



Sent. 3/2020

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE DEI CONTI

TERZA SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE  
D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

dott. Angelo Canale Presidente relatore

dott.ssa Giuseppina Maio Consigliere

dott. Marco Smiroldo Consigliere

dott.ssa Donatella Scandurra Consigliere

dott. Giovanni Comite Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso in appello, iscritto al n. 53176 del registro di segreteria, proposto dal signor Pasquale FERRANTE, rappresentato e difeso dagli avv.ti Francesco Bellocchio, Paolo Sabbioni e Giovanni Corbyons, ed elettivamente domiciliato in Roma, presso lo studio di quest'ultimo, in via Cicerone 44,

APPELLANTE

Contro

- l'Università degli Studi di Milano, in persona del rettore pro-tempore, domiciliati ex lege presso l'Avvocatura di Stato;

- il Procuratore generale presso la Corte di conti, in Roma;

- il Procuratore regionale presso la Corte dei conti –

sezione giurisdizionale per la Lombardia, in Milano;

#### APPELLATI

per la riforma

della sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lombardia n. 140/2017, depositata in segreteria il 29 settembre 2017, notificata il 30 novembre 2017

Visti gli atti e i documenti di causa;

Uditi nell'udienza del 27 novembre 2019, tenuta con l'assistenza della segretaria, Sig.ra Gerarda Calabrese : il Relatore, in persona del Presidente Angelo Canale che ha illustrato la causa; l'avv. Giovanni Corbyons per l'appellante, l'avv. De Nuntis dell'Avvocatura di Stato nell'interesse dell'Università degli studi di Milano, il P.M., in persona della VPG Sabrina D'Alesio;

Trattenuta la causa in decisione.

#### Svolgimento del processo

1. Con sentenza n.140 del 2017 la Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la regione Lombardia ha condannato il prof. Pasquale Ferrante al pagamento della somma di euro 109.879,05, oltre rivalutazione, interessi e spese di giudizio.

Il giudizio di cui alla contestata sentenza fu instaurato dallo

stesso prof. Ferrante, con ricorso ex art. 172, lettera b) del Codice di giustizia contabile, avverso le ritenute operate dall'Università degli Studi di Milano in relazione all'omesso versamento delle somme indebitamente percepite dal prof. Ferrante – professore ordinario a tempo pieno , presso la facoltà di medicina – che, in assenza di autorizzazione e in violazione dell'art. 53 D.Lgs 165/2001 aveva svolto , negli anni dal 2005 al 2010, attività extra-lavorativa non autorizzata.

Il fatto - cioè l'attività extra-lavorativa non autorizzata – era emerso a seguito di controlli svolti dalla Guardia di Finanza; era stato pertanto segnalato nel 2015 all'Università di Milano e aveva dato luogo ad un procedimento disciplinare, poi conclusosi con l'irrogazione di una sanzione disciplinare a carico del docente.

Contestualmente all'avvio del procedimento disciplinare , l'Ateneo aveva intimato al prof. Ferrante il versamento delle somme indebitamente percepite per gli incarichi non autorizzati, determinando l'importo complessivo in euro 141.794,59.

Dopo di ciò, avendo acquisito l'avviso del P.M. contabile in ordine all'autonomia dei due giudizi e all'obbligo di recupero, l'Ateneo, preso atto del perdurante inadempimento, aveva avviato il recupero delle somme anzidette mediante ritenuta di un quinto dello stipendio.

Avverso il provvedimento di recupero mediante ritenute il prof. Ferrante promuoveva, come precisato, ricorso ai sensi dell'art. 172, lettera b) del Codice di giustizia contabile.

Con la gravata sentenza il primo Giudice argumentava, avuto riguardo al *petitum* e alla *causa petendi*, che la domanda attorea non potesse inquadrarsi nella previsione di cui alla lettera b) dell'art. 172 c.g.c. (atteso che la fattispecie astratta cui fa riferimento la detta lettera b) riguarderebbe ritenute " a titolo cautelativo" e non il recupero di una somma indebitamente trattenuta e non versata). Secondo il Giudice, pertanto, più correttamente l'azione promossa dal prof. Ferrante doveva qualificarsi come "actio negatoria" dei presupposti della responsabilità erariale sulla quale, in via anticipata, il Collegio era chiamato ad esprimersi. Inquadrava tale azione nella fattispecie di cui al medesimo art. 172, ma sub lettera d) (*"La Corte dei conti giudica.....d) su altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge e comunque nelle materia di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato"*).

Preliminarmente il primo Giudice riteneva che la fonte della sua cognizione era da rinvenirsi nell'espressa previsione del comma 7bis dell'art. 53 D.Lgs. 165/2001. Riteneva - dopo aver richiamato il previgente art. 58 del

R.D. 1038/1933 - altresì *“ammissibile l’actio negatoria del ricorrente anche nel vigente contesto processuale”* .

Il Giudice scendeva poi nel merito della vicenda, esaminando le attività extra-lavorative contestate (componente del nucleo di valutazione dell’Azienda Ospedaliera Istituto Ortopedico “Gaetano Pini” di Milano – 2005/2008 - ; consulenza a favore della Fondazione Betania Onlus di Catanzaro – 2007/2008 -; prestazioni libero professionali in favore dell’Istituto Clinico Città Studi – 2010 -; prestazioni libero professionali in favore di mangioni Hospital spa – 2010 - ) e pervenendo alla conclusione che il prof. Ferrante , essendo professore a tempo pieno e legato da vincolo di esclusività, aveva in effetti violato l’art. 53, comma 7 D.Lgs. 165/2001, percependo illegittimamente compensi extra lavorativi, da cui conseguiva “l’obbligo di restituzione all’amministrazione” (di quanto percepito “contra legem”) e la “responsabilità amministrativa” con relative conseguenze a carico dell’inadempiente.

Circa l’elemento psicologico, il Collegio di prime cure escludeva l’esimente della “buona fede” e anzi, avuto riguardo ai fatti e alle emergenze di causa, riteneva che la condotta del Ferrante fosse caratterizzata dalla “volontà dolosa” diretta ad eludere i limiti e le condizioni di svolgimento del proprio impiego di dipendente a tempo

pieno.

In conclusione il Giudice, respingendo *l'actio negatoria* a motivo della riconosciuta sussistenza degli elementi della responsabilità amministrativa del prof. Ferrante, pronunciava conseguentemente condanna del medesimo al pagamento in favore dell'Università di Milano della somma di euro 109.879,05 (somma così rideterminata scomputando le ritenute Irpef, le ritenute per addizionali e per oneri previdenziali).

2. Avverso la sentenza di condanna si è gravato il prof. Ferrante, con tre motivi di appello.

In primo luogo, l'appellante deduce come motivo d'appello l'intervenuta prescrizione del diritto vantato dall'Università.

Nel precisare che nessun "occultamento doloso" vi è stato, il prof. Ferrante ribadisce che l'Università era a conoscenza delle sue attività, che erano persino indicate nel curriculum allegato alla domanda di partecipazione del concorso per professore ordinario. In altre circostanze, a riprova della conoscenza effettiva da parte dell'Università delle dette attività, l'appellante rammenta che egli si era adoperato per instaurare rapporti di collaborazione scientifica tra la medesima Università e gli enti con i quali aveva rapporti di consulenza.

Come secondo motivo di appello, il prof. Ferrante deduce l'insussistenza della colpa grave. Le argomentazioni che

sorreggono tale rilievo si rinvengono già nel primo motivo d'appello (quello relativo alla prescrizione) . Osserva l'appellante che nessuno dei vertici dell'Università, pur se a conoscenza delle attività svolte dall'appellante, aveva mai mosso rilievi, con ciò ingenerando nel Ferrante la convinzione che non ci fosse necessità di autorizzazione o che la stessa fosse stata già richiesta direttamente dagli enti interessati.

Come ulteriore motivo di appello, il prof. Ferrante si duole che il primo Giudice non abbia disposto la riduzione dell'addebito, pur sussistendone i presupposti.

In fine, in via istruttoria, l'appellante ha formulato istanza ex art. 194 c.g.c. di depositare ulteriori documenti, atteso che solo a seguito della lettura delle motivazioni della sentenza gravata in merito all'asserito occultamento doloso del danno e alla ritenuta (dal primo Giudice) mala fede, gli sono affiorati alla memoria ulteriori documenti che smentirebbero ogni possibile allusione ad una condotta di occultamento doloso.

3. Con atto depositato il 30 ottobre 2019, la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni in merito all'appello proposto dal prof. Pasquale Ferrante, Preliminarmente, in rito, la Procura ha ritenuto *“perfettamente condivisibili le motivazioni della sentenza di primo grado in ordine alla ammissibilità dell'azione per*

*accertamento negativo della responsabilità amministrativa per danno erariale*”, aggiungendo che tale azione si porrebbe nella prospettiva “*di una tutela giurisdizionale del dipendente pubblico e nella esigenza della certezza del diritto, anche al fine di dare efficacia e attuazione ai principi di concentrazione e speditezza processuale, così come ricavabili dall’art.111 della Cost. e dall’art. 6 della CEDU*”.

Nel merito, la Procura concludente ha ritenuto infondato l’appello.

In particolare ha ritenuto infondato il motivo di appello afferente alla intervenuta prescrizione, atteso che il “doloso occultamento” imputato al Ferrante sarebbe da intendere, sotto il profilo soggettivo, non come condotta finalizzata ad occultare, ma in senso oggettivo, e cioè come impossibilità dell’amministrazione di conoscere il danno e quindi di promuoverne il relativo giudizio risarcitorio. Ciò premesso, la Procura generale ritiene che l’Amministrazione universitaria abbia avuto contezza del danno, in tutte le sue componenti oggettive e soggettive solo a seguito degli accertamenti compiuti dalla Guardia di Finanza.

A parte ciò, il comportamento omissivo tenuto dal prof. Ferrante, integrando la violazione dell’obbligo giuridico di informare il proprio datore di lavoro, configurerebbe



comunque una forma di occultamento doloso.

Sotto il profilo soggettivo e dell'elemento psicologico, la Procura generale concludente (con riferimento ad una dichiarazione resa dal Ferrante al direttore sanitario della G.B. Mangioni : di non aver rapporti con strutture sanitarie pubbliche) ) ritiene che il docente si sia consapevolmente sottratto all'obbligo di informazione nei confronti dell'Amministrazione, ben sapendo che le eventuali istanze di autorizzazione non sarebbero state accolte, in quanto relative ad attività incompatibili con lo status di professore a tempo pieno.

La generica e informale conoscenza degli incarichi attraverso i curricula è, per la Procura generale, del tutto irrilevante ai fini della scoperta del danno dannoso che, come già precisato, si sarebbe concretizzata solo con gli accertamenti della Guardia di Finanza.

Quanto al potere riduttivo, il cui mancato esercizio motiva la doglianza costituente il terzo motivo di appello, la Procura generale rileva che la gravità della condotta contestata non consente di poterne fare applicazione.

4. In data 29 ottobre 2019, l'Avvocatura dello Stato si è costituita per conto dell'Università degli Studi di Milano, chiedendo il rigetto dell'appello del prof. Ferrante e la conferma della sentenza impugnata.

Sostanzialmente l'Avvocatura di Stato, reiterando le

conclusioni formulate in primo grado (ed allegando la copia della comparsa di costituzione in primo grado e tutti i documenti in essa richiamati) , ha aderito alle argomentazioni del primo Giudice.

5. Con memoria del 6 novembre 2019, la difesa del prof. Ferrante – in vista della odierna discussione- ha puntualizzato ulteriormente i motivi di appello, con un “focus” specifico sia sul tema della prescrizione, sia sull’assenza, in capo all’appellante, di condotte fraudolente e dolose e, di contro, sulla sua “buona fede”, che sarebbe stata riconosciuta dallo stesso Rettore dell’Università di Milano in occasione dell’avvio del procedimento disciplinare.

6. All’odierna udienza le parti hanno puntualizzato e illustrato oralmente le rispettive posizioni, già esposte negli atti scritti, anche con riferimento all’ammissibilità della c.d. *actio negatoria* di responsabilità.

Esaurita la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

#### Ragioni della decisione

Il prof. Pasquale Ferrante, ricorre in appello avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti lombarda che lo ha condannato al pagamento di una somma di denaro in esito ad un ricorso qualificato dal primo Giudice come “*actio negatoria della responsabilità*”

*amministrativa*".

Ciò premesso, il Collegio ritiene che sia pregiudiziale all'esame del merito verificare, nel quadro processuale rinveniente dal Codice di giustizia contabile, l'esistenza o meno del fondamento normativo della c.d. *actio negatoria della responsabilità amministrativa*, atteso che sul presupposto della sua esistenza il primo Giudice ha "costruito" il ragionamento conclusosi con una condanna risarcitoria (peraltro priva, come si dirà, di "domanda").

Il Collegio ritiene che possa procedere d'ufficio al detto esame, tenuto conto che esso afferisce all'esistenza del diritto cui si chiede la tutela, e di riflesso alla stessa legittimazione cognitiva del giudice di primo grado.

L'art. 172 del c.g.c.

Il prof. Ferrante, per contestare il diritto dell'Ateneo ad operare le trattenute sul suo stipendio, ha formulato ricorso ai sensi dell'art. 172 , lettera b), secondo la cui previsione la Corte dei conti giudica "*sui ricorsi contro ritenute, a titolo cautelativo, su stipendi e altri emolumenti di funzionari e agenti statali*".

Siffatto ricorso si inquadra tra gli "altri giudizi ad istanza di parte", la cui disciplina si rinviene negli artt.172-175 c.g.c.

Ciò posto, si conviene con il primo Giudice che le ritenute in questione, contro le quali con il proprio ricorso era insorto il prof. Ferrante, non erano state disposte "a titolo

cautelativo” (cioè a garanzia di un credito dell’Amministrazione derivante da sentenza di condanna passata in giudicato per responsabilità amministrativa) ma costituivano esse stesse la soddisfazione di un asserito credito non ancora giudizialmente accertato.

Non erano perciò le “ritenute a titolo cautelativo” ex art. 82 del Codice di giustizia contabile, che espressamente rinvia, al comma 2, per la proponibilità del ricorso avverso tali ritenute, al titolo V del medesimo Codice (cioè ai giudizi ad istanza di parte, art. 172, sub lettera b )

Il primo Giudice argomentava quindi sul non inquadramento del ricorso nella fattispecie astratta di cui alla lettera b) dell’art. 172 c.g.c. : una condivisibile conclusione, che avrebbe dovuto comportare l’inammissibilità del ricorso.

Il primo Giudice, tuttavia, interpretava e riqualificava autonomamente il ricorso come *actio negatoria della responsabilità amministrativa*, inquadrandolo nella fattispecie di cui alla lettera d) del medesimo art. 172 c.g.c.

Sul punto il Collegio dissente, atteso che la previsione sub lettera d), seppur residuale rispetto ai giudizi ad istanza di parte ex lettere a), b) e c) , richiede comunque, ai fini della cognizione del giudice contabile, che il giudizio sia previsto dalla legge e riguardi comunque le materie di contabilità pubbliche.

Le due condizioni devono entrambe essere presenti : i giudizi ad istanza di parte ex lettera d) devono pertanto essere “*previsti dalla legge*” e devono riguardare necessariamente le “*materie di contabilità pubblica*”.

Orbene, non è data rinvenire alcuna norma di legge che preveda *l’actio negatoria della responsabilità amministrativa*.

Anzi, il quadro normativo che riguarda tale responsabilità, porta ad escludere in radice che essa possa essere affermata al di fuori del procedimento – questo sì, previsto dalla legge (T.U. Corte dei conti, leggi 19 e 20 del 1994 e succ. mm.ii.; D.lgs. 174/2016 recante Codice di giustizia contabile e successivo “correttivo”) - nel quale si combinano, in un rapporto che il recente Codice di giustizia contabile ha mirato a meglio equilibrare, garanzie difensive sin dalla fase istruttoria, garanzie di tutela del pubblico erario, nonchè regole processuali conformi ai principi ex art.111 Cost.

Nel caso in esame, ribadito che nessuna legge ha previsto *l’actio negatoria di responsabilità amministrativa* - il che dunque priva il ragionamento e le conclusioni del primo Giudice del necessario riferimento giuridico - va sottolineato che l’affermazione della suddetta responsabilità deve inderogabilmente essere l’epilogo di una sequenza procedimentale che muova dalla *notitia*

*damni* per giungere sino alla pronuncia del Giudice (di condanna, di assoluzione o di rito) attraverso fasi, preprocessuali e processuali, cui non si può derogare, anche per la doverosa osservanza di ineludibili garanzie difensive.

Com'è noto, infatti, costituisce un tratto distintivo del Codice di giustizia contabile l'aver introdotto, in un quadro finalmente unitario della giustizia contabile, specifiche norme che hanno aumentato e rafforzato le garanzie dei soggetti sottoposti ai giudizi di responsabilità.

Appare pertanto assolutamente non convincente la tesi espressa dalla Procura generale nelle surrichiamate conclusioni scritte in merito all'ammissibilità dell'*actio negatoria* che, secondo il concludente, si porrebbe nella prospettiva "*di una tutela giurisdizionale del dipendente pubblico e nella esigenza della certezza del diritto, anche al fine di dare efficacia e attuazione ai principi di concentrazione e speditezza processuale, così come ricavabili dall'art.111 della Cost. e dall'art. 6 della CEDU*".

Il vero è che sono proprio le regole del Codice – e non quelle di un procedimento *sui generis*, privo di qualsiasi riferimento normativo - ad assicurare la miglior tutela giurisdizionale (oltre che delle ragioni dell'Erario anche) del pubblico dipendente e a dare attuazione ai principi del giusto processo.

Il vero è che proprio l'*actio negatoria*, ha invece eluso tali principi, dando luogo ad un procedimento privo della necessaria attività istruttoria, privo delle garanzie difensive preprocessuali e del processo contabile, privo finanche della "domanda" risarcitoria che avrebbe dovuto essere proposta, nei modi e nei termini di legge, dal titolare esclusivo dell'azione risarcitoria nel giudizio di responsabilità amministrativa, cioè il Pubblico Ministero contabile.

Al Pubblico Ministero contabile, e solo a lui, spettava aprire il fascicolo istruttorio, svolgere l'attività istruttoria per la ricerca delle fonti di prova o comunque degli elementi sui quali fondare la pretesa erariale, procedere all'archiviazione o all'esercizio dell'azione risarcitoria.

Spettava infatti al Procuratore, all'esito della fase preprocessuale, formulare la domanda (di risarcimento del danno, nel caso di specie) sulla quale, anche nel rispetto dei principi di cui agli artt. 99 e 112 c.pc., il giudice doveva esprimersi.

In conclusione, il Collegio ritiene, per violazione di legge, tanto l'inammissibilità dell'originario ricorso proposto dal Ferrante , quanto l'inammissibilità della c.d. *actio negatoria*.

L'inammissibilità testè dichiarata travolge la sentenza impugnata e comporta conseguentemente l'inammissibilità

dell'appello avverso la medesima sentenza.

Una soluzione, questa, del tutto conforme a quanto specularmente deciso, in fattispecie assolutamente uguale, dalla I Sezione centrale d'appello, che con sentenza n.255/2018 ha dichiarato inammissibili alcuni appelli riuniti in considerazione dell'originaria inammissibilità dell'azione ( cioè, della c.d. *actio negatoria*, ndr) , annullando la sentenza pronunciata dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Lombardia n. 90/2017.

Atteso che nel presente caso l'esame si è arrestato alla verifica dell'ammissibilità della c.d. *actio negatoria* e dell'atto di appello, il Collegio ritiene di non procedere all'esame del merito della vicenda, inviando gli atti alla Procura regionale competente.

Le spese, in presenza di pronuncia su questione pregiudiziale, vanno compensate, ai sensi dell'art. 31 c.g.c.

Tutto ciò premesso e ritenuto

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione III giurisdizionale  
d'appello

disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando :

- dichiara inammissibile l'appello iscritto al numero 53176



del Registro di Segreteria, per l'originaria inammissibilità dell'azione proposta dal prof. Ferrante e per l'inammissibilità della c.d. *actio negatoria* della responsabilità amministrativa,

- per l'effetto annulla la sentenza della Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la Lombardia n.140/2017.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 27 novembre 2019

IL PRESIDENTE est.

F.to Angelo Canale

Depositato in segreteria il 09/01/2020

Il Funzionario Amministrativo

F.to Francesca Romana De Gorga