



SENTENZA - 230/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

TERZA SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Giuseppina MAIO	Presidente
Maria Rita MICCI	Consigliere
Antonio PALAZZO	Consigliere - relatore
Marco ERATINI	Consigliere
Carola CORRADO	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di revocazione iscritto al n. 61084 del ruolo generale promosso da:

Prof. Ing. Ennio CASCETTA, nato a Napoli il 16 dicembre 1953 (C.F. CSCNNE53T16E839D) e ivi residente in via Posillipo n. 316, rappresentato e difeso, giusta procura alle liti posta in calce al ricorso per revocazione, dall'Avv. Enrico Soprano (C.F. SPRNRC55H12E839R) ed elettivamente domiciliato nel e presso il suo Studio a Roma, via degli Avignonesi n. 5 (p.e.c. enrico.soprano@cnfpec.it),

- ricorrente -

contro

Procura Generale presso la Corte dei conti, in persona del Procuratore generale p.t.

- resistente -

per la revocazione

della sentenza n. 316/2022 pronunciata dalla Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti, depositata in data 15 settembre 2022, non notificata.

Visti il ricorso per revocazione, le conclusioni scritte della Procura Generale, nonché tutti gli ulteriori atti e documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 22 maggio 2024, tenutasi con l'assistenza del segretario d'udienza Dott.ssa Chiara Pimpinella, il relatore, Consigliere Antonio Palazzo, l'Avv. Enrico Soprano per il ricorrente, il Vice Procuratore generale Cons. Adriana Parlato per la resistente Procura Generale.

Ritenuto in

FATTO

1. Con ricorso depositato l'11 ottobre 2023, notificato alla Procura Generale di questa Corte in data 29 febbraio 2024 e successivamente depositato, con la prova dell'avvenuta notificazione, nella Segreteria di questa Sezione in data 26 marzo 2024, il Prof. Ing. Ennio CASCETTA, per il tramite dell'Avv. Enrico Soprano del Foro di Napoli, domanda la revocazione della sentenza di questa Sezione n. 316/2022, depositata in data 15 settembre 2022, non notificata, con la quale è stato definito l'appello, iscritto al n. 57325 del ruolo generale, da egli proposto contro la sentenza n. 387/2020 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania che, accertato lo svolgimento da parte sua, docente universitario dell'Università degli Studi "Federico II" di

Napoli con regime di impegno a tempo pieno, nel periodo dal 1° novembre 2012 al 29 settembre 2015, di plurimi e continuativi incarichi extraistituzionali di natura libero professionale in violazione degli articoli 60 del d.P.R. n. 3/1957 e ss.mm., 53 del d.lgs. n. 165/2001 e ss.mm. e 6, commi 9 e 10, della l. n. 240/2010 e ss.mm., lo aveva condannato al pagamento, in favore della già menzionata Università, della somma di euro 569.640,77, oltre rivalutazione monetaria e interessi legali, nonché delle spese di giudizio liquidate in sentenza. Con la menzionata sentenza di cui si chiede la revocazione, il Giudice di appello adito ha parzialmente accolto l'appello del il Prof. Ing. Ennio CASCETTA ritenendo, contrariamente a quanto stabilito sul punto dal Giudice di prime cure, che uno degli incarichi contestati al docente universitario in questione, nella specie quello conferito dalla Fondazione Caracciolo, dovesse ricondursi nell'alveo dell'articolo 6, comma 10, della l. n. 240/2010, con conseguente possibilità di svolgimento anche da parte di un docente universitario con regime di impegno a tempo pieno, e, pertanto, ha rideterminato l'importo della condanna comminatagli in primo grado nella minore somma di euro 369.609,10, oltre rivalutazione monetaria e interessi legali.

2. A fondamento della domanda di revocazione il ricorrente adduce che a seguito dell'entrata in vigore del co.2 *ter* dell'art. 9 del d. l. 22 aprile 2023 n. 44, introdotto dalla legge di conversione 21 giugno 2023, n. 74, prospettata come norma di interpretazione autentica del primo periodo del co. 10 dell'art. 6 della l. n. 240/2010, a mente del quale "*ai professori e ricercatori universitari a tempo pieno è consentito lo svolgimento*

di attività extraistituzionali realizzate in favore di privati o enti pubblici, ovvero per motivi di giustizia, purché prestate senza vincolo di subordinazione e in mancanza di mezzi e di persone preordinata al loro svolgimento, fermo restando quanto previsto dall'art. 23 ter del D.L. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 214/2011", è mutato il quadro normativo di riferimento della fattispecie oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa nel quale è stato convenuto, e ciò avrebbe integrato il presupposto richiesto dall'articolo 202, comma 1, lettera f), del c.g.c. per chiedere e ottenere la revocazione della sentenza n. 316/2022 del 15 settembre 2022 di questa Sezione.

2.1. Ritiene il ricorrente che la "linea di demarcazione" tra le attività libero-professionali extraistituzionali svolte dal docente universitario con regime di impegno a tempo pieno, assolutamente vietate, e le attività consulenziali liberamente esercitabili ai sensi dell'art. 6, co. 10, della l. n. 240/2010, che il Giudice della "revocanda" sentenza ha individuato nel carattere della occasionalità e saltuarietà dell'attività svolta, sia priva di fondamento, in quanto smentita dalla norma di interpretazione autentica del citato art. 6, co. 10, della l. n. 240/2010, introdotta dal l. n. 74/2023 di conversione del d. l. n. 44/2023, la quale, nello stabilire che la summenzionata disposizione ha da intendersi nel senso che "ai professori e ricercatori a tempo pieno è consentito lo svolgimento di attività extraistituzionali realizzate a favore di privati o enti pubblici, ovvero per motivi di giustizia, purché prestate senza vincolo di subordinazione e in mancanza di un'organizzazione di mezzi e di persone preordinata al loro svolgimento", esclude che il carattere occasionale o

abituale, saltuario o continuativo dell'attività possa assurgere a criterio discrezionale tra attività extraistituzionali consulenziali assolutamente vietate ai docenti e ricercatori universitari con regime di impegno a tempo pieno perché assimilabili ad attività libero professionale e attività extraistituzionali consulenziali da quest'ultimi liberamente esercitabili.

2.1.1. Segnatamente, il ricorrente sostiene che, contrariamente a quanto statuito nella "revocanda" sentenza, che individua nella saltuarietà e nell'occasionalità i tratti caratterizzanti l'attività extraistituzionale consulenziale "liberamente" svolgibile dal docente e ricercatore universitario con regime di impegno a tempo pieno ai sensi del citato art. 6, co. 10, della l. n. 240/2010, *"la norma introdotta in via di interpretazione autentica [sopra trascritta] ha inconfutabilmente chiarito che, per l'art. 6, comma 10, della legge 240/2010, tutte le attività di consulenza extraistituzionali svolte dai docenti e/o ricercatori universitari a tempo pieno [sono liberamente esercitabili], senza operare alcuna distinzione tra carattere occasionale dell'attività consulenziale e carattere continuativo (...)".*

2.1.2. Inoltre, poiché *"la norma di interpretazione autentica è rivolta a dare una data interpretazione ad una norma, con efficacia retroattiva, lasciando immutato il tenore testuale della disposizione interpretata (...)"* (enfasi nell'originale) e considerato che la Procura regionale campana, promotrice del giudizio di cui trattasi, non gli ha contestato che le attività extraistituzionali censurate siano state svolte con vincolo di subordinazione e con un'organizzazione di scopo, a giudizio del ricorrente *"non è in alcun modo revocabile in dubbio che la sentenza n.*

316/2022 pronunciata da codesta ecc.ma Corte è l'effetto di un errore di fatto, in quanto fondata sulla (erronea) supposizione di un fatto – recte: la doverosa occasionalità e/o sporadicità dell'attività di consulenza extraistituzionale svolta dal docente universitario in assenza della quale le dette attività del docente universitario, trasmodano, in buona sostanza, in attività libero professionale non consentita dall'art. 6, comma 10, della legge Gelmini – incontrastabilmente escluso dal chiarissimo tenore della norma introdotta in sede di conversione del D.L. n. 44/2023 (...) con la quale il legislatore ha inteso chiarire che i docenti universitari e/o ricercatori a tempo pieno, possono, inter alia, svolgere liberamente attività di consulenza, anche con retribuzione, in favore di enti pubblici e/o privati, a condizione che queste ultime siano svolte in assenza di ogni e qualsivoglia vincolo di subordinazione e in mancanza di un'organizzazione di mezzi e di persone preordinata al loro svolgimento (...)"

2.2. Quanto al profilo della decisività dell'errore di fatto revocatorio per cui è ricorso, evidenzia il ricorrente come nel caso di specie “non è revocabile in dubbio che il fatto erroneamente supposto [fatto costituito dall'esclusione, dall'ambito di applicazione dell'art. 6, comma 10, della legge n. 240/2010, della prestazione di consulenza avente carattere di continuità] è altresì decisivo per le sorti del giudizio, in quanto l'acclarata liberalizzazione di tutte le attività consulenziali extraistituzionali – a prescindere dal carattere occasionale o meno della predetta attività – erroneamente ritenute inesistente da codesta ecc.ma Corte per il sol fatto che, nella specie, le attività extraistituzionali sarebbero state svolte in forma continuativa, non può che comportare l'integrale accoglimento dell'appello del Prof. Cascetta e, dunque, la revocazione della sentenza n. 316/2022 e, per

l'effetto, l'integrale rigetto delle domande azionate in I grado dalla Procura regionale. Sussistono, pertanto, per tabulas, le condizioni previste dall'art. 202, comma 1, lettera f) d.lgs.vo 174/2016, e, per l'effetto, la sentenza n. 316/2022 va revocata".

2.3. Di qui, la richiesta del ricorrente, riportata nelle conclusioni del ricorso introduttivo del presente giudizio revocatorio, che questo Giudice provveda a "revocare la sentenza n. 316 depositata in data 15.09.2022, non notificata, con la quale, all'esito del giudizio di appello R.G. 57325/2020 proposto dal Prof. Ennio Cascetta avverso la sentenza n. 387/2020 della Corte dei conti – sez. giurisdizionale per la Campania, la III sezione giurisdizionale centrale di appello della Corte dei conti ha parzialmente accolto l'appello, rideterminando l'importo per cui vi era condanna in I grado del Prof. Cascetta nel minor importo di € 369.609,10, oltre rivalutazione monetaria ed interessi. (...)".

3. La Procura Generale presso questa Corte ha rassegnato le proprie conclusioni con memoria depositata in data 18 aprile 2024, con cui ha chiesto che il ricorso in esame sia dichiarato inammissibile e, in subordine, infondato, con condanna del ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio.

3.1. Ad avviso della Procura Generale "la circostanza addotta da controparte (...) non configura un errore revocatorio come delineato dal paradigma normativa di riferimento, contenuto nell'art. 202, comma 1, lettera f, c.g.c. (...) [poiché] l'univoca giurisprudenza [contabile] (...) richiede che il giudicante sia incorso in una falsa percezione della realtà, dovuta ad una svista obiettivamente e immediatamente rilevabile, tale da indurlo a supporre

l'esistenza di un fatto decisivo incontestabilmente escluso dagli atti di causa, oppure a presumere l'inesistenza di un fatto, altrettanto decisivo, che appare, invece, positivamente accertato in base agli atti; al contrario, l'errore di fatto non può riguardare profili inerenti all'asserita violazione o falsa applicazione di norme giuridiche, né la valutazione delle tesi difensive prospettate dalle parti (...)".

3.2. Nel caso che occupa, prosegue la Procura Generale, il Collegio *"ha valutato in termini di attività professionale gli incarichi esaminati, ritenendoli incompatibili con il regime di tempo pieno prescelto dal docente alla luce delle allegazioni delle parti e della disciplina vigente ratione temporis, la cui inesatta esegesi determinerebbe, comunque, un error juris, influente nel presente giudizio, e non facti"*.

3.3. La Procura Generale sottolinea, inoltre, come l'esatto inquadramento normativo delle fattispecie dedotte in giudizio e la qualificazione dell'attività extraistituzionale svolta dal ricorrente abbia rappresentato *"un punto controverso sul quale la sentenza ebbe a pronunciare"*, e ciò dunque conduce a escludere la percorribilità nel caso di specie del rimedio azionato; in ogni caso, soggiunge la Procura Generale, la sopravvenienza di una norma di interpretazione autentica di una disposizione legislativa rilevante ai fini del decidere non legittima l'esperibilità del rimedio revocatorio, né può avere incidenza su vicende definite per intervenuto giudicato, come è nella specie.

3.4. Infine, *"per mera completezza difensiva"*, la Procura Generale rileva che *"le sorti della causa non sarebbero mutate anche nel caso in cui la norma interpretativa fosse intervenuta prima dell'adozione della decisione"*.

impugnata (...)” poiché gli elementi fattuali presi in esame dal Giudicante di primo grado e da quello di appello ai fini del decidere (numero (18) e durata (pluriennale) degli incarichi svolti nel periodo preso a riferimento (2 anni e 9 mesi); rapporto tra il reddito aggiuntivo conseguito per effetto degli incarichi svolti (euro 739.349,85 lordi) e il reddito da lavoro dipendente presso l’Università degli Studi “Federico II” di Napoli percepito dall’interessato nel medesimo periodo (euro 309.470,00), risultando il primo superiore di 2,4 volte rispetto al secondo; titolarità della partita I.V.A; iscrizione ad albo professionale), sono convergenti nel dimostrare la natura libero-professionale dell’attività svolta dall’interessato, incompatibile con il suo *status* di professore universitario ordinario con regime di impegno a tempo pieno.

4. Alla pubblica udienza del 22 maggio 2024, al termine della discussione, udite le conclusioni dei rappresentanti delle parti, il giudizio è stato trattenuto in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Il ricorso è inammissibile per le ragioni di seguito esposte.

2. Va premesso che, come di recente affermato da questa Sezione, in termini generali *“la revocazione è tradizionalmente configurata come un mezzo di impugnazione straordinario che si propone in presenza di circostanze tassativamente indicate, tutte però rispondenti all’esigenza di porre rimedio ai casi in cui un giudizio si manifesti affetto da situazioni patologiche che ne abbiano turbato il regolare corso in modo talmente radicale da deviarlo verso*

risultati ingiusti e da far presumere che, in assenza delle ragioni di turbativa, l'esito sarebbe stato diverso. Sicché, al cospetto di tali circostanze, il bisogno di giustizia può prevalere su quello di stabilità della decisione. La revocazione, quale mezzo di impugnazione, richiede, quindi, per la sua ammissibilità, la deduzione e la sussistenza di specifici vizi della sentenza e non può essere fondata su profili di censura diversi da quelli tassativamente indicati dalla norma (ex plurimis, Sez. I app. nn. 120/2004, 181/2007, 429/2011 e 42/2020; Sez. III app. n. 35/2021)." (così, sent. n. 525/2023 del 14 dicembre 2023; analogamente, sent. nn. 76/2024 e 77/2024 del 22 febbraio 2024).

3. Nel caso in esame, il ricorrente invoca il rimedio revocatorio assumendo l'ingiustizia radicale della sentenza n. 316/2022 di questa Sezione in quanto, a suo avviso, essa è espressione ("è l'effetto di") di un errore di fatto risultante dagli atti o documenti della causa, e, dunque, integra la tassativa circostanza delineata dall'art. 202, co. 1, lett. f), c.g.c.

3.1. Nello specifico, il ricorrente sostiene che integra l'errore di fatto revocatorio la circostanza che, successivamente alla definizione con sentenza passata in giudicato del giudizio di responsabilità amministrativa nel quale era stato convenuto, è entrata in vigore una disposizione legislativa recante l'interpretazione "autentica" della disposizione legislativa (preesistente) applicata dal Giudice della "revocanda" sentenza, alla stregua della quale (interpretazione autentica) quella adottata dal Giudice della "revocanda" sentenza (e, a fortiori, dal Giudice di prime cure) risulterebbe errata.

3.1.1. Quantunque non si tratti di un fatto "risultante dagli atti o dai

documenti della causa”, ad avviso del ricorrente la sopravvenuta norma di interpretazione autentica dell’art. 6, co.10, della l. n. 240/2010 rivelerebbe l’errore di fatto in cui è incorso il Giudice della “revocanda” sentenza, in quanto l’erroneità della sua interpretazione della menzionata disposizione legislativa, decisiva per le sorti del giudizio di responsabilità amministrativa di cui trattasi, si radica nell’aver quest’ultimo individuato nel “fatto” della continuità e prevalenza rispetto all’attività istituzionale, e quindi nell’abitudine e professionalità dell’attività svolta, il fondamento del divieto assoluto, in ragione del suo *status* di docente universitario con regime di impegno a tempo pieno, di svolgimento delle attività extraistituzionali a egli contestate, mentre il Legislatore, con la invocata norma di interpretazione autentica dell’art. 6, co. 10, della l. n. 240/2010, ha individuato nel diverso “fatto” della subordinazione e dell’organizzazione di mezzi e di persone preordinate al relativo svolgimento il fondamento del divieto in questione.

3.2. Così sintetizzate le ragioni del promosso odierno giudizio revocatorio, mette conto qui osservare che in base al citato art. 202, co. 1, lett. f), c.g.c., *“l’errore di fatto ricorre quando la decisione è fondata sulla supposizione di un fatto la cui verità è incontrastabilmente esclusa, oppure quando è supposta l’inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita, e tanto nell’uno quanto nell’altro caso se il fatto non costituì un punto controverso sul quale la sentenza ebbe a pronunciare.”*.

3.2.1. Per costante giurisprudenza, di legittimità e contabile, l’errore di fatto revocatorio postula il contrasto fra due diverse rappresentazioni

del medesimo fatto, ritraibili l'una dalla sentenza e l'altra dagli atti e dai documenti processuali, e deve consistere in un errore di percezione o in una mera svista materiale del giudice tale da indurlo a supporre l'esistenza o l'inesistenza di un fatto, decisivo per la controversia sottoposta alla sua cognizione, che risulti invece incontestabilmente escluso o accertato in base agli atti e ai documenti di causa. L'errore revocatorio postula, altresì, che il medesimo fatto in questione non sia stato discusso dalle parti e, quindi, trattato nella pronuncia del giudice di cui si chiede la revocazione (*ex multis*, Corte Cass., sez. V civ., 11 gennaio 2018, n. 442; Corte Cass., SS.UU. civ., 27 novembre 2019, n. 31032).

3.2.2. Segnatamente, il Giudice della legittimità ha precisato che ai fini della revocazione della sentenza per errore di fatto ai sensi dell'art. 395, n. 4, c.p.c., il cui tenore letterale è pressoché identico a quello dell'art. 202, co.1, lett. f), c.g.c., occorre che si integrino i seguenti presupposti:

a) l'errore (c.d. di percezione) non deve consistere in un errore di giudizio ma in un errore di fatto (svista percettiva immediatamente percettibile) che abbia indotto, anche implicitamente, il giudice a supporre l'esistenza o l'inesistenza di un fatto che risulti incontestabilmente escluso o accertato alla stregua degli atti di causa; esso postula l'esistenza di un contrasto – risultante con immediatezza ed obiettività senza bisogno di particolari indagini ermeneutiche o argomentazioni induttive – tra due rappresentazioni dello stesso oggetto, emergenti una dalla sentenza impugnata e l'altra dagli atti processuali (Cass, Sez. Un., 27/11/2019, n. 31032; Cass. 11/01/2018, n. 442; Cass. 29/10/2010, n. 22171);

b) l'errore deve essere essenziale e decisivo, nel senso che, in mancanza di esso, la decisione sarebbe stata di segno opposto a quella in concreto adottata (Cass. 10/06/2021, n. 16439; Cass. 29/03/2016, n. 6038; Cass. 14/11/2014, n. 24334);

c) (...);

d) il fatto incontrastabilmente escluso di cui erroneamente viene supposta l'esistenza (o quello positivamente accertato di cui erroneamente viene supposta l'inesistenza) non deve aver costituito oggetto di discussione nel processo e non deve quindi riguardare un punto controverso sul quale la sentenza si sia pronunciata; ove su un fatto siano emerse posizioni contrapposte tra le parti che abbiano dato luogo ad una discussione in corso di causa, la pronuncia del giudice non si configura, infatti, come mera svista percettiva, ma assume necessariamente natura valutativa delle risultanze processuali, sottraendosi come tale al rimedio revocatorio (Cass. 26/01/2022, n. 2236; Cass. 22/10/2019, n. 26890; Cass. 04/04/2019, n. 9527; Cass. 30/10/2018, n. 27622; Cass. 08/06/2018, n. 14929);

e) sotto quest'ultimo profilo, va rilevato che nella nozione di punto controverso, sul quale la sentenza ebbe a pronunciare, rientra non solo il fatto che è stato controverso in ragione di un effettivo dibattito fra le parti, ma anche quello che, introdotto da una parte per mezzo di un atto difensivo, è divenuto per ciò solo controvertibile, così da formare comunque oggetto, implicito o esplicito, della successiva pronuncia con cui il giudice ha definito il processo; invero, un qualsiasi punto (anche se concerne una questione rilevabile d'ufficio) – una volta che sulla base di poteri esercitabili dalla parte (come la presentazione di una memoria) o dal giudice (nel corso dell'ordinaria direzione

del processo o nell'esercizio dei suoi poteri di controllo officiosi) è divenuto oggetto potenziale, per la sua stessa prospettazione, di dibattito processuale e, dunque, di decisione – diviene per ciò stesso un punto controverso tra le parti (Cass. 15/03/2023, n. 7435; Cass. 25/08/2023, n. 25283)". (così, Corte Cass., Sez. III civ., ord. 10 maggio 2024 n. 12931; Id., ord. 15 maggio 2024 n. 13510).

3.2.3. E' stato altresì precisato che l'errore di fatto revocatorio "non può riguardare la violazione o falsa applicazione di norme giuridiche, deve consistere in un errore di percezione e deve avere rilevanza decisiva, oltre a rivestire i caratteri dell'assoluta evidenza e della rilevanza sulla scorta del mero raffronto tra la sentenza impugnata e gli atti o documenti del giudizio, senza che si debba, perciò, ricorrere all'utilizzazione di argomentazioni induttive o a particolari indagini che impongano una ricostruzione interpretativa degli atti medesimi (Cass. civ., sez. VI-1, 26 gennaio 2022, n. 2236, punto 3)" (così, da ultimo, Corte Cass., sez. V civ., ord. 13 maggio 2024, n. 13109). Ne deriva che "l'errore di fatto non è quindi ravvisabile nell'ipotesi di errore costituente il frutto di un qualsiasi apprezzamento delle risultanze processuali, ossia di una viziata valutazione delle prove o delle allegazioni delle parti, essendo esclusa dall'area degli errori revocatori la sindacabilità di errori di giudizio formati sulla base di una valutazione. Pertanto, l'errore di fatto consiste in un errore meramente percettivo che in nessun modo coinvolga l'attività valutativa del giudice di situazioni processuali esattamente percepite nella loro oggettività; ne consegue che non è configurabile l'errore revocatorio per vizi della sentenza che investano direttamente la formulazione del giudizio sul piano logico – giuridico." (così

Corte Cass., Sez. I civ., sent. 24 aprile 2024, n. 11141).

3.3. Ciò posto, appare evidente, alla stregua delle coordinate ermeneutiche tratteggiate nei punti che precedono, che l'asserito "errore di fatto" decisivo di cui sarebbe frutto la sentenza di cui il ricorrente chiede la revocazione, *"in quanto fondata sulla (erronea) supposizione di un fatto – recte: la doverosa occasionalità e/o sporadicità dell'attività di consulenza extraistituzionale svolta dal docente universitario in assenza della quale le dette attività del docente universitario trasmodano, in buona sostanza, in attività libero professionale non consentita dall'art. 6, comma 10, della legge Gelmini – incontrastabilmente escluso dal chiarissimo tenore della norma introdotta in sede di conversione del D.L. n. 44/2023 (...)"*, in realtà integrerebbe, a tutto voler concedere e ove effettivamente sussistente (il che non è), un errore di giudizio (dunque, un errore di diritto), perché l'individuazione nella *"doverosa occasionalità e/o sporadicità dell'attività di consulenza extraistituzionale svolta dal docente universitario [con regime di impegno a tempo pieno]"* quali condizioni della liceità del relativo svolgimento da parte dell'interessato è, senza dubbio, la risultante dell'attività interpretativa compiuta nella specie dal Giudice della "revocanda" sentenza del quadro normativo entro cui si iscrive la vicenda per cui è giudizio, costituito non solo dalla disposizione legislativa invocata dal ricorrente (il più volte citato art. 6, co. 10, della l. n. 240/2010), ma anche dall'art. 3, co.1, del Regolamento di Ateneo in materia – che, come ricorda la sentenza "revocanda", *"(...) individua come non assentibile "qualunque altra attività non rientrante nei compiti e doveri d'ufficio che, eccedendo i limiti di*

salutarietà ed occasionalità, rivesta il carattere della continuità e che, ove prevalente rispetto a quella d'ufficio, contrasti con il dovere costituzionalmente sancito di esclusività del servizio svolto dal pubblico dipendente." (pag. 10 della "revocanda" sentenza); l'art. 2, co. 6, della l. n. 247/2012, che riserva l'attività professionale di consulenza legale ai soli iscritti nell'albo professionale degli avvocati ove svolta in modo continuativo, sistematico e organizzato; l'atto di indirizzo MIUR n. 39 del 14 maggio 2018, che, nella parte dedicata al "regime delle attività esterne dei docenti delle Università" (pagg. 17 e ss.), oltre a dare atto dell'orientamento giurisprudenziale contabile fino ad allora formatosi in ordine ai criteri discretivi tra attività libero professionale, vietata ai docenti universitari con regime di impegno a tempo pieno, e attività di consulenza da quest'ultimi liberamente esercitabile, e del diverso orientamento sul medesimo argomento maturato nella letteratura scientifica, indica, tra l'altro, come "(...) decisivo, ai fini della esclusione dell'esistenza di attività libero-professionale, (...) il carattere occasionale e non organizzato che deve sempre avere la consulenza resa dal professore a tempo pieno (...)", la quale (consulenza) deve dunque caratterizzarsi in una "prestazione di un'opera di natura intellettuale, non caratterizzata dal compimento di attività tipicamente riconducibili alle figure professionali di riferimento (...) resa in qualità di esperto della materia, in quanto studioso della relativa disciplina e mediante applicazione dei risultati conseguiti con i propri studi, nelle tematiche connesse al proprio ambito disciplinare, riconducibile tipicamente al settore concorsuale di afferenza (...), resa a titolo personale, non in forma organizzata, e a carattere non professionale, di natura

occasionale e dunque non abituale ma saltuaria (...)” (pag. 22 dell’atto di indirizzo in esame).

3.3.1. D'altronde, in una vicenda analoga a quella qui trattata, questa Sezione ha affermato, con argomenti che questo Collegio condivide, che ancorché il contenuto degli incarichi possa in astratto ascriversi all’ambito dell’attività di consulenza, e, quindi, il suo svolgimento sarebbe, come tale, compatibile, con il regime di impegno del docente universitario a tempo pieno, la significativa “(...) *frequenza degli stessi (...) è tale da imporne la riconduzione nel novero dell’attività libero-professionale (...)*”, atteso che “(...) *la frequenza dell’attività consulenziale, unitamente alla presenza degli altri indici sintomatici, quali l’entità dei proventi, l’esistenza di uno studio, l’apertura di partita IVA (...), privano la consulenza di quel carattere di occasionalità, indispensabile al fine di una piana qualificazione in termini di attività liberamente esercitabile.*”. E tale conclusione si impone anche a seguito dell’entrata in vigore della (ritenuta) norma di interpretazione autentica di cui al co.2 *ter* dell’art. 9 del d. l. n. 44/2023, introdotto dalla legge di conversione n. 74/2023, già citati, la quale “(...) *ponendosi in linea anche con i principi enucleati dalla giurisprudenza contabile, ha individuato le modalità di esecuzione della mera consulenza, che, per un verso, dovrà distinguersi dal lavoro dipendente e infatti, l’esclusione del vincolo di subordinazione implica l'impossibilità di prestare l’attività nell’ambito di un rapporto di lavoro dipendente diverso da quello intrattenuto con l’amministrazione di appartenenza con vincolo di esclusiva e, per altro verso, dovrà distinguersi dall’appalto di servizi o anche dall’attività libero-professionale, siccome caratterizzati dalla organizzazione*

di mezzi e persone, funzionale all'attività resa (Sez. I d'App., sent. n. 181 del 2019). In sintesi, quindi, l'attività consulenziale liberamente esercitabile è connotata ontologicamente dalla tipologia di contenuti e dalle modalità di esecuzione, nonché da indici sintomatici esterni, quali la frequenza delle attività extra-istituzionali, la presenza di partita IVA, il rapporto tra reddito rinveniente da attività extra-istituzionale e reddito da attività istituzionale; indici sintomatici, che andranno valutati unitamente alle altre caratteristiche della consulenza per confermarne - o, eventualmente, smentirne - la natura." (così, sent. 20 novembre 2023, n. 473).

3.3.2. Nel caso che occupa, dalla documentazione versata agli atti del giudizio emerge chiaramente come l'attività prestata dal Prof. Cascetta, non riconducibile "ontologicamente" a una attività di consulenza nei termini specificati dalla giurisprudenza contabile (oltre alla sentenza di questa Sezione da ultimo citata, si vedano Sez. II giurisdizionale centrale d'appello, sent. 22 giugno 2023, n. 172 del 2023; Sez. I giurisdizionale centrale d'appello, sent. 17 gennaio 2023, n. 15), in ragione degli "indici sintomatici esterni" presi in esame e correttamente apprezzati dal Giudicante di primo grado e da quello di appello ai fini del decidere, quali il numero significativo (18) degli incarichi svolti nell'arco di tempo preso a riferimento (2 anni e 9 mesi); il rapporto tra il reddito aggiuntivo conseguito dall'interessato per effetto degli incarichi svolti (euro 739.349,85 lordi) e il reddito da lavoro dipendente presso l'Università degli Studi "Federico II" di Napoli da egli percepito nel medesimo periodo (euro 309.470,00), risultando il primo superiore più del doppio del secondo; la titolarità della partita

I.V.A., che in base all'art. 35, co.1, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 è attribuita dall'Agenzia delle Entrate ai *"soggetti che intraprendono l'esercizio di un'impresa, arte o professione nel territorio dello Stato, o vi istituiscono una stabile organizzazione (...)";* l'iscrizione all'albo professionale, sia configurabile, a tutti gli effetti, come attività libero-professionali. Pertanto, anche nella prospettiva qui esaminata, il ricorso per la revocazione della sentenza n. 316/2022 di questa Sezione non risulta accoglibile.

3.3.2. Peraltro, in ogni caso, difetterebbe nel caso di specie l'elemento della mancata discussione delle parti sul fatto (*"risultante dagli atti e documenti di causa"*) e, dunque, della sua mancata trattazione nella pronuncia del giudice di cui è chiesta la revocazione (*"il fatto non costituì un punto controverso sul quale la sentenza ebbe a pronunciare."*).

3.3.2.1. Risulta dagli atti del giudizio, infatti, che nel giudizio di appello, esitato nella sentenza n. 316/2022 di cui è chiesta la revocazione, l'odierno ricorrente ha ampiamente contestato l'interpretazione data dalla Corte territoriale del concetto di consulenza, sostenendo che, contrariamente a quanto opinato dal Giudice di prime cure, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 6, co. 10, della l. n. 240/2010, il concetto di consulenza, liberamente esercitabile anche da un docente universitario con regime di impegno a tempo pieno, avesse una portata più ampia rispetto a quella dettata dalla normativa precedente (d.P.R. n. 382/1990), ricomprendendovi anche attività svolte, in qualità di esperto della materia, a carattere continuativo. Tale questione (interpretativa), che l'odierno ricorrente

rielabora in termini di *“quaestio facti”*, costituì dunque *“un punto controverso”*, discusso tanto nel giudizio di appello quanto in quello di primo grado, *“sul quale la sentenza ebbe a pronunciare”*, di tal che *“la pronuncia del giudice non si configura, infatti, come mera svista percettiva, ma assume necessariamente natura valutativa delle risultanze processuali, sottraendosi come tale al rimedio revocatorio”* (Corte cass., Sez. III civ., ord. n. 12931/2024 cit.; *Id.*, ord. n. 13510/2024 cit.).

3.4. Per completezza, si osserva, infine, che l’inammissibilità del ricorso in esame sussisterebbe anche nella ipotesi in cui il ricorrente ritenesse integrare un *“errore di fatto”* revocatorio la sopravvenienza di una norma (prospettata come) di interpretazione autentica della preesistente disposizione legislativa di cui ha fatto applicazione il Giudice nella sentenza di cui chiede la revocazione– nella specie, l’art. 6, co. 10, primo periodo, della l. n. 240/2010 più volte citato – per la sua attitudine, in virtù della sua efficacia retroattiva, a regolare vicende e rapporti oltre che pendenti anche esauriti, come è nel caso di vicende e rapporti definiti con sentenza passata in giudicato (come è nel caso in esame).

3.4.1. Va ricordato, a questo proposito, che la Corte costituzionale *“ha costantemente affermato che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull’applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche «quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore»* (sentenza n. 525 del 2000; in senso conforme, *ex plurimis*,

sentenze n. 374 del 2002, n. 26 del 2003, n. 274 del 2006, n. 234 del 2007, n. 170 del 2008, n. 24 del 2009)” (così, sent. 11 giugno 2010 n. 209). Tuttavia, nel far ciò il Legislatore incontra, oltre alla materia penale, “altri limiti, che attengono alla salvaguardia di norme costituzionali (v., ex plurimis, le citate sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994), tra i quali i principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, quello della tutela dell’affidamento legittimamente posto sulla certezza dell’ordinamento giuridico, e quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (ciò che vieta di intervenire per annullare gli effetti del giudicato o di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie sub iudice) (così, sent. 22 novembre 2000, n. 525).

3.4.1.1. Più esplicitamente, la Corte costituzionale ha affermato che “la riconosciuta natura effettivamente interpretativa di una legge non esclude che da essa possano derivare violazioni costituzionali. Invero, al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall’art. 25 Cost.), l’emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato, e che attengono alla salvaguardia, tra l’altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (da ultimo, sentenze n. 376 del 2004, n. 291 del 2003 e n. 446 del 2002). In particolare, al legislatore è precluso intervenire, con norme

aventi portata retroattiva, «per annullare gli effetti del giudicato» (sentenza n. 525 del 2000): se vi fosse un'incidenza sul giudicato, la legge di interpretazione autentica non si limiterebbe a muovere, come ad essa è consentito, sul piano delle fonti normative, attraverso la precisazione della regola e del modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi, ma lederebbe i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (cfr. sentenze n. 374 del 2000 e n. 15 del 1995)." (così sent. 15 luglio 2005, n. 282; in termini, sent. 7 novembre 2007, n. 364. Ma il principio è espresso fin dalla sentenza 8 luglio 1957, n. 118, laddove si afferma che non può essere considerato "(...) lesivo della sfera del potere giudiziario (e in particolare degli artt. 101, 102 e 104 Cost.) il fatto che da una legge retroattiva derivi ai giudici l'obbligo di applicarla in relazione a rapporti sorti nel passato, e magari conclusi (ma non definiti) (...)"; d'altronde, già in epoca precedente, il Consiglio di Stato ebbe ad affermare in argomento che "Il principio della irretroattività delle norme legislative non costituisce un limite costituzionale all'attività del legislatore, dato che nella Costituzione vigente è stato, soltanto, sancito all'art. 25 il principio della irretroattività della legge penale. Il legislatore, pertanto, può disporre che la legge abbia efficacia retroattiva (...). Peraltro, anche l'efficacia della legge retroattiva non si estende ai rapporti che si siano già completamente esauriti per transazione, pagamento, regiudicata, decadenza o per qualsiasi altra ipotesi che costituisca preclusione alla possibilità di controversia... In deroga a tale principio generale, una determinata legge retroattiva può anche far rivivere ciò che era già estinto, ma occorre per ciò

una particolare disposizione (...) (Cons. Stato, sez. IV, 22 dicembre 1948, in Foro amm., 1949, I, 2, 215).

3.4.2. Pertanto, un'interpretazione costituzionalmente conforme della norma di cui al co.2 *ter* dell'art. 9 del d. l. n. 44/2023, introdotto dalla legge di conversione n. 74/2023, prospettata dal ricorrente come di interpretazione autentica del primo periodo del co. 10 dell'art. 6 della l. n. 240/2010, conduce a ritenere che quand'anche essa avesse retroattivamente attribuito all'art. 6, co.10, primo periodo, della l. n. 240/201 il significato, obbligatorio per tutti i consociati, voluto dall'odierno ricorrente, tale significato non potrebbe in ogni caso spiegare i suoi effetti nel giudizio di responsabilità amministrativa nel quale è stato convenuto, essendo questo stato definito con sentenza passata in giudicato antecedentemente all'entrata in vigore della (ritenuta) norma di interpretazione autentica di cui invoca l'applicazione in suo favore.

4. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo, come da nota della segreteria di questa Sezione, in favore dello Stato.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Terza giurisdizionale centrale d'appello, definitivamente pronunciando:

- dichiara inammissibile il ricorso per la revocazione della sentenza n. 316/2022 pronunciata da questa Sezione in data 15 settembre 2022;
- pone a carico del ricorrente le spese del giudizio, che sono liquidate in euro 144,00 (centoquarantaquattro/00) a favore dello Stato.



Manda alla segreteria per gli adempimenti e le comunicazioni di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 22 maggio 2024.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Antonio Palazzo

Giuseppina Maio

ANTONIO PALAZZO
CORTE DEI CONTI
25.09.2024 08:09:39
GMT+01:00

F. to digitalmente

Depositata in Segreteria il 26/09/2024

IL DIRIGENTE

F. to digitalmente