



Repubblica Italiana

In nome del popolo italiano

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana

composta dai magistrati:

dott. GIUSEPPE ALOISIO	Presidente
dott. ROMEO PALMA	Consigliere
dott. VALTER DEL ROSARIO	Consigliere- relatore
dott. GUIDO PETRIGNI	Consigliere
dott. GIUSEPPE COLAVECCHIO	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA N. 64/A/2020

nel giudizio d'appello in materia di responsabilità amministrativa iscritto al n. **6293** del registro di segreteria, promosso da **Risitano Antonino** (c.f. RSTNNN44C24F158O), nato a Messina il 24.3.1944, residente ad Aci Catena (CT), in via dei Ciclopi, n.24, difeso dall'avv. Agatino Cariola (con domicilio eletto presso il suo studio legale, in via G. Carnazza, n.51, Catania),

avverso la Procura Generale della Corte dei Conti per la Sicilia,

per ottenere la riforma della sentenza n.287/2019, emessa dalla Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Siciliana in data 7.5.2019;

visti tutti gli atti e documenti di causa;

uditi nella pubblica udienza del 17 dicembre 2020 il consigliere

relatore dott. Valter Del Rosario, l'avv. Agatino Cariola per il sig. Risitano ed il Vice Procuratore Generale dott.ssa Maria Luigia Licastro.

FATTO

Con la sentenza n.287/2019 il Giudice di primo grado ha condannato Risitano Antonino (professore ordinario, in regime di "tempo pieno", di "disegno e metodi d'ingegneria industriale" presso l'Università degli Studi di Catania, collocato in quiescenza con decorrenza dall'1.11.2014) a pagare al suddetto Ateneo la somma di € 263.866,36 (da maggiorarsi degli accessori e delle spese processuali, queste ultime da rifondersi allo Stato), a titolo di risarcimento del danno derivato dall'espletamento, senza aver previamente chiesto ed ottenuto la prescritta autorizzazione da parte del rettore, di alcuni incarichi esterni di consulenza e dal correlativo mancato riversamento all'Ateneo dei compensi così percepiti, in violazione della normativa contenuta nell'art. 53, commi 7 e 7-bis, del D.L.vo n.165/2001.

In particolare, a seguito di indagini svolte dalla Guardia di Finanza di Catania, compendiate nella relazione datata 12.12.2017, era risultato che nell'anno 2012 il Risitano aveva emesso la fattura n.1/2012, percependo un compenso di € 49.613,56 (al netto della ritenuta d'acconto IRPEF) per una consulenza tecnica effettuata nell'ambito di un procedimento penale in favore della "Raffineria di Gela s.p.a." (contratto stipulato in data 31.8.2011).

Nel 2013 il Risitano aveva percepito i seguenti compensi (sempre al

netto delle ritenute d'acconto IRPEF):

€ 101.606,40 (fattura n.1/2013) ed € 30.481,92 (fattura n.4/2013), erogati dalla "Syndial Servizi Ambientali s.p.a." per una consulenza tecnica effettuata in un procedimento penale (contratto stipulato in data 1.12.2009);

€ 15.876,00 (fattura n.3/2013), erogati dalla "ERG s.p.a." per una consulenza tecnica eseguita in un procedimento penale (contratto stipulato in data 2.1.2012);

€ 121.927,68 (fattura n.5/2013), erogati dalla "Raffineria di Gela s.p.a." per una consulenza tecnica effettuata in un procedimento penale (contratto stipulato in data 31.8.2011);

€ 10.063,19 (fattura n.6/2013), erogati dal Policlinico Universitario di Catania per l'attività di consulenza svolta come componente di una Commissione Tecnica Giudicatrice, istituita nell'ambito del procedimento per l'affidamento di un incarico di progettazione di un'opera pubblica (delibera della direzione del Policlinico n.783 del 4.7.2011).

Infine, nell'anno 2014 il Risitano aveva percepito il compenso di € 2.130,33 (fattura n.1/2014) per una consulenza tecnica eseguita in un procedimento penale, su incarico conferitogli dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Patti (decreto del 13.3.2013).

Era, inoltre, emerso che il Risitano era titolare di partita IVA ed era iscritto all'Albo degli Ingegneri nella Sezione A, anziché nell'elenco speciale previsto per i docenti universitari in regime di tempo pieno.

Ciò premesso in fatto, il Giudice di primo grado ha respinto:

l'eccezione di nullità dell'atto di citazione, sollevata dal Risitano per asserita indeterminatezza dei criteri utilizzati dal P.M. per la quantificazione del danno, con correlativa lesione del suo diritto di difesa, evidenziando che non erano ravvisabili i presupposti previsti dall'art. 86, commi 2 e 6, del c.g.c.;

l'eccezione di prescrizione quinquennale, relativamente alle voci di danno erariale riguardanti i compensi percepiti dal Risitano a seguito dell'emissione delle fatture n.1/2012 e n.1/2013, dovendo ritenersi che le omissioni del medesimo nell'inoltrare all'Ateneo le doverose richieste di autorizzazione per gli incarichi di consulenza conferitigli da terzi avessero determinato un occultamento doloso del danno, scoperto soltanto a conclusione delle indagini svolte dalla Guardia di Finanza;

le istanze istruttorie avanzate dal Risitano per l'acquisizione presso l'Università di Catania di documentazione relativa alla prassi interpretativa ed applicativa, che era stata seguita dall'Ateneo in fattispecie analoghe dopo l'entrata in vigore della L. n.240/2010.

Nel merito, il Giudice di primo grado, dopo aver analizzato la normativa succedutasi in materia (art. 11 del D.P.R. n.382/1980, regolamento dell'Università di Catania, approvato con decreto rettorale n.5245 del 30.12.1998, art. 53 del D.L.vo n.165/2001, art. 6 della L. n.240/2010), è pervenuto alle conclusioni di seguito illustrate.

In particolare, ad avviso del Giudice di primo grado, la portata dell'espressione "attività di collaborazione scientifica e di consulenza", che, ai sensi dell'art. 6, comma 10, della L. n.240/2010,

possono essere liberamente svolte, anche con retribuzione, dal docente universitario in regime di tempo pieno, va individuata anche in correlazione al comma 12, che, con riferimento ai docenti in regime di tempo definito, pone come unico limite all'espletamento di attività libero-professionali l'accertata insussistenza di conflitti d'interesse con l'Ateneo.

In tale contesto, deve, pertanto, ritenersi che per i docenti a tempo pieno sia rimasto il divieto assoluto, già previsto dall'art. 11 del D.P.R. n.382/1980, di svolgere continuativamente attività di natura libero-professionale mentre per il loro esercizio in maniera occasionale va necessariamente richiesta la preventiva autorizzazione rettorale.

Peraltro, le consulenze effettuabili liberamente sarebbero esclusivamente quelle a carattere scientifico; in ogni caso, esse non potrebbero assolutamente integrare l'espletamento, in via sistematica e continuativa, di attività libero-professionale.

Sulla scorta di tali elementi, il Giudice di primo grado ha, quindi, sostenuto che il Risitano aveva violato il divieto di cui all'art. 6, comma 9, della L. n.240/2010, considerato che l'esercizio di attività libero-professionale è incompatibile con il regime di "tempo pieno", salva la facoltà, non esercitata dal medesimo Risitano, di chiedere ed ottenere l'autorizzazione rettorale nei casi tassativamente previsti dall'art. 11 del D.P.R. n.382/1980 e dall'apposito Regolamento attuativo, all'epoca vigente presso l'Università di Catania.

D'altro canto, la circostanza che le attività svolte dal Risitano fossero

state di tipo libero-professionale troverebbe conferma:

nel contenuto dei contratti da lui stipulati, non concernenti prestazioni di consulenza di natura meramente scientifica e correlate a funzioni istituzionali di ricerca;

nel fatto che le prestazioni rese vennero fatturate in regime di I.V.A., presupponendosi, quindi, la loro abitualità e continuità, in mancanza delle quali il regime fiscale avrebbe dovuto essere differente, in quanto i compensi percepiti sarebbero rientrati nella categoria residuale dei "redditi diversi";

nell'iscrizione del Risitano all'Albo ordinario degli Ingegneri della Provincia di Catania, anziché nell'elenco speciale riservato ai docenti universitari a tempo pieno;

nell'avvenuto versamento di contributi previdenziali all'Inarcassa.

In sostanza, secondo il Giudice di primo grado, il Risitano aveva illegittimamente svolto attività di natura libero-professionale, violando l'obbligo di richiedere per le consulenze che si accingeva ad effettuare la preventiva autorizzazione al rettore dell'Ateneo d'appartenenza, così come disposto dal regolamento approvato con il decreto rettorale n.5245 del 30.12.1998; pertanto, andava applicato nei suoi confronti quanto stabilito dall'art. 53, commi 7 e 7-bis, del D.L.vo n.165/2001, considerato, altresì, che egli aveva omesso di riversare all'Università i compensi percepiti per l'espletamento degli incarichi di consulenza non autorizzati.

In tale contesto, caratterizzato dalla consapevole violazione da parte del Risitano di chiare norme primarie e regolamentari, non poteva,

peraltro, assumere alcuna valenza esimente da responsabilità amministrativa per danno erariale la circostanza che egli si fosse attenuto alla prassi, da ritenersi illegittima, invalsa nell'ambito dell'Ateneo catanese dopo l'entrata in vigore della L. n.240/2010 (cosiddetta "legge Gelmini").

Relativamente alla quantificazione del danno risarcibile, il Giudice di primo grado, preso atto che la Procura aveva contestato al Risitano il mancato riversamento all'Università dei compensi percepiti, computati al netto delle ritenute d'acconto IRPEF, ha ritenuto che dovesse essere defalcato anche l'ammontare dell'I.V.A. versata all'Erario ma non quello dei contributi previdenziali corrisposti all'Inarcassa, pervenendo così alla condanna del Risitano al pagamento all'Università di Catania della somma di € 263.866,36.

* * * * *

Avverso la sentenza n.287/2019 ha proposto appello il Risitano, difeso dall'avv. Cariola.

Preliminarmente, la parte appellante ha riproposto talune eccezioni, che, a suo avviso, sarebbero state erroneamente disattese dal Giudice di primo grado.

In primo luogo, sarebbe ravvisabile la nullità dell'atto di citazione, in quanto la Procura non avrebbe ivi dettagliatamente esposto i criteri concernenti l'individuazione e la precisa quantificazione del danno contestato, essendosi limitata a fare riferimento agli elementi indicati nella relazione della Guardia di Finanza.

Tale "modus operandi" del P.M. avrebbe, quindi, comportato una

violazione dei principii contenuti nell'art. 86, comma 2, lett. C, del c.g.c., con conseguente lesione del diritto di difesa del Risitano.

Pertanto, il Giudice di primo grado, in applicazione dell'art. 86, comma 7, del c.g.c., avrebbe dovuto rilevare la nullità della citazione, assegnando alla Procura un termine per riformularla in maniera corretta ed esaustiva.

La mancata applicazione della suddetta normativa vizierebbe, dunque, la sentenza di primo grado.

In secondo luogo, il Risitano ha contestato il rigetto dell'eccezione di maturata prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa, con riferimento ai compensi da lui percepiti per le prestazioni di consulenza oggetto delle fatture n.1/2012 e n.1/2013, in quanto emesse oltre cinque prima della notifica nei suoi confronti dell'invito a dedurre da parte della Procura.

A tal proposito, il Risitano ha sostenuto che, contrariamente a quanto ritenuto dal Giudice di primo grado, non si sarebbe concretamente in presenza di alcuna fattispecie di doloso occultamento del danno, considerato che il Policlinico annesso allo stesso Ateneo in cui egli insegnava gli aveva conferito l'incarico, a titolo oneroso, di componente di una Commissione Tecnica Giudicatrice e soprattutto che proprio i competenti Organi dell'Università di Catania, dopo l'entrata in vigore della L. n.240/2010, avevano più volte manifestato agli interessati l'orientamento consolidato, secondo cui non era necessario il rilascio di alcuna formale autorizzazione rettorale per l'espletamento, da parte dei docenti in regime di tempo pieno, delle

attività di consulenza contemplate nell'art. 6, comma 10.

* * * * *

Nel merito, il Risitano ha affermato che la sentenza n.287/2019 sarebbe viziata da un'erronea interpretazione della normativa in materia e, in ogni caso, da un'incongrua applicazione di essa alla concreta fattispecie dedotta in giudizio.

A tal proposito, dopo aver rammentato che, ai sensi dell'art. 33 della Costituzione, la disciplina dello status dei docenti universitari è riservata alla legge e non è quindi derogabile da norme di rango inferiore (come i regolamenti interni delle Università), il Risitano ha osservato che l'art. 11 del D.P.R. n.382/1980, nel disporre che il regime di docenza a tempo pieno era incompatibile con lo svolgimento di attività libero-professionali e di consulenza esterna e con l'assunzione di incarichi retribuiti, faceva, però, espressamente salve l'effettuazione di perizie giudiziarie, la partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato nonché le attività comunque svolte per conto di Amministrazioni dello Stato, di Enti pubblici e di organismi a prevalente partecipazione statale.

A sua volta, l'art. 6 della L. n.240/2010 (cosiddetta "legge Gelmini"): da un lato, ha ribadito che l'esercizio di attività libero-professionale è incompatibile con la docenza universitaria a tempo pieno; da un altro lato, ha, però, specificato, all'art. 6, comma 10, che i docenti a tempo pieno, salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali, possono svolgere liberamente, anche con retribuzione, "attività di collaborazione scientifica e di consulenza".

In tale contesto, dovrebbe, quindi, ritenersi che, per effetto di quanto disposto dall'art. 6, comma 10, della L. n.240/2010 in materia di consulenze, fosse parzialmente venuta meno la vigenza delle previsioni contenute nel regolamento dell'Università di Catania del 1998, in base alle quali erano soggette ad autorizzazione rettorale le attività indicate nell'art. 11 del D.P.R. n.382/1980.

D'altronde, lo stesso Ateneo catanese aveva costantemente interpretato ed applicato proprio in tal senso la nuova normativa, ritenendo che non fossero necessarie le richieste di autorizzazione per l'effettuazione di consulenze, anche retribuite, non rientranti nell'ambito dell'esercizio di attività libero-professionali.

In ogni caso, le richieste di rilascio di autorizzazioni per l'espletamento di consulenze, di cui al regolamento universitario del 1998, si configuravano praticamente come mere formalità, considerato che il rettore non disponeva di alcun reale margine di discrezionalità in proposito.

In sostanza, ad avviso del Risitano, dall'evoluzione normativa in materia si desume chiaramente che:

già l'art. 11 del D.P.R. n.382/1980 consentiva ai docenti a tempo pieno l'effettuazione di perizie giudiziarie nonché di attività di consulenza in favore di Amministrazioni statali, di Enti pubblici e di organismi a prevalente partecipazione statale;

l'art. 6, comma 10, della L. n.240/2010 ha reso possibile, in linea generale, le prestazioni di consulenza a favore non soltanto di soggetti pubblici ma anche di quelli privati, purchè non integranti

l'esercizio di un'attività libero-professionale continuativa, come tale supportata da un'organizzazione di mezzi, di persone e di risorse appositamente preordinata.

A tal proposito, il Risitano ha fatto riferimento anche alle note prot. n. 1370 del 18.6.2019 e n.39 del 14.5.2018, con le quali il Ministero dell'Università ha recentemente fornito importanti delucidazioni in ordine all'effettiva valenza delle innovazioni introdotte dall'art. 6 della L. n.240/2010, delucidazioni che, peraltro, hanno confermato la sostanziale correttezza della prassi applicativa già invalsa nell'ambito dell'Università di Catania.

Proseguendo nell'esposizione delle proprie doglianze, il Risitano ha sostenuto che sarebbe, altresì, erronea la tesi del Giudice di primo grado, secondo cui l'art. 6, comma 10, della L. n.240/2010, nel consentire ai docenti universitari a tempo pieno il libero espletamento di attività di consulenza, anche retribuite, imporrebbe, tuttavia, che esse debbano avere natura esclusivamente scientifica, e ciò al fine di evitare che la prestazione di consulenza possa confondersi con l'esercizio di attività libero-professionale.

In realtà, secondo il Risitano, l'art. 6, comma 10, nel disporre che i docenti a tempo pieno possano svolgere liberamente "attività di collaborazione scientifica e di consulenza", anche retribuite, distingue l'attività di collaborazione da quella di consulenza, considerato che l'aggettivo "scientifica" è inequivocabilmente riferito soltanto all'attività di collaborazione.

D'altro canto, la differenza essenziale tra l'attività libero-

professionale, consentita soltanto ai professori a tempo definito, e l'attività di consulenza, esperibile anche dai docenti a tempo pieno, va ravvisata nella circostanza che:

l'esercizio dell'attività libero-professionale presuppone necessariamente la predisposizione, in via continuativa, di un'apposita struttura organizzativa (costituita da: ufficio, apparecchiature ed attrezzature varie, personale dipendente, collaboratori, risorse finanziarie ecc.), in conformità, peraltro, alla tipica nozione dell'«imprenditore», delineata dall'art. 2082 del c.c.;

il semplice consulente si limita, invece, a fornire occasionalmente a terzi consigli, pareri o soluzioni in ordine a specifiche problematiche rientranti nel peculiare campo disciplinare in cui egli è dotato di eminente esperienza, utilizzando a tal fine esclusivamente le proprie energie intellettuali, senza avvalersi del supporto di alcuna struttura organizzativa.

Peraltro, le consulenze rese dal Risitano avevano indubbiamente natura scientifica, riguardando problematiche tecniche altamente specialistiche in materia d'ingegneria industriale, che egli aveva avuto occasione di approfondire, anche in maniera innovativa, nell'espletamento delle sue funzioni di ricerca in seno all'Università.

Sulla base di tali elementi, il Risitano ha contestato le conclusioni cui era pervenuto il Giudice di primo grado, secondo cui le consulenze da lui effettuate rientravano nel divieto imposto ai docenti a tempo pieno di svolgere attività di natura libero-professionale, salva la possibilità di ottenere apposita autorizzazione rettorale nei casi

tassativamente previsti dal D.P.R. n.382/1980 e dal regolamento interno dell'Ateneo d'appartenenza.

In tale ottica e passando alla disamina delle concrete attività che il Giudice di primo grado aveva ritenuto come da lui illegittimamente svolte, il Risitano ha evidenziato che egli s'era limitato:

ad effettuare alcune perizie tecniche nell'ambito di procedimenti penali, in favore della "Raffineria di Gela s.p.a." (fatture n.1/2012 e n.5/2013), della "Syndial Servizi Ambientali s.p.a." (fatture n.1/2013 e n.4/2013) e della "Erg s.p.a." (fattura n.3/2013);

ad eseguire una perizia tecnica affidatagli nell'ambito di un procedimento penale dalla Procura della Repubblica di Patti (fattura n.1/2014);

a far parte di una Commissione Tecnica Giudicatrice per l'affidamento della progettazione di un'opera pubblica, su incarico conferitogli dal Policlinico Universitario di Catania, ossia da un'articolazione dello stesso Ateneo in cui egli insegnava (fattura n.6/2013).

S'era trattato quindi:

da un lato, di perizie giudiziarie, il cui espletamento era già espressamente consentito ai docenti a tempo pieno dall'art. 11 del D.P.R. n.382/1980 e la cui libera esperibilità è stata confermata dall'art. 6, comma 10, della L. n.240/2010, perizie, per di più, effettuate in favore di società (come la "Raffineria di Gela s.p.a." e la "Syndial Servizi Ambientali s.p.a.") interamente partecipate da un Ente pubblico (l'ENI) o su incarico conferito da una Procura della

Repubblica;

da un altro lato, della partecipazione, consentita sia dall'art. 11 del D.P.R. n.382/1980 sia dall'art. 6 della L. n.240/2010, ad una Commissione Tecnica istituita da una struttura pubblica (il Policlinico), strettamente connessa all'Amministrazione statale datrice di lavoro (l'Università di Catania).

Per quanto riguarda la perizia giudiziaria resa in favore della "ERG s.p.a.", il Risitano ha riferito che, in ogni caso, il relativo incarico gli era stato conferito nell'ambito di un procedimento penale pendente sin dal 2006, ossia quand'egli era ancora docente a tempo definito, anche se la relativa fattura era stata poi da lui emessa nel 2013.

In conclusione, il Risitano ha ribadito che tutte le consulenze, oggetto di contestazione da parte della Procura, erano state da lui effettuate, in maniera occasionale, nei limiti consentiti dalla normativa vigente, senza mai integrare l'esercizio di un'attività libero-professionale, così come comprovato anche dalla circostanza che le relative fatture da lui emesse non erano soggette al visto dell'Ordine degli Ingegneri.

Sotto altro profilo, il Risitano ha affermato che, in ogni caso, i suoi comportamenti non furono caratterizzati né da dolo né da colpa grave.

Infatti, egli (come molti altri docenti) era venuto a conoscenza dell'orientamento interpretativo e della conseguente prassi applicativa, costantemente seguiti dai competenti Organi amministrativi dell'Università di Catania, che, dopo l'entrata in vigore della L. n.240/2010, avevano più volte, anche per iscritto, comunicato

agli interessati (ivi compreso il Risitano) che non era necessaria la richiesta di autorizzazione per l'espletamento di consulenze, anche a titolo oneroso.

D'altronde, ove fosse stato informato che per l'effettuazione di consulenze e, in particolare, di perizie giudiziarie, consentite ai docenti a tempo pieno sia dall'art. 11 del D.P.R. n.382/1980 che dall'art. 6 della L. n.240/2010, era concretamente necessaria la preventiva autorizzazione dell'Ateneo, egli non avrebbe avuto alcuna difficoltà ad inoltrare tempestivamente le relative istanze al Rettorato, che, a sua volta, non avrebbe avuto alcun valido motivo per negargli l'autorizzazione.

Peraltro, anche la complessità della normativa succedutasi nel tempo in tale peculiare materia e le conseguenziali difficoltà interpretative dovrebbero ritenersi sufficienti per escludere la ravvisabilità di profili di colpa grave nei comportamenti da lui tenuti.

A tal proposito, il Risitano ha richiamato i principii espressi dalle sentenze nn. 197/2019 e 198/2019, emesse dalla III[^] Sezione Centrale d'Appello di questa Corte, che hanno escluso la sussistenza della colpa grave nei comportamenti tenuti da alcuni docenti universitari, coinvolti in fattispecie del tutto analoghe a quella oggetto del presente giudizio.

Ferma restando la richiesta di assoluzione da ogni addebito, il Risitano ha, in subordine, sostenuto che dall'ammontare dell'onere risarcitorio posto a suo carico il Giudice di primo grado avrebbe dovuto defalcare, oltre all'IRPEF, oggetto di ritenuta d'acconto da

parte dell'Amministrazione universitaria, e l'I.V.A., anche l'importo dell'ulteriore quota di IRPEF, che era stata da lui versata a saldo, e quello dei contributi previdenziali.

Infine, il Risitano ha insistito affinché questa Corte, ove lo ritenga necessario ai fini di una più ponderata decisione, richieda ai competenti Organi dell'Università di Catania di relazionare in maniera esaustiva e documentata in ordine all'orientamento interpretativo ed alla prassi applicativa, che erano stati seguiti e manifestati a tutti i docenti dell'Ateneo, dopo l'entrata in vigore della L. n.240/2010, per quanto riguarda la tematica delle autorizzazioni per l'espletamento delle attività di consulenza in favore di terzi.

* * * * *

Con memoria depositata il 24.9.2020 il Risitano, oltre che insistere nei motivi d'appello, sopra illustrati, ha segnalato di aver più volte richiesto all'Università di Catania- Area per la Gestione Amministrativa del Personale- Settore Docenti di fornire ulteriore documentazione occorrente per consentirgli di dimostrare adeguatamente che egli aveva osservato scrupolosamente le disposizioni introdotte dall'art. 6 della L. n.240/2010, così come interpretate ed applicate dall'Ateneo datore di lavoro.

Orbene, in risposta alle istanze avanzate dal Risitano, il Direttore Generale della suddetta Area ha specificato quali erano state le indicazioni fornite dall'Ateneo ai soggetti interessati, ossia che:

“Nel periodo dall'entrata in vigore della L. n.240/2010 e sino all'emanazione, nel 2014, del nuovo <Regolamento in materia di

incompatibilità e di rilascio di autorizzazioni per l'assunzione da parte del personale docente di incarichi extraistituzionali>, le attività di consulenza da parte dei professori a tempo pieno potevano essere svolte liberamente e, quindi, senz'alcuna necessità di autorizzazione. Veniva, comunque, precisato che l'espletamento delle attività di consulenza era consentito liberamente, ove i docenti interessati, in quanto conoscitori degli incarichi loro conferiti, avessero ritenuto che le attività in questione, per la natura, il contenuto e le modalità di effettuazione, non costituissero esercizio di attività libero-professionale, nel qual caso esse avrebbero dovuto ritenersi incompatibili con lo status di professore a tempo pieno.

A partire dal 10.9.2014 (data di entrata in vigore del nuovo Regolamento, approvato con decreto rettorale n.3375 del 26.8.2014), le effettuazioni di consulenze, ivi comprese le perizie tecniche, d'ufficio e di parte, in giudizi pendenti dinanzi ad Organi giurisdizionali, fermo restando il rispetto degli obblighi istituzionali, non erano soggette ad autorizzazione, salva la previa comunicazione al rettore nel caso di un incarico svolto a titolo oneroso" (v. le note n.4772 del 16.1.2019 e n.7042 del 16.1.2020).

Il Risitano ha, altresì, ribadito che la congruità delle suddette indicazioni, che erano state, a suo tempo, fornite dall'Ateneo di Catania ai propri docenti a tempo pieno, ha trovato sostanziale conferma nelle note n.39 del 14.5.2018 e n.1370 del 18.6.2019, che sono state recentemente diramate dal Ministero dell'Università in materia d'interpretazione e d'applicazione dell'art. 6, comma 10, della

L. n.240/2010.

Il Risitano ha, comunque, nuovamente sollecitato questa Corte a disporre l'acquisizione di ulteriore documentazione ufficiale presso l'Università di Catania e, all'occorrenza, ad assumere le testimonianze del rettore e del direttore amministrativo, che erano stati in carica all'epoca dei fatti oggetto del presente giudizio.

Tali elementi istruttori sarebbero, infatti, funzionali a dimostrare, in maniera inequivocabile, la carenza di anti giuridicità nei comportamenti da lui tenuti e, in ogni caso, l'assoluta mancanza di profili di dolo o di colpa grave.

* * * * *

Con ulteriore memoria depositata il 23.10.2020 il difensore del Risitano, oltre a ribadire le doglianze del proprio assistito avverso la sentenza di primo grado e ad insistere per l'accoglimento delle istanze istruttorie sopra indicate, ha manifestato dubbi sulla legittimità dell'organico magistratuale assegnato a questa Sezione d'Appello per la Sicilia, considerato che di esso è entrato recentemente a far parte un giudice, che precedentemente prestava servizio presso la locale Procura regionale.

Infatti, benchè il magistrato in questione non sia componente dell'odierno Collegio Giudicante, avendo esercitato l'azione di responsabilità amministrativa a carico del Risitano dinanzi alla Sezione di primo grado, nondimeno la circostanza che egli faccia parte dell'organico della Sezione d'Appello della Corte dei Conti per la Sicilia potrebbe turbare la serenità di giudizio dei giudici chiamati a

valutare l'appello in esame, i quali si troverebbero sostanzialmente a pronunciarsi sulla fondatezza della domanda risarcitoria azionata, a suo tempo, dal collega ex P.M., che, a sua volta, avrebbe interesse a veder confermata la validità dell'impianto accusatorio da lui elaborato.

Pertanto, dovrebbe ritenersi rilevante e non manifestamente infondata la questione relativa alla costituzionalità della normativa (contenuta negli artt. 7 e 10 del R.D. n.1214/1934) concernente le assegnazioni dei magistrati contabili, la quale si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Cost., per violazione del principio di eguaglianza, e con l'art. 111 Cost., oltre che con l'art. 6 della CEDU, in quanto non prevede (contrariamente a quanto disposto per i magistrati ordinari dall'art. 13, comma 3, del D.L.vo n.160/2006) un "periodo di decantazione" del magistrato contabile, che passa dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti, da trascorrersi fuori dell'ambito territoriale di provenienza/destinazione.

D'altro canto, in tale contesto, ad avviso del difensore del Risitano, potrebbero ipotizzarsi anche lesioni del diritto di difesa nonché delle "condizioni di parità delle parti" e del principio d'imparzialità dell'Organo giudicante, di cui, rispettivamente, all'art. 24 ed all'art. 111 della Costituzione.

* * * * *

La Procura Generale presso questa Corte ha depositato le proprie conclusioni, confutando le varie eccezioni ed argomentazioni contenute nell'appello del Risitano e chiedendone il rigetto, con

conseguenziale conferma della sentenza emessa dalla Sezione di primo grado.

* * * * *

All'odierna udienza, le parti hanno illustrato le rispettive tesi, confermando le conclusioni già formulate per iscritto.

DIRITTO

Preliminarmente, va vagliata la tesi prospettata dal difensore del Risitano, secondo cui, essendo recentemente entrato a far parte dell'organico di questa Sezione d'Appello un magistrato che precedentemente prestava servizio presso la locale Procura regionale e che aveva esercitato l'azione di responsabilità amministrativa nei confronti del suo assistito, dovrebbe ritenersi rilevante e non manifestamente infondata la questione relativa alla costituzionalità della normativa (contenuta negli artt. 7 e 10 del R.D. n.1214/1934) concernente le assegnazioni agli uffici dei magistrati contabili, la quale si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Cost., per violazione del principio di eguaglianza, e con l'art. 111 della Cost., oltre che con l'art. 6 della CEDU, in quanto non prevede (contrariamente a quanto disposto per i magistrati ordinari dall'art. 13, comma 3, del D.L.vo n.160/2006) un "periodo di decantazione" del magistrato contabile, che passa dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti, da trascorrersi fuori dell'ambito territoriale di provenienza/destinazione.

Per tali ragioni il difensore del Risitano ha chiesto a questa Corte di sollevare apposita questione di legittimità costituzionale della

suddetta normativa.

A tal proposito, il Collegio Giudicante osserva che, ai sensi dell'art. 23, comma 2, della L. n.87/1953, i presupposti indispensabili per la proposizione dinanzi alla Consulta della questione di legittimità costituzionale di una determinata norma sono costituiti dalla sua specifica rilevanza nell'ambito del giudizio "a quo" e dalla sua non manifesta infondatezza.

Sotto il primo profilo, deve accertarsi che la decisione della controversia sottoposta all'esame del Giudice non possa prescindere dalla risoluzione della problematica concernente la legittimità costituzionale della norma da applicarsi nel caso concreto.

Ciò premesso, si osserva che il magistrato indicato dal difensore del Risitano non soltanto non fa parte dello specifico Collegio Giudicante chiamato a decidere sulla fondatezza dell'appello in questione ma non risulta neppure presente all'odierna udienza.

Non può, quindi, esservi alcun dubbio sulla legittimità della composizione di questo Collegio Giudicante e sulla regolarità della celebrazione dell'odierna udienza, nella quale viene trattato, tra gli altri, l'appello proposto dal Risitano.

In sostanza, appare del tutto evidente che la normativa concernente le assegnazioni dei magistrati contabili ai vari Uffici non assume alcuna concreta rilevanza ai fini della decisione del presente giudizio.

D'altro canto, in tale contesto non possono neppure ragionevolmente ipotizzarsi concrete lesioni del diritto di difesa del Risitano nonché delle "condizioni di parità delle parti" e del principio d'imparzialità

dell'Organo giudicante, la cui serenità, obiettività e professionalità nell'esaminare il gravame proposto dall'interessato non possono minimamente essere messe in dubbio.

Ne consegue che la questione di costituzionalità prospettata dal difensore del Risitano va dichiarata priva di qualsiasi rilevanza e, quindi, palesemente inammissibile.

* * * * *

Passando alla disamina dei motivi d'appello prospettati dal Risitano, il Collegio Giudicante reputa priva di giuridico fondamento l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per asserita indeterminatezza dei criteri utilizzati dal P.M. per l'individuazione e la quantificazione del danno, con correlativa lesione del diritto di difesa del Risitano.

A tal proposito, si osserva che l'art. 86, comma 2, lett. C, del Codice di Giustizia Contabile dispone che l'atto di citazione debba contenere l'individuazione e la quantificazione del danno nonché l'indicazione dei criteri per la sua determinazione mentre il successivo comma 6 sancisce la nullità della citazione se siano omessi o risultino assolutamente incerti i suddetti elementi.

Orbene, come correttamente osservato dal Giudice di primo grado, dalla disamina dell'atto di citazione si evincono chiaramente:

da un lato, quale sia stata la fattispecie dannosa contestata dalla Procura al prof. Risitano, ossia l'espletamento, senza aver previamente chiesto ed ottenuto la prescritta autorizzazione da parte del rettore, di alcuni incarichi esterni di consulenza nonché il

correlato mancato riversamento all'Ateneo dei compensi così percepiti, e ciò in violazione della normativa contenuta nell'art. 53, commi 7 e 7-bis, del D.L.vo n.165/2001;

da un altro lato, l'ammontare complessivo del danno di cui veniva chiesto il risarcimento, costituito dai compensi percepiti dal Risitano e non riversati all'Ateneo, così come analiticamente descritti nella relazione della Guardia di Finanza, alla quale, va sottolineato, i dati in questione (attività di consulenza svolte, fatture emesse, somme riscosse ecc.) erano stati forniti dallo stesso Risitano.

D'altro canto, risulta che nel corso del giudizio di primo grado il Risitano ha confutato dettagliatamente le contestazioni mossegli dalla Procura, di cui era, quindi, perfettamente a conoscenza, ragion per cui non risultano essersi verificate né lesioni del diritto di difesa del medesimo né violazioni del principio del contraddittorio.

Ne consegue che, non ricorrendo i presupposti previsti dall'art. 86, comma 6, e non risultando alcuna effettiva violazione del diritto di difesa, il Giudice di primo grado non aveva ragionevoli motivi per ordinare, ai sensi dell'art. 86, comma 7, al P.M. d'integrare l'atto di citazione, avendo il medesimo atto raggiunto gli scopi essenziali d'individuare con sufficiente precisione le questioni controverse nonché l'ammontare del danno e di porre il convenuto in grado di difendersi adeguatamente dagli addebiti contestatigli.

* * * * *

Passando alla disamina delle questioni di merito, il Collegio Giudicante rileva che le concrete attività che la Procura regionale ed

il Giudice di primo grado hanno ritenuto come svolte illegittimamente dal prof. Risitano riguardano:

alcune perizie tecniche nell'ambito di procedimenti penali, rese, rispettivamente, in favore della "Raffineria di Gela s.p.a.", della "Syndial Servizi Ambientali s.p.a.", della "Erg s.p.a." e su incarico della Procura della Repubblica di Patti;

la prestazione di consulenza resa come componente di una Commissione Tecnica Giudicatrice per l'affidamento della progettazione di un'opera pubblica, su incarico conferitogli dalla Direzione del Policlinico Universitario di Catania, ossia da una struttura pubblica strettamente connessa allo stesso Ateneo in cui egli insegnava.

Ciò premesso, deve rammentarsi che l'art. 11 del D.P.R. n.382/1980 (concernente il riordinamento della docenza universitaria) disponeva, per quanto interessa specificamente in questa sede, che: "Il regime d'impegno a tempo pieno è incompatibile con lo svolgimento di qualsiasi attività professionale e di consulenza esterna, con l'assunzione di qualsiasi incarico retribuito e con l'esercizio del commercio e dell'industria; sono fatte salve le perizie giudiziarie e la partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti pubblici territoriali e degli enti di ricerca nonché le attività, comunque svolte, per conto di Amministrazioni dello Stato, di enti pubblici e di organismi a prevalente partecipazione statale purchè prestate in quanto esperti nel proprio campo disciplinare e compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali".

Con successivo decreto del Rettore dell'Università degli Studi di Catania n.5245 del 30.12.1998, veniva approvato, in attuazione della suddetta normativa, il "Regolamento interno per il rilascio dell'autorizzazione al conferimento di incarichi retribuiti esterni ai professori e ricercatori a tempo pieno".

In particolare, l'art. 2, comma 1, stabiliva che: "Il professore o ricercatore non può svolgere alcun incarico retribuito, anche occasionale, non compreso nei compiti e doveri d'ufficio, che non sia stato conferito dall'Università o da questa autorizzato mediante nota rettorale".

A sua volta, l'art. 4 prevedeva che:

"L'autorizzazione verrà rilasciata dal Rettore in base ai criteri di compatibilità con il regime a tempo pieno, enunziati dall'art. 11 del D.P.R. n.382/1980 e successive modificazioni.

In particolare, saranno autorizzate:

A) le perizie giudiziarie;

B) la partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti pubblici territoriali e degli enti di ricerca;

C) le attività, comunque svolte, per conto di Amministrazioni dello Stato, di enti pubblici e di organismi a prevalente partecipazione statale, purchè prestate in quanto esperti nel proprio campo disciplinare e compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali;

D) le attività scientifiche, espletate al di fuori di compiti istituzionali, purchè non corrispondano ad alcun esercizio professionale;

E) le attività didattiche, comprese quelle di partecipazione a corsi di aggiornamento professionale, di istruzione permanente e ricorrente svolte in concorso con enti pubblici, purchè tali attività non corrispondano ad alcun esercizio professionale.

Le autorizzazioni per lo svolgimento delle attività di cui alle lettere B), C), D) ed E) saranno rilasciate dopo aver acquisito il parere favorevole del preside di Facoltà, che verificherà la conformità della prestazione rispetto al campo disciplinare proprio del professore e la compatibilità con l'assolvimento dei compiti istituzionali".

Orbene, risulta evidente che l'espletamento di perizie giudiziarie, anche retribuite, da parte di docenti universitari a tempo pieno, era espressamente consentito dall'art. 11 del D.P.R. n.382/1980; inoltre, in base al regolamento interno dell'Università di Catania, l'effettuazione di tali perizie (di cui alla lettera A del comma 2 dell'art. 4) era soggetto ad un'autorizzazione meramente formale e sostanzialmente dovuta da parte del Rettore, considerato che proprio con riferimento ad esse non era affatto richiesta (a differenza delle altre attività elencate nelle lettere B, C, D ed E) la previa acquisizione del motivato parere favorevole del preside di Facoltà.

A sua volta, l'espletamento, da parte di un docente a tempo pieno, di un incarico retribuito in qualità di componente di un Organo di consulenza tecnico-scientifica istituito dallo stesso Ateneo d'appartenenza o, comunque, da una struttura pubblica ad esso strettamente connessa (come il Policlinico Universitario) era specificamente consentito, senza la necessità del ricorso a particolari

formalità, dall'art. 11 del D.P.R. n.382/1980 nonché dal suddetto regolamento interno dell'Università di Catania.

Su tale quadro ordinamentale è poi innovativamente intervenuta la L. n.240/2010 (cosiddetta "legge Gelmini", recante "Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e di reclutamento"), che, all'art. 6 (rubricato "Stato giuridico dei professori e dei ricercatori di ruolo"), dispone, per quanto interessa specificamente in questa sede, che:

"La posizione di professore e ricercatore è incompatibile con l'esercizio del commercio e dell'industria... L'esercizio di attività libero-professionale è incompatibile con il regime di tempo pieno" (comma 9);

"I professori ed 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 pubblicitiche ed editoriali" (comma 10).

Orbene, mediante tale normativa il legislatore ha chiaramente inteso consentire ai docenti universitari a tempo pieno il libero espletamento delle attività di consulenza (tra le quali vanno indubbiamente ricomprese le perizie giudiziarie) in favore di soggetti non solo pubblici ma anche privati, purchè non integranti l'esercizio di un'attività libero-professionale.

Peraltro, proprio in tali sensi la suddetta normativa, sin dalla sua

entrata in vigore, venne interpretata dai competenti Organi dell'Università degli Studi di Catania, che, come si desume da vari documenti acquisiti agli atti del presente giudizio (v., tra gli altri, le note prot. n.4772 del 16.1.2019 e n.7042 del 16.1.2020, a firma del Direttore generale dell'Area per la Gestione Amministrativa del Personale), fornivano costantemente ai soggetti interessati indicazioni secondo cui le attività di consulenza da parte dei professori a tempo pieno potevano essere svolte liberamente e, quindi, senz'alcuna necessità di preventiva autorizzazione rettorale, salve le ipotesi in cui, in considerazione della loro natura, del loro contenuto e delle loro modalità di effettuazione, non venissero concretamente a configurarsi come esercizio di un'attività libero-professionale, come tale incompatibile con lo status di docente a tempo pieno.

Peraltro, ad ulteriore conferma dell'avvenuta assunzione di tale consolidato orientamento da parte dell'Ateneo catanese, deve farsi riferimento al nuovo "Regolamento interno in materia d'incompatibilità e di rilascio di autorizzazioni per l'assunzione da parte del personale docente di incarichi extraistituzionali", che è stato approvato, alcuni anni dopo l'entrata in vigore della L. n.240/2010, con il decreto rettorale n.3375 del 26.8.2014.

In particolare, per quanto interessa in questa sede, mentre nell'art. 3 viene ribadito il divieto per i professori a tempo pieno di svolgere attività libero-professionali (tali intendendosi quelle "non rientranti nei compiti e doveri d'ufficio, prestate in favore di terzi, che

presuppongano l'iscrizione ad albi professionali o che abbiano i caratteri dell'abitudine, della sistematicità e della continuità"), nell'art. 4 si prevede espressamente che i medesimi docenti possano effettuare, senza necessità di alcuna autorizzazione (salva una mera comunicazione al rettore nelle ipotesi di incarichi a titolo oneroso), sia "attività di collaborazione scientifica e di consulenza rese in qualità di esperto della disciplina" (lett. E) sia "perizie e consulenze tecniche d'ufficio e di parte in giudizi" (lett. F).

Va, altresì, rammentato che il Dipartimento per la Formazione Superiore e per la Ricerca del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, rispondendo a specifici quesiti pervenutigli, ha avuto modo di pronunciarsi in maniera chiara ed approfondita (v. le note n.1370 del 18.6.2019 e n.39 del 14.5.2018) sulle problematiche interpretative scaturenti dalla nuova normativa contenuta nell'art. 6 della L. n.240/2010, evidenziando che:

essa consente ai professori universitari a tempo pieno, compatibilmente con l'osservanza dei loro obblighi istituzionali, il libero espletamento di talune attività extraistituzionali, tra cui le consulenze retribuite in favore di soggetti privati, di enti pubblici e per fini di giustizia;

tali attività possono essere svolte anche da soggetti titolari di partita I.V.A. ma a condizione che non sia richiesta l'iscrizione ad albi professionali (se non nei limiti in cui sia consentita l'iscrizione all'Albo ai docenti a tempo pieno) e, in ogni caso, in assenza di un'organizzazione di mezzi e di persone a ciò appositamente

preordinata;

la consulenza va, comunque, intesa quale attività del docente finalizzata a fornire a terzi soluzioni, consigli e pareri, in veste di esperto in una materia di propria specifica conoscenza e competenza.

Orbene, dalla disamina della documentazione acquisita al fascicolo processuale si desume che il Risitano, professore ordinario di “disegno e metodi d'ingegneria industriale”, si limitò:

ad effettuare alcune perizie tecniche nell'ambito di procedimenti penali, su incarico di talune società a partecipazione pubblica operanti nel settore petrolifero e, in un caso, di una Procura della Repubblica;

a far parte di una Commissione Tecnica Giudicatrice, istituita dal Policlinico Universitario di Catania per l'affidamento della progettazione di un'opera pubblica.

Risulta, altresì, che tali attività, aventi natura prettamente intellettuale, furono svolte dal Risitano in maniera occasionale e, quindi, non continuativa, in qualità di esperto in una specifica branca dell'Ingegneria Industriale (più precisamente la Termomeccanica, nell'ambito della quale egli aveva elaborato una metodologia innovativa, oggetto di numerose pubblicazioni scientifiche) e soprattutto senza il supporto di alcuna apposita struttura organizzativa (ufficio, attrezzature, collaboratori, dipendenti ecc.); peraltro, le parcelle relative ai compensi non erano neppure soggette al visto dell'Ordine Professionale degli Ingegneri.

Ad avviso del Collegio Giudicante, può, dunque, fondatamente ritenersi (contrariamente a quanto sostenuto dalla Procura e dal Giudice di primo grado) che non sia stato concretamente sussistente l'esercizio, da parte del Risitano, di un'attività libero-professionale, in violazione del regime di docenza a tempo pieno.

D'altronde, nella fattispecie in esame non potrebbe neppure ravvisarsi una dolosa o gravemente colposa inosservanza, da parte del Risitano, di un ipotetico obbligo di chiedere la preventiva autorizzazione rettorale per l'espletamento delle suddette attività di consulenza tecnica.

Infatti, come risulta inequivocabilmente dagli atti, dopo l'entrata in vigore della L. n.240/2010 era stata la stessa Università di Catania (a seguito dell'adozione di un ponderato orientamento interpretativo ed applicativo, poi trasfuso nel regolamento approvato con il decreto rettorale n.3375 del 26.8.2014) a fornire sistematicamente ai vari docenti a tempo pieno interessati specifiche indicazioni in ordine alla non necessità di richiedere autorizzazioni per l'effettuazione, in maniera occasionale, di consulenze tecniche, tanto più se rese nell'ambito di procedimenti giudiziari.

In tale peculiare contesto, non può ovviamente ritenersi illegittima neppure l'attività di consulenza occasionalmente resa dal Risitano in qualità di componente di una Commissione Tecnica Giudicatrice per l'affidamento di una progettazione, trattandosi di un Organo istituito dal Policlinico Universitario di Catania, ossia da una struttura pubblica strettamente connessa con l'Ateneo in cui il Risitano

prestava servizio.

Va, infine, sottolineato che non risulta dagli atti, e, comunque, non è stato neppure ipotizzato dalla Procura, che le attività di consulenza svolte dal Risitano abbiano influito negativamente sul regolare e proficuo espletamento dei compiti di ricerca scientifica e d'insegnamento, correlati al suo status di professore universitario in regime di tempo pieno.

Conclusivamente, ad avviso di questa Corte, non appaiono ravvisabili comportamenti oggettivamente antigiuridici e dannosi tenuti dal Risitano nella vicenda in esame e, in ogni caso, va esclusa la sussistenza di profili di dolo o colpa grave concretamente imputabili al medesimo.

* * * * *

Sulla base di tale complesso di elementi, il Collegio Giudicante reputa, quindi, che:

la sentenza n.287/2019, con la quale il Giudice di primo grado ha condannato il Risitano a pagare all'Università di Catania la somma di € 263.866,36, debba essere annullata, con conseguente assoluzione del medesimo dagli addebiti contestatigli dalla Procura;

ai sensi dell'art. 31 del Codice di Giustizia Contabile, debbano essere liquidate in favore del Risitano le spese di difesa, relative ad entrambi i gradi di giudizio, nella complessiva misura di € 5.000,00, da maggiorarsi degli accessori di legge.

Debbono, infine, intendersi "assorbite" le ulteriori eccezioni ed istanze proposte dal Risitano.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando:

in accoglimento del gravame proposto da Risitano Antonino, annulla la sentenza n.287/2019, emessa dalla Sezione di primo grado in data 7.5.2019, e conseguentemente assolve il medesimo dagli addebiti contestatigli dalla Procura;

liquida in complessivi € 5.000,00, da maggiorarsi degli accessori di legge (spese generali, I.V.A. e C.P.A), le spese di difesa, relative ad entrambi i gradi di giudizio, in favore del Risitano, ponendole a carico dell'Università degli Studi di Catania.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 17 dicembre 2020.

L'ESTENSORE

f.to (Valter Del Rosario)

IL PRESIDENTE

f.to (Giuseppe Aloisio)

Depositata in Segreteria

Palermo, 30/12/2020

Il Funzionario preposto

f.to (Dott.ssa Pietra Allegra)