



Sent. 7/2020

Repubblica Italiana

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei conti

**Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello**

Composta dai Sigg.ri magistrati:

Dott. Angelo Canale	Presidente
Dott.ssa Giuseppina Maio	Consigliere
Dott. Marco Smiroldo	Consigliere
Dott.ssa Donatella Scandurra	Consigliere
Dott. Giovanni Comite	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

**sulla citazione in appello**, iscritta al n. **53.511/R.G.**, **proposta dal Procuratore** presso la Sezione giurisdizionale regionale **per l'Emilia - Romagna: appellante**

### **Contro**

**Bianchini Augusto**, difeso dall'**Avv. Masi Marco**, con "*indirizzo di posta elettronica certificata presso il quale effettuare le comunicazioni e le notificazioni*" (ex art. 28, co. 1, C.G.C.) "*marco masi@ordineavvocatibopec.it*": **appellato**

### **Verso e per la riforma**

della **sentenza n. 206/17/R** - della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia - Romagna - **pubblicata** il 20 ottobre 2017, notificata il 05 aprile 2018.

Visti: l'appello, la comparsa di parte privata, gli atti tutti di causa;

uditi alla pubblica udienza del 27 novembre 2019, con l'assistenza del segretario Sig.ra Calabrese Gerarda, il Cons. relatore, dott. Comite Giovanni, il V.P.G. dott.ssa D'Alesio Sabrina, per il Pubblico Ministero, e l'Avv. Masi Marco, per Bianchini Augusto.

### **Svolgimento del processo**

1. Con la **sentenza in epigrafe** la Corte regionale per l'Emilia – Romagna ha assolto **Bianchini Augusto**, non ritenendolo responsabile dell'omesso versamento del compenso correlato all'assunzione di cariche in società di lucro, avvenuta nella contestualità di rapporto di lavoro pubblico.

2. **I fatti in breve.** Il suddetto è entrato in ruolo, come “*Ricercatore*”, presso la seconda Facoltà di Ingegneria dell'Università di Bologna, il 1° marzo 2011; l'8 marzo 2014 è nominato “*Ricercatore confermato*”. A seguire, il 31 dicembre 2014 ha prodotto dichiarazione con la quale optava per il regime di impegno a tempo pieno.

In parziale contemporaneità, dal 17 febbraio 2005 al 30 aprile 2011, è stato amministratore unico della “*Plant Engineering S.r.l.*” e, dal 03 maggio 2010 al 14 ottobre 2011, amministratore unico della “*Rainer Technology S.r.l.*”, senza ricevere/dichiarare compensi.

La Procura regionale, atteso che il Bianchini assumeva/manteneva ruoli di amministrazione e di gestione operativa nelle predette società di capitali anche per il periodo 1° marzo – 14 ottobre 2011, di assunzione in ruolo come ricercatore “*non confermato*”, quindi in palese situazione di incompatibilità e senza “*che ne fosse data alcuna comunicazione all'amministrazione di*

appartenenza”, lo chiamava a rispondere di un (presunto) danno erariale quantificato in € **13.834,29**, pari agli emolumenti lordi liquidati dall’Università di Bologna nel periodo in contestazione, o “*comunque nella diversa somma che...si riterrà di giustizia*”.

3. La Corte bolognese, dopo aver <<...rilevato che dalla documentazione agli atti risultava provato e non contestato il fatto che, a fronte dell’espletamento di incarichi svolti all’interno di società di lucro, e quindi in violazione delle norme sull’incompatibilità, non erano stati percepiti (...) compensi>>, statuiva non potersi configurare <<...alcuna ipotesi di responsabilità amministrativa (...) per l’omesso versamento dei compensi, stante la loro mancata percezione>>.

4. Si gravava della decisione la Procura regionale per l’Emilia - Romagna, che lamentava <<**1) Omessa e/o carente motivazione**>>.

Osservava che la sentenza non aveva valutato “...quanto riportato nell’atto introduttivo in merito alla definizione e alla quantificazione del danno”. Invero, in esso si è dato conto che quest’ultimo non si sostanziava nella mancata applicazione dell’art. 53, co. 7 bis, del d.lgs. 165/’01, ossia nell’omesso versamento all’Università di compensi percepiti nello svolgimento di incarichi non autorizzati, bensì nell’aver percepito, in violazione dei precetti fondanti il dovere di “esclusività”, “(...) il compenso di ricercatore (...) a tempo pieno, o, in subordine, (...) una retribuzione maggiorata rispetto a quella che gli sarebbe spettata in qualità di ricercatore (...) a tempo definito”. Per ciò, la pretesa originava dalla violazione del divieto di “esercizio del commercio e dell’industria”, di cui agli artt. 60, d.P.R. n.

3/57, e 11, d.P.R. n. 382/80, con valutazione del danno in base ai criteri fatti propri dalla giurisprudenza (Sez. III, 514/16).

**<<2) Erroneità e illogicità della sentenza>>.**

Deduceva l'illogicità della sentenza per non aver considerato l'autonomo rilievo che assumeva, sotto il profilo della lesione del sinallagma contrattuale, *<<...lo svolgimento da parte del...ricercatore universitario, anche a titolo gratuito, di attività incompatibile con i propri obblighi di insegnamento in regime di esclusiva, tale da rendere inutiliter data, almeno parzialmente, la retribuzione percepita...>>*.

**<<3) Erroneità e illogicità della motivazione>>.**

La decisione *<<...ometteva di considerare che l'obbligo di riversamento del compenso percepito dal dipendente pubblico infedele costituiva una speciale "sanzione" (in senso atecnico) che (...) non escludeva la ricorrenza e la computabilità di altra tipologia di danno erariale>>*. E tale seconda ipotesi integrava la *"lesione...all'Erario"* a causa della *<<percezione di una retribuzione maggiorata per il rapporto di esclusività, violato dal dipendente>>*.

Richiamava perciò quanto dedotto nel libello introduttivo, anche in ordine all'elemento psicologico del dolo e alla infondatezza delle avverse eccezioni, prescrizione compresa. Vinte le spese del doppio grado di giudizio.

**5. Resisteva** all'appello, con comparsa del 29 ottobre 2019, **Bianchini Augusto**, concludente, in via principale, per il rigetto dello stesso e per la conferma della sentenza; in via subordinata, per la prescrizione degli importi pagati dall'Amministrazione universitaria e

contestati dal PM; in via di gradato subordine, per la condanna nei limiti di quanto percepito dal 23/08 al 14/10/'11, al netto delle imposte e trattenute operate; in via ulteriormente gradata, per la condanna nei limiti di quanto percepito al netto delle trattenute. Vinte le spese.

Quanto al primo motivo rilevava come la *“mera situazione di incompatibilità non determina(va) in via automatica una responsabilità amministrativa a carico del pubblico dipendente (...), occorrendo, invece, per statuire una condanna la prova del nocumento che, in concreto, sarebbe derivato all’Ateneo di appartenenza, non fornita dalla Procura”*. In specie, il dott. Bianchini non ha sottratto energie lavorative all’amministrazione datrice di lavoro, avendo regolarmente svolto la prestazione lavorativa nei confronti della medesima, mentre *“...l’opzione del tempo pieno era esercitabile solo dopo la conferma e non all’atto dell’assunzione”*. Di talché, atteso che non poteva dirsi ammissibile una ipotesi di responsabilità formale, la Corte territoriale ha correttamente applicato l’art. 53, co. 7 *bis*, d.lgs. 165/'01, considerato che nel settore, *<<...non esiste disposizione alcuna che faccia discendere dalla violazione del divieto di svolgere determinate attività, un danno pari ai compensi stipendiali percepiti o ad altra sanzione di tipo pecuniario>>* (Corte conti, Sez. I, 192/'18 e 56/'18).

Con riferimento al secondo e terzo motivo deduceva di aver puntualmente e proficuamente svolto la propria prestazione lavorativa, non avendo *<<...posto in essere alcuna attività in potenziale conflitto con la...funzione pubblica né (...)* sottratto energie lavorative utili al datore di lavoro>>. In subordine, deduceva la mancanza dell'elemento

soggettivo atteso che la comunicazione dell'esito del concorso pubblico è avvenuta soltanto il 28 febbraio 2011, ossia il giorno prima dell'assunzione come "*Ricercatore*". Ciò nonostante, egli ha comunicato prontamente alle società di cui era Amministratore unico di ricercare tempestivamente un proprio sostituto, circostanza poi realizzatasi, giacché il nuovo amministratore della "*Plant Engineering*" è stato nominato il 30 aprile 2011, quello della "*Rainer Technology*", da cui si dimetteva il 31 agosto 2011, il 14 novembre 2011. Perciò, dalla tempistica degli accadimenti non affiorava un comportamento doloso, e neppure gravemente colposo.

Da ultimo, non ricorreva nessun intenzionale occultamento atteso che il "*...dott. Bianchini aveva peraltro avvertito della situazione gli organi preposti (come da relazione della Guardia di Finanza del 22 luglio 2015)*". E ciò era motivo di prescrizione della pretesa, quanto ai pagamenti effettuati dal mese di marzo al 23 agosto 2011, per essere stato, l'invito a dedurre, notificato il 23 agosto 2016. Sicché, l'appellato potrebbe essere tutt'al più condannato al versamento degli emolumenti percepiti dal 23 agosto al 14 ottobre 2011, in ogni caso nella misura realmente percepita, ossia al netto delle trattenute.

**6.** Alla pubblica udienza odierna il Procuratore generale ha confermato che la domanda fletteva la violazione dell'obbligo di "*esclusività*" e, perciò, le somme a retribuzione dello stesso inutilmente erogate, quale subordinata prospettata dall'Attore territoriale e da accogliersi; il Procuratore di parte privata insisteva invece sulla mancanza di qualsivoglia documento, per avere il proprio

assistito svolto nella sua integrità la prestazione di “*Ricercatore*”. Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

### **Ragioni del decidere**

**[1]** L'appello del Procuratore regionale è parzialmente fondato.

La sentenza di prime cure ha disatteso la domanda per non potersi ravvisare alcuna responsabilità amministrativa in capo al dott. Bianchini atteso che, *“a fronte dell'espletamento di incarichi svolti all'interno di società aventi scopo di lucro, e quindi in violazione delle norme sulle incompatibilità...”*, non risultavano percepiti compensi di cui è stato omesso il riversamento all'Università di Bologna. Perciò, ha letto e interpretato la domanda nel solco disciplinare dell'art. 53, commi 7 e 7 *bis*, d.lgs. 165/01, riguardanti, rispettivamente, l'obbligo di versamento, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza (in specie dell'Università felsinea), di compensi correlati allo svolgimento di incarichi non previamente autorizzati o non autorizzabili, e la sua omissione.

Una tale lettura reputa il Collegio porsi in contrasto con il reale contenuto del libello introduttivo, non configurante un'azione nei confronti di soggetto legato da rapporto di impiego o di servizio con la P.A. rinveniente giustificazione nella violazione del dovere di chiedere l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extralavorativi e del conseguente (rafforzativo) obbligo di riversare all'Amministrazione i compensi per essi ricevuti.

Invero, il d.lgs. 165/01, nel dettare le norme generali *“sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni*

*pubbliche*”, ha mantenuto fermo, all’art. 53, co.1, per tutti i pubblici dipendenti il regime delle incompatibilità e del cumulo di incarichi ed impieghi per essi vigente, disciplinato nel titolo V, art. 60 e ss. del T.U. n. 3/57, siccome volto ad assicurare l’*”esclusività”* della funzione pubblica, salvo limitate deroghe. E ciò ha fatto nel rispetto dell’art. 98 della *“Carta”*, statuente che: *“i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”*, principio che si sostanziava nel dovere di eseguire la propria prestazione lavorativa retribuita solo in favore dell’Amministrazione di appartenenza, al fine di presidiarne i principi di imparzialità e di buon andamento, di cui all’art. 97 Cost.

Sicché, detto dovere, non caratterizzante invece l’ambito dell’impiego privato (per il quale l’art. 2105 del c.c. vieta solo lo svolgimento di attività che si pongono in concorrenza con quella del privato datore di lavoro), impone al pubblico dipendente di riservare le proprie energie lavorative ad esclusivo vantaggio dell’amministrazione di appartenenza, non potendole dissipare esercitando ulteriori attività, che lo distolgano dal dovere di collaborazione che egli deve al proprio datore di lavoro. Perciò, la sua previsione a livello di *“Carta fondamentale”*, ne escludeva la derogabilità ad opera delle parti e dei contratti collettivi, potendo essere regolato solo dal legislatore (Cons. di Stato, sent. n. 794/19, Cass. Sez. lav. n. 5961/13).

A tale stregua, l’art. 60, del d.P.R. 3/57, ha previsto che *“l’impiegato non può esercitare il commercio, l’industria né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si*

*tratti di cariche in società o enti per i quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministero competente".* Ciò valeva quanto dire che ogni incarico extraistituzionale è da considerarsi evento eccezionale rispetto allo "status" di pubblico impiegato, come tale necessitante di espresse e limitate deroghe. In sostanza, l'art. 53, nel suo insieme, non vieta l'esperimento di altri incarichi retribuiti, ma li consente solo ove gli stessi siano "conferiti" dall'Amministrazione di provenienza ovvero da questa preventivamente autorizzati, rimettendo al datore di lavoro pubblico la valutazione della legittimità dell'incarico e della sua compatibilità, soggettiva ed oggettiva, con i compiti propri dell'ufficio, in tal modo delineando il rapporto di lavoro pubblico come tendenzialmente esclusivo. Per la violazione di dette prescrizioni il legislatore ha previsto l'automatico trasferimento in capo all'Amministrazione del credito relativo ai compensi maturati per effetto dell'attività non autorizzata (o non autorizzabile), con conseguente obbligo di riversamento da parte del terzo erogante ovvero, nell'ipotesi in cui questi abbia già provveduto al pagamento dei compensi in favore del percettore, nell'obbligo di quest'ultimo di riversarli all'Amministrazione: "**l'omesso versamento**" integrava un danno erariale da mancata entrata, pari all'ammontare *ex lege* del compenso stesso [v. SS.RR. n. 26/2019/QM/Proc., del 31 luglio 2019, che hanno configurato la responsabilità erariale delineata dal comma *7 bis*, ossia "*...la condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore (...)>>*, come

<<...ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio...>>].

Ciò stante, rileva il Collegio che l'addebito erariale non corrispondeva affatto alla fattispecie astratta testé delineata e fatta propria dalla prima sentenza, per avere la Procura territoriale contestato, al dott. Bianchini, una responsabilità amministrativa da lesione del bilancio dell'amministrazione universitaria, siccome indotta dallo svolgimento di incarichi societari non autorizzabili e così pervenendo a delineare un duplice ma alternativo profilo di presunto nocumento: il primo, integrato dagli emolumenti lordi corrisposti dal datore di lavoro pubblico al ricercatore non confermato (*"ratione temporis"*), pari ad **€ 13.834,29**; il secondo, costituito dalla differenza fra le somme percepite nella qualità di ricercatore a tempo pieno e quelle che sarebbero a lui spettate a titolo di ricercatore a tempo definito, importo in ogni caso non determinato ma determinabile (di rilievo le pagg. da 24 a 35 della citazione).

In sintesi, la ricorrenza o la non integrazione delle fattispecie previste all'art. 53, commi 7 e 7 *bis*, non escludeva ulteriori ipotesi di responsabilità (formalmente concorrenti) scaturenti da diverse e distinte condotte, in ogni caso collegate all'esperimento di attività incompatibili o, comunque, esercitate in assenza di autorizzazione dell'Ente di appartenenza, ma non discendenti dalla mera violazione del divieto, ove però comprovata la sottrazione di energie lavorative o la violazione del rapporto di *"esclusività"* (regime di impegno a tempo pieno, compensato con una maggiore retribuzione), con totale o

parziale compromissione del rapporto sinallagmatico (Corte conti, Sez. I, 192 e 56/'18, Sez. II, 86/'19).

Ora, giacché la violazione della normativa in materia di autorizzazione di incarichi retribuiti, di cui all'art. 53, d.lgs. n. 165/'01, poteva generare altre ipotesi di danno e, quindi, un concorso formale di illeciti erariali, del tipo di quelli appena richiamati, al Collegio si impone, preliminarmente, di verificare la sussistenza dell'obbligo in argomento e la sua violazione ad opera del ricercatore.

Da un punto di vista strettamente disciplinare, l'art. 60, del d.P.R. n. 3/'57 ha previsto che: ***“L’impiegato non può esercitare il commercio, l’industria (...) o accettare cariche in società costituite a fini di lucro”***, con divieto assoluto di ricoprire, a prescindere dall'onerosità dell'incarico, ruoli di amministrazione e di gestione in dette società; l'art. 1, del d.l. n. 57/'87, ha disposto, al comma 1, che *“L’ufficio di ricercatore è incompatibile con l’esercizio del commercio, dell’industria o comunque di attività imprenditoriali e con altri rapporti di impiego pubblici e privati”*; al comma 3, che *“I ricercatori non possono svolgere, fino al superamento del giudizio di conferma, attività libero professionali connesse alla iscrizione ad albi professionali, esterne alle attività proprie o convenzionate della struttura di appartenenza”*; al comma 4, che *“Si applicano ai ricercatori le norme sulle situazioni di incompatibilità (...) previste dall’art. 13 del d.P.R. n. 382/80”* ; l'art. 11, del d.P.R. n. 382/'80, ha previsto al comma 4 che: *«Il regime d’impegno a tempo definito: a) è compatibile con le funzioni di rettore, preside, membro elettivo del*

*consiglio di amministrazione, direttore di dipartimento e direttore dei corsi di dottorato di ricerca; b) è compatibile con lo svolgimento di attività professionali e di attività di consulenza anche continuativa esterne e con l'assunzione di incarichi retribuiti ma è incompatibile con l'esercizio del commercio e dell'industria>>; al comma 5, lett. a), che il regime del tempo pieno "è **incompatibile** con lo svolgimento di qualsiasi attività professionale e di consulenza esterna e con l'assunzione di qualsiasi incarico retribuito e con l'esercizio del commercio e dell'industria". Dappoi, mette conto richiamare l'art. 2 della D.R. n. 379/1235, del 05 ottobre 1998 (recante "Regolamento sul conferimento di incarichi a Docenti e Ricercatori a tempo pieno"), prevedente che "Sono incompatibili con l'ufficio di professore o ricercatore a tempo pieno le attività indicate testualmente dall'art. 11 co. 5 del d.P.R. n. 382/80...". Da ultimo, l'art. 6, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (recante "Norme in materia di organizzazione delle università...") ha previsto al co. 9 che <<La posizione di professore e di ricercatore è incompatibile con l'esercizio del commercio e dell'industria fatta salva la possibilità di costituire società con caratteristiche di spin off o di start up universitari, ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.lgs. 297/99, anche assumendo in tale ambito cariche formali, nei limiti temporali e secondo la disciplina in materia dell'ateneo di appartenenza (...). L'esercizio di attività libero – professionali è incompatibile con il regime di tempo pieno. (...)>>.*

Sicché, l'aver mantenuto, in costanza dell'attività svolta come ricercatore di ruolo, la carica operativa di amministratore unico (con

tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione e senza alcuna comprovata limitazione) della “*Plant Engineering S.r.l.*”, dal 1° marzo al 30 aprile 2011, con oggetto “*la progettazione, la produzione in proprio o conto terzi, la commercializzazione, la locazione, l'utilizzazione di impianti avanzati e speciali nell'ambito dell'impiantistica civile ed industriale, la manutenzione e la riparazione degli stessi*”, e di amministratore unico della “*Rainer Technology S.r.l.*”, dal 1° marzo al 14 ottobre 2011, con oggetto “*la realizzazione, la costruzione ed il commercio...di macchine automatiche e semiautomatiche per l'industria in genere, nonché la costituzione e il commercio di loro accessori e componenti e l'attività di agenzia e di rappresentanza commerciale nei settori di cui sopra...*”, rendeva indubbio lo svolgimento di attività non compatibile (anche se, come in specie, non remunerata) e, perciò, non autorizzabile, non solo nell'ambito del regime di impegno a tempo pieno, ma anche nella posizione meno vincolata del regime di impegno a tempo definito.

Ciò malgrado, diversamente da quanto ritenuto dal Procuratore regionale nel libello introduttivo (pagg. 30-31), la mera situazione di incompatibilità, in ipotesi come detto assoluta (non trattandosi di società con caratteristiche di “*spin off*” o di “*start up*” universitari), non valeva a determinare in automatico una responsabilità amministrativa a carico del pubblico dipendente, dovendo l'Attore contabile comunque provare che il dott. Bianchini aveva sottratto energie lavorative all'amministrazione datrice di lavoro, non svolgendo proficuamente e puntualmente la propria prestazione lavorativa, quali

condotte idonee a determinare la grave compromissione del rapporto sinallagmatico (circostanza emergente anche dalla sent. n. 55/17, di questa Sezione che, nel riformare la sent. n. 85/14 della Sezione Liguria, richiamata a supporto nella citazione, ha chiarito che la violazione dei doveri di servizio del docente a tempo definito, indotta dallo svolgimento di attività incompatibile all'interno di società con fini di lucro, si evinceva dai verbali delle assemblee degli studenti e da altra documentazione ufficiale agli atti).

In difetto, si introdurrebbe una ipotesi di responsabilità formale, vale a dire scollegata da un effettivo documento patrimoniale per la P.A. e dall'elemento psicologico, da tempo espunta dall'ordinamento, atteso che per: *"...diritto vivente la responsabilità in esame consiste nella normale responsabilità patrimoniale fondata sui requisiti del danno e dell'elemento psicologico"* (Corte Cost., sent. n. 72/83).

In breve, ove si delinei, come in specie, una situazione di incompatibilità assoluta, vengono in rilievo, nell'immediato, due diversi aspetti (siccome disciplinati dall'art. 60, d.P.R. n. 3/57, e dagli artt. 11 e 15 del d.P.R. n. 382/80, art. 1, l. n. 158/87, art. 6, l. 240/10): l'uno relativo alla cessazione automatica del rapporto, che per volontà del legislatore si verifica qualora la incompatibilità non venga rimossa nel termine assegnato al dipendente con atto di diffida; l'altro inerente alla responsabilità disciplinare per la violazione del dovere di esclusività, responsabilità che può essere comunque ravvisata anche nell'ipotesi in cui l'impiegato abbia ottemperato alla diffida. Dappoi, la violazione dell'obbligo di esclusività poteva sfociare anche in una responsabilità

amministrativa, ove resa una prestazione pubblica, per qualità e quantità, non corrispondente a quella prevista da contratto ovvero in violazione del regime del tempo pieno.

Perciò, nell'ipotesi contestata in via principale dalla Procura regionale, la legge non ha assiomaticamente, neppure in termini presuntivi, previsto un danno, dovendo la sua esistenza, così come l'elemento psicologico, provarsi in concreto, non in astratto.

In specie, il Procuratore regionale non ha provato che la prestazione universitaria del ricercatore (salvo quanto di seguito sul regime di impegno a tempo pieno) sia stata carente, con compromissione del rapporto sinallagmatico. Infatti, il dott. Bianchini ha dato contezza di aver svolto regolarmente la prestazione lavorativa nei confronti della propria amministrazione, atteso che nel corso del 2011 ha tenuto lezioni accademiche per un totale di 12 crediti formativi; nell'arco di metà anno accademico (avendo preso servizio nel marzo 2011) ha svolto 226 ore su un totale annuale massimo ammissibile di 350 per la figura di ricercatore; per le lezioni svolte dal marzo 2011 ha ricevuto da parte degli studenti frequentatori ottimi apprezzamenti e a seguito della sua conferma in ruolo veniva elogiato dal Prof. Sacconi Cesare per l'attività scientifica svolta "*con competenza e grande determinazione*"; da ultimo, oltre a tenere le lezioni accademiche dei corsi ordinari sopra citati e a svolgere attività di ricerca, nell'ambito del contratto sottoscritto con l'amministrazione universitaria ha pubblicato alcuni scritti scientifici, così dando contezza di non essersi sottratto ad alcun dovere nei confronti dell'Ateneo

bolognese.

In conclusione, non era l'attività assolutamente incompatibile (per il cui svolgimento è previsto un preciso regime sanzionatorio) a determinare in via automatica la lesione del sinallagma contrattuale e quindi un danno da risarcire, in specie escluso dalle allegazioni documentali di parte privata.

Di tutt'altro tenore sono invece le conclusioni del Collegio con riguardo al secondo "*alternativo*" profilo di danno contestato dalla Procura regionale (meglio approfondito nel gravame), siccome correlato alla maggiore retribuzione a compenso del rapporto di "*esclusività*", violato dal dipendente pubblico per via dello svolgimento di attività professionale esterna di tipo privatistico.

Invero, la normativa in materia di "*status*" giuridico dei professori e dei ricercatori di ruolo prevede pianamente l'incompatibilità del rapporto di lavoro in regime di tempo pieno – comportante l'attribuzione di una maggiore retribuzione (indennità incentivanti) – con lo svolgimento di attività professionali esterne e per ciò con l'incarico di amministratore in società aventi finalità di lucro.

Giova precisare a tal riguardo che il d.P.R. n.382 del 1980 (sul riordinamento della docenza universitaria) ha previsto per i professori universitari, disciplinandolo, il duplice regime del "*tempo pieno*" e del "*tempo definito*" (art. 11) ed ha istituito (all'art.1) il ruolo dei "*ricercatori universitari*". L'art. 11, come dianzi esposto, ha consentito ai professori di poter scegliere tra il regime di impegno a tempo pieno e a tempo definito, cui corrispondeva un maggiore o minore vincolo del

principio di esclusività, quale dovere di dedicare “*interamente*” all’ufficio la propria attività lavorativa senza disperdere le energie in attività esterne ed ulteriori, ovvero “*solo in parte*”, cui corrispondeva la possibilità di poter svolgere incarichi, tra quelli indicati dalla legge, previa autorizzazione dell’amministrazione di appartenenza.

In ambedue i regimi di impegno è vietato assumere o accettare cariche in società costituite a fini di lucro, risultando incompatibile con gli stessi l’esercizio del commercio e dell’industria. Non diversamente dispone l’art.6, della legge 340/’10, ai commi 1, 9, 10 e 12.

La possibilità di poter optare tra i due diversi regimi di impegno lavorativo è stata prevista dal d.l. n. 57/’87, per i soli ricercatori confermati, all’art. 1, comma 2; lo stesso articolo ha poi previsto, al comma 1, che “*L’ufficio di ricercatore è incompatibile con l’esercizio del commercio, dell’industria o comunque con attività imprenditoriali e con altri rapporti di impiego pubblici e privati*”, al comma 3, che “*I ricercatori non possono svolgere, fino al superamento del giudizio di conferma, attività libero professionali connesse alla iscrizione ad albi professionali, esterne alle attività proprie o convenzionate della struttura di appartenenza*”, consentendole perciò una volta divenuto ricercatore confermato, in cui era possibile optare per il tempo pieno e definito (cfr. anche commi 1 e 6 dell’art. 6 della l. n. 240/’10).

Ora, fermo restando che le cariche gestorie assunte dal dott. Bianchini in società di lucro integrano una incompatibilità assoluta con qualsivoglia regime di impegno lavorativo, la circostanza opposta dal medesimo, a mo’ di scriminante, che “*...l’opzione del tempo pieno...*”

poteva *“essere esercitata solo dopo la conferma e non all’atto dell’assunzione”*, non sembra al Collegio dirimente per far venir meno la lesione del rapporto di *“esclusività”* e del suo differenziale retributivo, atteso che la scelta del legislatore, di cui al co. 1 dell’art. 3 del d.l. n. 57/87, ritenuta conforme, perché non irragionevole e non palesemente arbitraria, alla Carta fondamentale dalla Consulta (Corte Cost. n. 384/01), di richiedere ai ricercatori, fino al superamento del giudizio di conferma, ***“di operare a tempo pieno”*** si poneva nella prospettiva della migliore e più completa formazione professionale finalizzata al definitivo inserimento nell’organizzazione universitaria. In altri termini, il legislatore *<<...ha inteso stabilire, con una disposizione speciale per i ricercatori universitari (...), in attesa del superamento del giudizio di conferma (...) la esclusività temporanea dell’attività (...) nell’ambito della struttura universitaria in cui è incardinato il ricercatore stesso, in modo che questi non sia distratto, nel primo periodo di formazione e prova, per effetto dello svolgimento di attività professionali esterne>>* (Corte cost. 384/01, Cons. stato, Sez. VI, 1535/07, Corte conti, Sez. III, 26/17), argomentazioni valide anche per i casi di assunzione di cariche in società di lucro.

Di talché, l’intero periodo di attività di ricercatore non confermato deve ritenersi caratterizzato dalla scelta discrezionale, operata dal legislatore, del regime di impegno a tempo pieno, esigente la esclusività temporanea dell’attività di studio, ricerca e dei compiti didattici integrativi affidati al dott. Bianchini.

La conservazione, dal 1° marzo al 14 ottobre 2011, di cariche

in società “*costituite a fine di lucro*” si traduceva in una violazione del rapporto di esclusività da parte del detto dipendente, avente inevitabili riflessi patrimoniali. Perciò, non ricorreva una responsabilità formale bensì una lesione del principio del tempo pieno, quale controprestazione a carico del ricercatore, che prescindeva comunque dalla circostanza che questi abbia sempre e regolarmente svolto la propria attività universitaria.

Da tanto è derivata quindi l'alterazione del sinallagma contrattuale in quanto una parte della retribuzione è stata erogata senza una corrispondente controprestazione, con danno per l'Università felsinea costituito dalla parte della remunerazione, “...*idealmente collegata all'esclusività della prestazione, inutilmente erogata*” (Corte conti, Sez. Liguria n. 155/17, Sez. III di app., n. 26/17), da liquidare, in mancanza di elementi per provarlo nel suo preciso ammontare, in via equitativa, ex art. 1226 c.c.

La condotta così delineata risultava poi caratterizzata sia dal dolo, quale elemento strutturale della responsabilità amministrativa, che dall'occultamento, avente attitudine a spostare in avanti il momento della scoperta del pregiudizio. Invero, il Collegio ravvisa - aderendo anche in termini di teoria generale a giurisprudenza di questa Sezione (sent. n. 510/04), in base alla quale una e una soltanto è la nozione di dolo, da riassumere nella consapevolezza e volontà dell'agente sia di un'azione od omissione “*contra legem*” sia delle sue conseguenze giuridiche - che l'aver mantenuto incarichi di governo all'interno di società costituite a fini di lucro, da parte del dott.

Bianchini, abbia integrato l'incompatibilità di legge con perdita del requisito della totale ed esclusiva disponibilità verso l'Amministrazione universitaria, avente quale risvolto l'alterazione dell'equilibrio tra la prestazione erogata (maggiore retribuzione percepita per il tempo pieno) e controprestazione resa. E il comportamento posto in essere con accettazione del relativo rischio, che poteva invece cessare alla data del 1° marzo 2011 e comunque nei giorni immediatamente a seguire, con le reali dimissioni dalle cariche societarie ricoperte piuttosto che nell'attesa della nomina dei sostituti ad opera delle rispettive Assemblee, proprio per l'elevato grado di diligenza derivante dalla posizione di ricercatore di ruolo, implicava per il predetto un maggiore grado di adesione della volontà, essendo più probabile l'avverarsi dell'evento.

Quanto poi all'eccezione di parziale prescrizione del diritto risarcitorio (limitatamente alle somme percepite sino al 23 agosto 2011, avendo a riferimento l'invito a dedurre notificato il 23 agosto 2016), per non ricorrere alcun doloso occultamento da parte del dott. Bianchini che *"...in maniera informale, aveva peraltro avvertito della situazione gli organi preposti (si veda relazione della G.di F. del 22 luglio 2015)"*, osserva la Sezione che il processo volitivo e decisionale dell'Ateneo bolognese, che avrebbe dovuto porre termine all'attività incompatibile, appariva intaccato dalla omessa dichiarazione formale degli incarichi. Di alcuna utilità si dimostrava invero tale ultima dichiarazione, autoriferita e del tutto indimostrata (anche in sede gravatoria), mancante dell'ufficialità, come confermato dallo stesso

appellato, che giustificava la omessa comunicazione poiché attività “...*non operativa e resa a titolo gratuito*”.

In specie, i precedenti di questa Corte (Sez. II, n. 641 e 416/’13, n. 592/’14, Sez. III, n. 345 e 514/’16, n. 26/’17, n. 55/’17) convergono sulla circostanza che il doloso occultamento integra una fattispecie rilevante non tanto soggettivamente (in relazione ad una condotta occultatrice del debitore), ma obiettivamente (in relazione all’impossibilità dell’Amministrazione di conoscere il danno e quindi di azionarlo in giudizio ex art. 2935 c.c.). Nel caso, essendo indubitabile che sul convenuto incombesse l’obbligo giuridico di comunicare all’Università di Bologna, dalla quale dipendeva, lo svolgimento di un’attività potenzialmente incompatibile, l’avere omesso volontariamente detta comunicazione veniva ad integrare il requisito dell’occultamento, che spostava in avanti il termine di decorrenza della prescrizione, idoneamente interrotto dall’invito a dedurre.

Da ultimo, il Collegio ravvisa che la quantificazione dell’importo da ristorare, diversamente da quanto preteso dall’appellato, debba avvenire al lordo delle trattenute fiscali (di rilievo). In sostanza, l’accertata violazione del rapporto di “*esclusività*”, con compromissione dell’equilibrio sinallagmatico delle prestazioni, che ha reso non del tutto utile la spesa sostenuta in rapporto all’interesse pubblico da soddisfare con il tempo pieno, ha trasformato in un costo, per il bilancio dell’Ente universitario, tutte le uscite di risorse per tale causale ivi iscritte, altrimenti utilizzabili per ulteriori finalità pubbliche. Non può, per ciò, la Sezione accogliere la prospettazione del

ricercatore diretta a computare i vari profili di rientro a fini fiscali dell'importo del pregiudizio, trattandosi di somme non finalizzate al risarcimento. A tal riguardo, la *compensatio lucri cum damno* opera solo quando danno e vantaggio sono conseguenze immediate e dirette dello stesso fatto, che deve essere idoneo a produrre entrambi gli effetti (Corte conti, Sez. II, 17/09). Nel caso all'esame, il pagamento delle trattenute – vantaggio per cui è chiesta una maggiore decurtazione – discende dalla circostanza, assolutamente indipendente dalla liceità della condotta realizzata, che la prestazione è stata chiesta a un soggetto passivo dell'imposta. Per ciò, pagamento dell'imposta e compromissione del regime di "esclusività" sono fatti tra di loro privi di connessione causale, nel senso che l'imposta doveva essere comunque pagata anche se l'incarico societario fosse stato ritenuto compatibile e utile. Pertanto, il danno arrecato alle finanze universitarie deve conteggiarsi al lordo delle trattenute fiscali.

Di talché, il Collegio ritiene di poter determinare l'importo da risarcire in **€ 2.500,00**, rivalutazione monetaria compresa, riducendo proporzionalmente, in via equitativa, la remunerazione collegata all'esclusività della prestazione, inutilmente erogata. Sulla suindicata somma spettano gli interessi di legge dalla data del 20 ottobre 2017 (di pubblicazione della sentenza n. 206/17/R) al soddisfo.

In detti termini l'appello merita parziale accoglimento e la prima sentenza riforma, anche in punto di spese di lite, non più dovute.

Le spese del doppio grado di giudizio seguono invece la regola

oggettiva della soccombenza e si liquidano, in beneficio dell'Erario dello Stato e a carico dell'appellato, come da dispositivo.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione terza giurisdizionale centrale di appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione od eccezione, definendo il giudizio, accoglie parzialmente l'appello iscritto al **n. 53.511/R.G.** e, per l'effetto, in riforma della sentenza n. 206/17/R, del 20 ottobre 2017, della Sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia – Romagna, condanna **Bianchini Augusto** a risarcire, in favore dell'Università degli Studi di Bologna, la somma di **€ 2.500,00** (euro duemilacinquecento/00), comprensiva di rivalutazione monetaria, oltre interessi di legge dalla data del 20 ottobre 2017 al soddisfo.

Le spese del doppio grado di giudizio si liquidano, in favore dell'Erario dello Stato e a carico dell'appellato soccombente, in **€ 384,00** (euro trecentoottantaquattro/00).

Manda alla Segreteria della Sezione per il più a praticarsi.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio, all'esito della pubblica udienza del 27 novembre 2019.

Il Consigliere Estensore

Il Presidente

(F.to Dott. Giovanni Comite)

(F.to Dott. Angelo Canale)

Depositata in Segreteria il 14.01.2020

Il Dirigente

F.to Dott. Salvatore Antonio Sardella