agisce in questa sede”* e, quindi, *“anche a voler*

*accettare l'efficacia interruttiva degli atti dell'Università, questa può esplicarsi solo limitatamente all'azione di recupero da parte dell'Amministrazione"* allegando che si tratterebbe di due piani diversi, nel senso che la tempestività dell'azione di responsabilità erariale della Procura contabile si baserebbe e andrebbe verificata sul primo atto del procedimento, che è considerato pacificamente l'invito a dedurre mentre l'azione di recupero dell'Amministrazione seguirebbe un'altra procedura, fatta di atti diversi, e in rapporto a questi potrebbe e dovrebbe essere valutato il rispetto dei termini di prescrizione.

L'assunto è palesemente infondato e confonde il piano sostanziale (il diritto al risarcimento del danno) con il piano processuale (la tutela giurisdizionale del diritto).

Considerato che la tutela giurisdizionale invocata dalla Procura regionale con l'azione di responsabilità ha ad oggetto il diritto al risarcimento del danno spettante all'amministrazione, è evidente che, a nulla rilevi la circostanza che *"l'azione di responsabilità erariale ha una sua sequenza di fasi, atti, attività"*, dal momento che, con la suddetta azione, la Procura regionale deduce in giudizio il diritto al risarcimento del danno così come esistente sul piano sostanziale, per cui, se il corso della prescrizione del diritto dell'amministrazione è stato interrotto, deve considerarsi parimenti e conseguentemente interrotto il corso della prescrizione dell'azione, intesa a far valere in giudizio il diritto stesso ovvero la responsabilità per il relativo inadempimento.

Sicché, avuto riguardo al caso di specie, ritiene il Collegio che il corso della prescrizione dell'azione di responsabilità per il danno erariale,



conseguente alla violazione dell'obbligo di riversamento dei compensi indebitamente percepiti dal dipendente pubblico per attività extra-istituzionali svolte in difetto di autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza debba considerarsi interrotto dalla richiesta dell'Amministrazione di cui alla nota del Rettore dell'Università di Parma n. 29562 del 26 settembre 2013, di comunicazione dell'avvio del procedimento di recupero dei compensi di cui alle richiamate note prot. n. 18626 del 6 giugno 2013, n. 25529 del 2 agosto 2013, oltretutto espressamente formulate a fini di costituzione in mora ed interruzione della prescrizione.

Considerato, in definitiva, che l'invito a dedurre è stato tempestivamente notificato all'odierno appellante in data 15 marzo 2018, ben prima del decorso del termine quinquennale di prescrizione decorrente dai suddetti atti interruttivi, anche tale doglianza risulta infondata.

**3.** La sentenza è meritevole di conferma anche con riguardo ai profili di quantificazione del danno, essendo infondati i rilievi dell'appellante.

Come già rilevato sopra, osserva, anzitutto, il Collegio che la responsabilità risarcitoria in esame scaturisce dal mancato adempimento dell'obbligo di riversamento dei compensi. Nel momento in cui è stato documentalmente dimostrato che il prof. Schianchi contravveniva agli obblighi connessi alla sua attività lavorativa principale a tempo pieno, non risulta più necessaria alcuna valutazione delle caratteristiche tipologiche delle attività svolte, né

tantomeno plausibile appellarsi a un'efficacia retroattiva della sua richiesta per il tempo definito o delle previsioni della legge c.d. Gelmini in materia di consulenze.

Si è dinanzi a inequivoci riscontri circa la percezione di compensi per incarichi non autorizzati, mentre viceversa difetta la prova del riversamento nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza, come il docente era tenuto a fare, in supplenza dei soggetti eroganti, ai sensi dell'art. 53, comma 7, ultimo periodo, d.lgs. n. 165/2001.

Conseguentemente, nessun importo può essere espunto e portato in diminuzione del danno, atteso che in sentenza sono state singolarmente indicate le prestazioni conferite all'appellante, ove sono dettagliati in modo analitico sia i soggetti conferenti tali incarichi, sia gli importi, sia i periodi in contestazione.

**3.1.** Nello specifico, l'appellante si è lamentato del fatto che la sentenza impugnata abbia riconosciuto, anche se solo parzialmente, *“che l'incarico sub A (B.M.d.P.) non rientra[i] nel periodo temporale di tempo pieno, ritenendo però che il periodo dal 26/7/2011 al 1/11/2011 deve essere considerato alla stregua di attività professionale non autorizzata”*, in questo modo assumendo una *“posizione [...] inammissibilmente formalistica, in quanto non tiene conto che la decorrenza del passaggio di regime, chiesta da Schianchi immediatamente (cioè una volta che gli è stato proposto l'affidamento dell'incarico) e prima di iniziare l'attività, è per legge fissata al 1 novembre, e dunque la discrasia temporale rilevata è del tutto indipendente dalla volontà e dalla disponibilità del convenuto”*.

Tale doglianza non è meritevole di accoglimento.

In proposito, l'art. 11, comma 2, del d.P.R. n. 382/1980 prevede che

*“ciascun professore può optare tra il regime a tempo pieno ed il regime a tempo definito”, che “la scelta va esercitata con domanda da presentare al rettore almeno sei mesi prima dell’inizio di ogni anno accademico” e che “essa obbliga al rispetto dell’impegno assunto per almeno un biennio”.*

Ne consegue che l'efficacia giuridica dell'opzione per il tempo definito a decorrere dall'1 novembre 2011 discende da un'espressa previsione normativa volta ad assicurare una tempestiva programmazione dell'attività didattica, da cui discende – come correttamente sostenuto dal giudice di primo grado – la *“prassi universitaria che fa coincidere il momento iniziale del regime giuridico con l'avvio dell'anno accademico”* (così, sentenza di primo grado).

Così, tenuto conto che l'appellante era in regime di tempo pieno sino al 31 ottobre 2011 e a conoscenza della disciplina primaria e secondaria applicabile agli incarichi e dell'applicazione che ne dava l'Ateneo, questi non poteva accettare incarichi extra-istituzionali con decorrenza anteriore a tale data.

Resta, peraltro, inteso – benché non rilevato dal primo giudice e non oggetto di impugnazione da parte della Procura – che in base al predetto articolo 11, del d.P.R. n. 382/1980, e alle coordinate normative contenute nell'ulteriore disciplina, generale e settoriale, che disciplinano le attività extra-istituzionali e le incompatibilità dei pubblici dipendenti (rimaste ferme, sia pure con parziali aperture, nella regolamentazione dello *status* di docente universitario di cui alla

legge n. 240/2010), vi è, comunque, a carico del professore – quantunque a tempo definito – un obbligo specifico di informare il proprio datore di lavoro delle attività extra-lavorative che andrà ad accettare. Tale obbligo appare agevolmente riconducibile, anzitutto, ai generali obblighi di correttezza e buona fede, di cui all’art. 1175 e 1375 c.c., che sono espressione di principi generali di matrice costituzionale (principio di solidarietà di cui all’art. 2 Cost., secondo Cass. 15 febbraio 2007, n. 3462) e, dunque, applicabili anche ai contratti di lavoro pubblici e privati, nonché fonte “legale” di precipui doveri di informazione (Cass. pen. Sez. II n. 41717/2009). Inoltre, rinvia al potere-dovere dell’Amministrazione di conoscere le attività extra-lavorative prima che abbiano inizio, in modo da valutare eventuali situazioni di incompatibilità e potenziale conflitto di interessi e avviare, se del caso, il procedimento delineato dagli artt. 63 d.P.R. n. 3/1957 e 15 d.P.R. n. 382/1980, sopracitati (così, Sez. II App. n. 175/2019).

**3.2.** Del pari, palesemente destituito di fondamento è l’assunto dell’appellante che, con riferimento a tre degli incarichi contestati (di cui *sub* E), N), e P), la relativa illiceità sarebbe venuta meno, in quanto, ancorché anteriori all’entrata in vigore della legge n. 240/2010, si tratterebbe di mere consulenze, che in base all’art. 6, comma 10, di tale legge, avrebbero potuto essere liberamente svolte anche da docenti in regime di tempo pieno. Ha, così, sostenuto che la predetta disposizione, benché successiva, avrebbe dovuto essere applicata al caso di specie “*in virtù del principio della retroattività del trattamento più*

*favorevole”.*

Ritiene il Collegio che correttamente il giudice di primo grado abbia, invece, rilevato che tali incarichi non potessero essere esercitati liberamente, in base all’art. 6, comma 10, della legge n. 240/2010, entrato in vigore successivamente, dato che sia il legislatore non ha disposto l’efficacia retroattiva di tale disposizione, sia perché a essa non potrebbe “*essere attribuita natura retroattiva in quanto lex mitior sulla base dell’art. 7 della CEDU*” posto che l’estensione del principio della retroattività della *lex mitior* agli illeciti amministrativi, sulla base della giurisprudenza della Corte EDU, è limitata alle sanzioni amministrative di natura sostanzialmente penali e, in tale ambito, “*non rientra la fattispecie che ci occupa, poiché l’azione di responsabilità della Procura non è di tipo afflittivo, bensì è diretta al ristoro del danno cagionato all’amministrazione dalla condotta del convenuto (CEDU, Rigolio c. Italia - Decisione 13 maggio 2014, ricorso n. 20148/09)*” (così, sentenza di primo grado).

L’appellante ha contestato tali conclusioni rilevando che, benché l’art. 6, comma 10, della c.d. legge Gelmini non sia una norma di carattere sanzionatorio-afflittivo, nel caso di specie avrebbe effetti che incidono gravemente “*sulla [sua] sfera economica e personale*” e che, quindi, proprio in questo caso si dovrebbe ammettere “*quel trattamento più favorevole per il quale si chiede un’applicazione retroattiva in conformità ai principi prima enunciati*”.

Anche tale doglianza risulta priva di pregio. Infatti, l’art. 6, comma 10, della l. 240/2010 , nel prevedere che “*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”*, si limita a innovare le attività extra-istituzionali che, in deroga al principio di cui all’art. 98, comma 1, Cost., sono consentite ai professori e ai ricercatori a tempo pieno, sicché è, quindi, corretto averla applicata nel contesto delineato dall’art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001, per tutti i pubblici impiegati.

Infatti, l’art. 53, comma 7, del d. lgs. n. 165/2001, che 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*” 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 ha, quindi, carattere “*risarcitorio*” ed è originata dalla mancata entrata per l’amministrazione di appartenenza del compenso indebitamente

percepito e che deve essere versato in un apposito fondo vincolato (in tal senso, SS.RR. n. 26/2019/QM).

Quindi, non può annettersi alcuna valenza sanzionatoria all'obbligo di riversamento dei compensi indebitamente percepiti dal dipendente pubblico per incarichi extra-istituzionali non consentiti e non autorizzati, né tantomeno eccezionalmente consentire il mancato riversamento del compenso nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza, perché potrebbe essere percepito come troppo gravoso per l'indebito percettore.

In altri termini, ove il dipendente, in violazione del principio di esclusività del rapporto di pubblico impiego, abbia svolto incarichi extra-istituzionali non consentiti e non autorizzati, i relativi proventi non spettano al dipendente, ma all'Amministrazione datrice di lavoro cui le energie lavorative illegittimamente impiegate a favore del terzo *"appartenevano"* e che, pertanto, ha diritto a far proprio il corrispettivo per le prestazioni stesse.

Dalla previsione per cui *"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"*, discende, dunque, che l'attribuzione in favore dell'Amministrazione di appartenenza del diritto a percepire i compensi derivanti dall'attività extra-istituzionale non autorizzata svolta dal dipendente, in violazione del principio di esclusività, si traduce nel trasferimento automatico del relativo credito; in altri termini, alla maturazione del credito al compenso si accompagna

l'automatico trasferimento dello stesso in capo all'amministrazione che, pertanto, ha diritto di esigerne il pagamento nei confronti del terzo (e cioè del soggetto che ha conferito l'incarico extra-istituzionale), ovvero nell'ipotesi questi abbia già provveduto al pagamento del compenso in favore del dipendente, al relativo riversamento da parte di quest'ultimo.

Considerato che il dipendente pubblico che ha incassato il compenso maturato in relazione ad attività extra-istituzionali svolte ha introitato somme di pertinenza dell'Amministrazione di appartenenza, titolare del relativo credito, ben si spiega l'obbligo previsto art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001, di riversamento, in favore dell'Amministrazione stessa dei compensi percepiti, nonché se ne deduce con tutta evidenza la portata non sanzionatoria. Tantomeno si può annettere alcuna valenza in tal senso all'art. 6, comma 10, della l. 240/2010, per cui deve escludersi che se ne possa predicare l'applicazione retroattiva, quale legge più favorevole al reo o al debitore.

**3.3.** Inoltre, riguardo agli incarichi di cui *"ai punti B) (da considerare insieme a C), D) e M)) F), H), I), L), O), Q), R), S)"*, per cui l'appellante aveva chiesto e ricevuto regolare autorizzazione dall'Università, *"almeno per l'anno 2011, se non – come si proverà a sostenere in seguito - per l'intero incarico, che ha per legge durata triennale"* si è lamentato che la Procura regionale abbia *"conteggiato comunque il compenso relativo ad una parte del periodo ritenendo valida l'autorizzazione solo per il tempo successivo alla data del Decreto Rettorale"* e che la sentenza impugnata abbia accolto l'impostazione accusatoria sostenendo che *"dal testo delle*



*stesse autorizzazioni non emergono elementi per ritenere che lo Schianchi le avesse richieste per coprire attività pregresse o che l'Università intendesse rilasciare un'autorizzazione in sanatoria".*

A tal riguardo, l'appellante ha sostenuto che, siccome gli incarichi autorizzati avevano durata triennale e il compenso presunto indicato nell'istanza era da riferirsi all'intero incarico (anche al periodo antecedente all'istanza o per porzioni dello stesso inerenti ad altre annualità rispetto a quella delle comunicazioni), l'autorizzazione avrebbe coperto l'intero periodo, nonché che, comunque, non avrebbero potuto essergli contestati almeno i periodi che vanno dalla presentazione dell'istanza di autorizzazione al provvedimento rettorale, posto che la richiesta di autorizzazione era stata presentata prima dell'avvio dell'attività.

Rileva il Collegio che dalla documentazione agli atti risulta che alcune richieste di autorizzazione siano state presentate fra la fine del 2009 e l'inizio del 2010 (decreti rettorali nn. 190/2010, 411/2010, 412/2010, 413/2010, 414/2010, 1755/2010 e 1995/2010, cfr. allegati citazione), a fronte di incarichi che si protraevano da anni, per cui esse non appaiono anteriori rispetto all'avvio delle singole attività, e che, comunque, nel caso di specie i decreti rettorali di autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extra-istituzionali non recano alcuna previsione nel senso della retroattività dell'autorizzazione concessa, anche tenuto conto che ne difetterebbero i presupposti atteso che la disciplina applicabile stabilisce espressamente che l'autorizzazione deve essere preventiva rispetto all'espletamento dell'incarico (cfr. art.

53, comma 7, primo periodo, del d.lgs. n. 165/2001). Ciò porta a ritenere corretta la ricostruzione della sentenza di primo grado, in linea con quella fornita dall'Università (e al calcolo fornito dall'Ispettorato della Funzione Pubblica), ove ha escluso che le singole autorizzazioni potessero retroagire alla data di proposizione della relativa domanda o all'inizio dell'espletamento degli incarichi, ovvero potessero sanarne a posteriori l'illecito espletamento per l'intera durata (triennale).

Inoltre, le ulteriori istanze di autorizzazione, presentate in date 19.11.2012, 28.11.2012, 22.1.2013, 6.2.2013 e 2.7.2013, intese ad ottenere la sanatoria (*"ora per allora"*), sono state tutte respinte, all'esito di un'articolata istruttoria, da parte del Rettore dell'Università degli studi di Parma (su cui, tra gli altri, la nota Università degli studi di Parma alla Procura regionale dell'11 giugno 2014 che ha ripercorso gli accadimenti).

Ne consegue la totale infondatezza della doglianza, non potendosi revocare in dubbio che i provvedimenti di autorizzazione adottati dal Rettore spieghino effetto solo dalla data di adozione, non valendo a sanare l'illiceità delle attività extra-istituzionali già svolte o non espressamente indicate dalle istanze sulla cui base sono state formulate.

**3.4.** L'appellante, poi, rammentando che nel giudizio di primo grado era stata accolta la sua richiesta di considerare i decreti rettorali relativi all'incarico nel Collegio sindacale presso il Gruppo B. S.p.A. come riferiti a tutti gli incarichi svolti per le società del gruppo, si è lamentato del fatto che la sentenza impugnata non abbia assentito all'analogia

richiesta formulata in relazione agli incarichi presso il Gruppo S.

S.p.A., di cui al decreto rettorale di autorizzazione n. 412/2010.

La doglianza risulta inammissibile, tenuto conto che il mancato riversamento relativo alle attività svolte per il Gruppo S. S.p.A. era calcolato, in fase istruttoria, avendo avuto riguardo ai compensi maturati a partire dal decreto rettorale di autorizzazione del 25.2.2010, n. 412/2010, sicché questi ultimi erano già stati espunti dalla somma da riversare.

Peraltro, questo Collegio non ritiene condivisibile che le richieste di autorizzazione del prof. Schianchi per attività da svolgersi genericamente per il Gruppo B. S.p.A. fossero idonee a ritenere che la conseguente autorizzazione ricevuta dall'Ateneo fosse riferibile a tutti gli incarichi che gli venivano conferiti dal gruppo. Infatti, tali richieste e l'autorizzazione non consentivano di conoscere quali fossero le società conferenti, il tipo e il numero di incarichi, la data di conferimento e la loro durata, l'impegno richiesto per il loro espletamento e il compenso previsto per ciascuno di essi. Tuttavia, il capo della sentenza di primo grado, che ha ridotto l'ammontare dei mancati riversamenti a seguito di tale autorizzazione, non ha formato oggetto di impugnazione da parte della Procura. Analoghe considerazioni potrebbero valere per la comunicazione del prof. Schianchi riferita al Gruppo S. S.p.A. di cui al d.r. n. 412/2010.

**4.** Riguardo all'addebito di colpa grave e/o dolo, si ritiene corretta la motivazione della sentenza di primo grado laddove ha rilevato che l'appellante ha sottovaluto, con inescusabile trascuratezza, le norme

primarie dell'ordinamento e ha omissso con palese negligenza di richiedere le necessarie autorizzazioni, poiché, stante la disciplina applicabile ai professori universitari a tempo pieno all'epoca dei fatti – oltre alla regolamentazione adottata da parte dell'Università degli studi di Parma –, ben sapeva che le attività non sarebbero state autorizzate e che, se fosse passato al tempo definito, non avrebbe conservato i vantaggi economici e di carriera inerenti al rapporto a tempo pieno.

Risulta, da quanto fornito da parte dell'Università, che il docente non aveva richiesto l'autorizzazione per le voci di danno e i periodi che gli venivano contestati. Viceversa, l'aveva, poi, richiesta per pochi altri incarichi, ben conoscendo, quindi, l'obbligo di legge, ma essendo probabilmente conscio che riguardavano attività che, a differenza di quelle non comunicate, rientravano tra quelle autorizzabili.

Ciò dimostra che l'appellante era consapevole della disciplina applicabile agli incarichi esterni, sia prima che dopo l'entrata in vigore della c.d. legge Gelmini e, tuttavia, abbia scientemente omissso di portarne a conoscenza l'Università, essendo peraltro le presunte "dimenticanze" non scusabili.

È evidente, poi, che la circostanza che l'art. 2397 c.c. preveda che i componenti del collegio sindacale possano essere scelti, *inter alios*, fra i professori ordinari di ruolo implica una mera facoltà dell'assemblea in sede di nomina del collegio sindacale, cui deve far seguito l'accettazione della carica da parte del soggetto così nominato, che, ovviamente, prima di accettare, quando, come nella specie si verta in

ipotesi di professori di ruolo di università statali, deve acquisire le autorizzazioni richieste dalla normativa che, quale dipendente pubblico, ne disciplina gli obblighi e le incompatibilità.

Ne consegue che la previsione dell'art. 2397 c.c. non sia idonea a far venire meno l'elemento psicologico del dolo e/o perlomeno della colpa grave in capo all'appellante e a giustificare la violazione dell'obbligo di chiedere la preventiva autorizzazione per l'espletamento dei numerosi incarichi di componente di collegio sindacale e il successivo mancato riversamento dei compensi percepiti per gli incarichi svolti.

Peraltro, il prof. Schianchi, oltre ai predetti incarichi, ha parimenti assunto anche le funzioni di consigliere di amministrazione di alcune società nonché svolto consulenze, in assenza sempre delle prescritte comunicazioni e autorizzazioni.

Inoltre, riguardo all'incarico conferito da parte di E. S.p.A., le osservazioni dell'appellante sono assolutamente infondate atteso che, anche il quel caso, l'attività non era stata comunicata all'amministrazione di appartenenza e, quindi, non avrebbe avuto alcun rilievo investigare la natura giuridica del soggetto destinatario dell'attività. In ogni caso, tale affidamento non era svolto per conto di una società qualificabile come "*emanazione*" di un "*ente pubblico territoriale*", in ossequio all'art. 11, comma 5, d.P.R. n. 382/1980, trattandosi di una società di capitali meramente partecipata da parte del Comune di Parma, a nulla rilevando che la nomina del prof. Schianchi fosse avvenuta in quota comunale. Altrettanto dicasi per la

nomina nella società meramente partecipata dal Comune di Parma,

F.d.P. S.p.A.

Riguardo, inoltre, al presunto consolidamento di una prassi irregolare, da valutare anche in applicazione degli artt. 1175 e 1227 c.c., ritiene il Collegio che quanto sostenuto dall'appellante sia palesemente infondato.

Nel caso di specie, incombeva sull'appellante l'obbligo giuridico di comunicare al proprio datore di lavoro, ovvero all'Università degli Studi di Parma, lo svolgimento di ogni attività professionale potenzialmente incompatibile (e comunque lo svolgimento di incarichi retribuiti) e l'omissione volontaria di tale comunicazione configura il requisito del nesso di causalità tra la condotta tenuta e il danno erariale, senza alcun coinvolgimento dell'Amministrazione.

Indipendentemente dal fatto che gli incarichi potessero avere rilevanza pubblica, l'Amministrazione di appartenenza doveva essere tenuta informata dal suo dipendente, sulla base della normativa vigente e delle regole di correttezza, dell'esistenza di situazioni che potenzialmente potessero essere fonte di conflitto di interessi (di qui la necessità di autorizzazione), senza che potesse assumere importanza la possibile, casuale conoscenza per altre vie; mentre eventuali superficialità dei controlli o altre irregolarità emerse negli stessi periodi nelle Università costituiscono circostanze agevolatrici esterne al soggetto agente, che come tali non incidono né sull'elemento soggettivo dell'illecito, né sulle caratteristiche oggettive e soggettive della condotta di volontario occultamento. Tanto più che con tutte le

proprie condotte, volutamente commissive ed omissive a seconda della convenienza, il prof. Schianchi ha dato prova di ben conoscere la disciplina che era applicabile ai suoi incarichi e di volerla contravvenire.

In definitiva, la sentenza di primo grado ha correttamente fatto applicazione della disciplina vigente in tale periodo (ossia gli artt. 60 e ss., del d.P.R. n. 3/1957; gli artt. 11 e 12 del d.P.R. n. 382/1980; l'art. 1, commi da 56 a 61, della legge n. 662/1996; l'art. 53 del d.lgs. 165/2001 e gli artt. 1, 5 e 6, del d.m. 28/11/2000 e, poi, delle norme contenute nella legge n. 240/2010), secondo cui, in estrema sintesi, l'attività di docenza a tempo determinato e a tempo indeterminato è incompatibile con lo svolgimento di qualsivoglia attività lavorativa presso altri enti pubblici o privati e con l'esercizio del commercio e dell'industria, essendo tale ogni attività imprenditoriale ed artigianale o ad essa equiparata; per i docenti a tempo pieno, sussiste, inoltre, l'incompatibilità con l'esercizio di attività libero-professionale (fatta eccezione per quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 11, d.P.R. n. 382/1980 e dell'art. 5, comma 12, d.lgs. 517/1999); per quanto riguarda le consulenze ed i collaudi affidati da enti pubblici, ai sensi dell'art. 11, lett. a), ultimo cpv., tali attività, seppure permesse, sono effettuabili *"compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali"*. Tale accertamento di assolvimento, non poteva certo essere eseguito in autonomia da parte del docente, ma doveva essere conseguente alla preventiva richiesta di autorizzazione ai competenti uffici dell'amministrazione universitaria che avrebbe valutato il

rispetto di tale limite e l'assenza di profili di incompatibilità. Come detto sopra, ciò che rileva è che agli atti non vi sia alcuna autorizzazione dell'Università degli studi di Parma che copra i periodi contestati delle singole attività, dato che nessuno di tali incarichi era stato regolarmente comunicato da parte dell'appellante, in violazione anche dei Regolamenti di Ateneo.

Ne consegue che le relative prestazioni non avevano superato il vaglio di compatibilità e rientrano, giocoforza, tra quelle svolte in violazione dell'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165/2001, e i relativi introiti rientrano, quindi, a pieno titolo tra quelli da riversare all'amministrazione di appartenenza.

La circostanza, poi, che l'appellante non abbia provveduto ad adempiere all'obbligo di riversamento, nonostante i solleciti formulati in tal senso dall'amministrazione di appartenenza, palesa vieppiù all'evidenza, secondo questo Collegio, il carattere doloso della condotta e la pervicace volontà dello stesso di locupletarsi trattenendo denaro che, alla luce delle suesposte considerazioni, deve considerarsi di pertinenza dell'Università degli studi di Parma.

In sintesi, dagli atti di causa non sono ravvisabili elementi per discostarsi dalle conclusioni raggiunte dal giudice territoriale.

5. Con il sesto motivo di gravame l'appellante si duole che l'importo del danno erariale sia stato quantificato sommando gli importi imponibili delle fatture, comprensivi delle somme già versate all'erario a titolo di imposte.

La doglianza è infondata. In proposito è sufficiente osservare come la



stessa giurisprudenza di legittimità (Cass. – sez. lavoro, 26 marzo 2010, n. 7343) e quella ormai maggioritaria di questa Corte (*ex multis*, Sez. II App., 6.12.2019, n. 44; Sez. III App. n. 396 del 2016; Sez. I App. n. 280 del 2017; Sez. II App. n. 536 del 2018; *idem* Sez. II app. n. 86 del 2019) hanno ormai chiarito che l’art. 53, comma 7, del ripetuto d.lgs. n.165/2001, si riferisce al “*compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte*” e, quindi, al corrispettivo dell’attività non autorizzata al lordo dell’imposta sul medesimo dovuta, restando irrilevanti le eventuali ritenute fiscali o previdenziali (si vedano anche l’analisi svolta e le conclusioni raggiunte dalle Sezioni Riunite nella sentenza n. 28/2020/QM).

6. Con memoria in data 13 novembre 2020, l’appellante allega per la prima volta quattro documenti, ossia un atto di indirizzo del MIUR del 14.5.2018, un modello dell’Università degli studi di Milano “Bicocca” per le richieste di riversamento dei compensi, un accordo di sindacato della F.d.P. S.p.A. e un verbale di assemblea di E. S.p.A.

Ora, l’articolo 194 (“Nuovi documenti e nuove prove”) del CGC prevede testualmente che “[n]el giudizio d'appello non sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile”. Ciò stante, premesso che l’appellante non ha spiegato le ragioni che gli avrebbe impedito di produrre tale documentazione in primo grado, omettendo finanche qualsiasi deduzione a tale riguardo, è evidente che nel caso specifico non ricorra l’ipotesi prevista dalla citata norma per derogare al divieto

dei “*nova*” in appello. Ciò stante, tali documenti vanno dichiarati inammissibili in questo grado di giudizio *ex art. 194 CGC*.

7. Inoltre, in punto di mancato esercizio del potere riduttivo, lamentato nell’ultimo motivo d’appello, per giurisprudenza consolidata di questa Corte, non si tratta di un vizio che inficia la sentenza, in quanto il giudice ha uno specifico obbligo motivazionale soltanto qualora sia stato fatto uso del potere invocato. L’appellante ha, peraltro, reiterato in appello la richiesta di riduzione dell’addebito *ex art. 52, r.d. n. 1214/1934*, in relazione al lungo tempo trascorso, al carattere particolarmente afflittivo della sanzione, alle condizioni di fatto nelle quali egli si è trovato a operare e in considerazione dell’ambiguità delle norme. Ritiene il Collegio che le argomentazioni svolte dall’appellante non siano meritevoli di accoglimento, essendo univoca la giurisprudenza di questa Corte che esclude l’applicazione del potere riduttivo in presenza di condotta dolosa o prevalentemente dolosa, come nella fattispecie – attesa l’evidente piena consapevolezza dell’antigiuridicità della propria condotta da parte dell’appellante – soprattutto nelle ipotesi di reiterazione di condotte illecite e di significativa riprovevolezza del comportamento (*ex plurimis*: Sez. II, n. 209/2017; id. n. 639 del 24.09.2015; sez. I n. 494 del 18.09.2015; sez. III n. 421 del 24.8.2015).

8. Quanto, infine, alle prospettate questioni di legittimità costituzionale si osserva come le stesse siano manifestamente infondate, alla luce del rilievo che l’art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001 costituisce mero corollario logico del principio di esclusività della prestazione del

pubblico impiegato, consacrato nell'art. 98 Cost.

È, quindi, destituito di ogni fondamento che l'applicazione di tale disposizione dia luogo a un'asserita *"espropriazione"* del reddito percepito, trattandosi bensì della mera attribuzione, secondo il principio *"unicuique suum"*, all'amministrazione datrice di lavoro dei proventi derivanti dall'illegittima destinazione, in attività extra-istituzionali non autorizzate, di energie lavorative che, in ragione dell'esclusività del rapporto, avrebbero dovuto essere impiegate ad esclusivo servizio dell'amministrazione di appartenenza.

Come, difatti, chiarito dalle Sezioni Riunite di questa Corte, non siamo dinanzi a una *"sanzione"* – come più volte affermato dall'appellante –, bensì a una *"responsabilità di carattere risarcitorio"* che *"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"* (SS.RR., 26/2019/QM).

E, difatti, l'ammontare dei compensi da riversare al bilancio dell'Amministrazione non potrà che avere egual misura rispetto a quelli percepiti da incarichi retribuiti in violazione dell'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165/2001, senza, dunque, che si possano neanche lontanamente paventare *"differenti livelli di violazione del principio di ragionevolezza e del principio di eguaglianza"* o *"la mancanza di proporzionalità"* della disposizione (appello, p. 36-37).

**9.** In conclusione, l'appello deve essere rigettato. Le spese seguono il

principio della soccombenza come di seguito statuito.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'Appello, così definitivamente pronunciando, rigetta l'appello e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Condanna l'appellante alle spese di questo grado di giudizio che sino alla pubblicazione della presente sentenza liquida in euro 320,00 (TRECENTOVENTI/00).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 24 novembre 2020.

L'Estensore

Il Presidente f.f.

Erika Guerri

Rossella Scerbo

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositato in Segreteria il

18 DIC 2020

p. Il Dirigente

Dott.ssa Sabina Rago

Il Funzionario Amministrativo

Manuela Asole

F.to digitalmente