



sent. 75.2020

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

dott.ssa Giuseppa Maneggio Consigliere rel.

dott.ssa Cristiana Rondoni Consigliere

dott.ssa Patrizia Ferrari Consigliere

dott. Giovanni Comite Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sull'appello, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 53981 proposto da Antonello Zangrandi, rappresentato e difeso dall'avv. Alfonso Celotto con il quale, ai fini del presente giudizio, è elettivamente domiciliato presso il studio in Roma, via Emilio de' Cavalieri n. 11

AVVERSO

e per l'annullamento della sentenza della Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per l'Emilia Romagna n. 125/2018/R depositata il 25 giugno 2018;

Visti gli atti di appello e tutti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del giorno 26 febbraio 2020, con

l'assistenza del segretario Gerarda Calabrese, il relatore, dr.ssa Giuseppa Maneggio, l'avv. Antonio D'Aloia, per delega dell'avv. Alfonso Celotto per la parte appellante e il Vice Procuratore Generale, dott.ssa Maria Nicoletta Quarato, per la parte appellata;

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza impugnata la Sezione territoriale, dopo aver respinto le eccezioni pregiudiziali e preliminari di merito sollevate dal convenuto, ha condannato l'odierno appellante al pagamento, in favore dell'Amministrazione di appartenenza, della somma di euro 76.195,50, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio per aver trattenuto indebitamente i compensi, percepiti nel periodo dal 2006 al 2009, per lo svolgimento di attività extraistituzionale senza autorizzazione, in violazione dell'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001. La Procura territoriale aveva contestato all'odierno appellante - nella sua qualità di professore ordinario di Economia delle aziende pubbliche presso l'Università degli Studi di Parma in regime di lavoro a tempo pieno dal 2006 - lo svolgimento di diverse attività libero professionali eseguite in violazione della normativa che disciplina il regime delle incompatibilità e delle modalità di autorizzazione allo svolgimento di attività extraistituzionale per i professori universitari a tempo pieno

(art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001; art. 11 del d.P.R. n. 382 del 1980; nonché delle disposizioni regolamentari in vigore *ratione temporis* presso l'Università di Parma).

Il Requirente - preso atto che con decreti n. 1171 del 26 settembre 2013 e n. 106 del 27 gennaio 2014 il Rettore dell'Ateneo aveva autorizzato, ora per allora, lo svolgimento di diversi incarichi libero professionali svolti dal docente - aveva contestato al convenuto di aver trattenuto indebitamente i compensi percepiti per le restanti attività rimaste prive di autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza.

Come detto, la Sezione territoriale, ritenuta *“provata la responsabilità del convenuto per l'omesso versamento dei compensi percepiti in violazione delle norme sull'incompatibilità, in relazione ad incarichi aventi natura non meramente scientifica e consultiva ma svolti con finalità di supporto a livello dirigenziale/manageriale degli Enti conferenti e che necessitavano, pertanto, di specifica autorizzazione da parte dell'Università”*, ha accolto la domanda attorea.

Avverso la sentenza di condanna in epigrafe ha proposto appello il prof. Zangrandi formulando i seguenti motivi di impugnazione:
-“difetto di giurisdizione della Corte dei Conti”

L'appellante ha richiamato la giurisprudenza della Corte di Cassazione (in particolare l'ordinanza n. 8688 del 2017 tra

l'altro analoga alla precedente n. 19072/2016 che avrebbe ribadito la natura sanzionatoria della norma in esame) che nelle ipotesi di cui all'art. 7 del predetto decreto legislativo, in assenza di ulteriore profilo di danno rispetto alla mera mancata restituzione dei compensi percepiti, avrebbe affermato la giurisdizione del giudice ordinario.

E, quindi, il difetto di giurisdizione dovrebbe essere affermato in quanto i fatti contestati sono anteriori alla novella del 2012 che ha introdotto il comma 7 bis dell'art. 53;

-non vengono contestati al prof. Zangrandi né profili di danno all'immagine né inefficienze o disservizi legati all'adempimento dei suoi compiti istituzionali;

-l'Amministrazione ha chiesto il riversamento dei compensi e quindi l'adempimento dell'obbligazione civilistica, e su questo profilo è in corso, come riconosce più volte la stessa Procura regionale, un giudizio in sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato.

A sostegno della carenza di giurisdizione del giudice contabile ha richiamato la sentenza n. 31 del 2012 della Sezione giurisdizionale per la regione Lombardia.

Infine, sempre l'Amministrazione, subito dopo la pubblicazione della sentenza qui impugnata, ha richiesto al Zangrandi il riversamento dell'importo dei compensi come ritoccato dalla Corte emiliana, ulteriormente confermando che intende

muoversi su un piano civilistico di recupero delle somme.

Motivo, questo, che renderebbe inattuale il danno e quindi

l'azione avviata dalla Procura contabile.

-prescrizione

Nel caso in esame, ai fini della conoscibilità oggettiva del fatto

dannoso, osserva l'appellante che non può non rilevare che già

in data 10 gennaio 2012, oltre 5 anni prima della notificazione

dell'invito a dedurre con contestuale messa in mora, il Nucleo

di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Parma aveva

depositato presso il Settore personale docente dell'Ateneo, una

nota (prot. 8778 del 9/1/2012) avente ad oggetto "Richiesta

dati e notizie", relativa ad accertamento ispettivo da parte

della Guardia di Finanza, nei confronti di tutti i professori

ordinari in regime di impegno a tempo pieno che hanno prestato

la loro attività presso l'Università di Parma nel quinquennio

2007/2011.

Tale richiesta riguardava evidentemente, anche il Prof.

Zangrandi.

L'Amministrazione perciò, già a quel momento si trovava in una

condizione di piena ed oggettiva conoscibilità e rapportabilità

causale del problema (tra gli altri del prof. Zangrandi), peraltro

facilmente e diligentemente accertabile sulla base di un

semplice riscontro documentale, o di un'attività istruttoria che

aveva certamente l'onere e la possibilità di avviare.

Era sufficiente chiedere le fatture e verificare se per i relativi incarichi era stata chiesta o meno l'autorizzazione.

In conclusione, allora, anche a voler spostare la decorrenza del termine prescrizione ad un momento successivo rispetto a quello del verificarsi del fatto dannoso, vale a dire al momento della conoscibilità da parte dell'Amministrazione del medesimo evento, tale circostanza era avvenuta più di 5 anni prima almeno dell'atto di invito a dedurre, per cui l'azione di responsabilità amministrativo-contabile e il connesso diritto al risarcimento per danno erariale doveva ritenersi estinto per prescrizione.

-illegittimità e infondatezza della sentenza nella parte in cui non ha tenuto conto che gli incarichi per cui è condanna non necessitavano di alcuna preventiva autorizzazione.

La natura consulenziale/consultiva degli incarichi in questione, così come previsto dalla legge Gelmini (art. 6, comma 10 della legge n. 240/2010) ha previsto, infatti, la possibilità di svolgere liberamente, anche con retribuzione, attività di collaborazione scientifica e di consulenza.

Parte appellante ha osservato che pur essendo gli incarichi in oggetto anteriori alla legge Gelmini, tuttavia, la norma ha carattere meramente ricognitivo e interpretativo di possibilità previste anche dalla normativa previgente.

L'impugnata decisione, inoltre, aveva omissis l'esame analitico

dei singoli incarichi, come richiesto e documentato dalla Difesa, che avrebbe evitato di condannare il professore per un'attività conforme alla legge. Si procedeva poi ad un analitico esame degli incarichi contestati.

- Illegittimità ed infondatezza della sentenza nella parte in cui ha eluso completamente una serie di questioni sollevate dal prof. Zangrandi nei suoi atti difensivi durante il giudizio di primo grado, con particolare riferimento: a) all'assenza di dolo e colpa grave; b) alla necessità di computare ai fini del presunto danno erariale i compensi quantificati al netto delle imposte versate; c) alla richiesta, in via subordinata, alla Corte dei Conti, di utilizzare il suo potere riduttivo dell'addebito, ricorrendone i presupposti e le ragioni; d) infine, alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, co. 7, d.lgs. 165/2001.

L'appellante ha concluso chiedendo: in via preliminare la declaratoria del difetto di giurisdizione; nel merito, l'annullamento della sentenza o, in subordine, l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito; in ulteriore subordine, la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 7, del d. lgs. n. 165 del 2001 nonché dell'art. 14 del d.l. n. 102 del 2013 e dell'art. 1, comma 231 - 233 della legge n. 266 del 2005.

In data 4 febbraio 2020 la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni richiamando, in particolare, l'ordinanza n.

415/2020 della Corte di Cassazione nella quale è stato ulteriormente statuito in ordine alla giurisdizione della Corte dei conti nelle ipotesi di cui all'art. 53 comma 7 d.lgs. 165/2001.

Nel merito ha contestato puntualmente ed ampiamente tutti i motivi di gravame ed ha concluso per il rigetto dell'appello e la condanna del soccombente al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio.

Con successiva memoria depositata in data 5 febbraio 2020 la difesa di parte appellante ha depositato note di chiarimento nelle quali ha svolto ulteriori considerazioni in ordine alla intervenuta prescrizione, all'attività consulenziale svolta dal prof. Zangrandi, attività delineata dalla legge Gelmini e consentita ai professori universitari anche in regime di tempo pieno. Ha, in proposito, allegato documenti probanti le ricerche scientifiche e il valore consulenziale di tutta l'attività svolta.

Alla pubblica udienza del 26 febbraio 2020 il legale della parte appellante si è riportato agli atti di causa concludendo per l'accoglimento dell'appello.

Il rappresentante della Procura generale ha, invece, insistito per il rigetto dell'atto di appello.

La causa è stata, pertanto, trattenuta per la decisione.

Considerato in

DIRITTO

Va affrontata, pregiudizialmente, la eccepita carenza di

giurisdizione del giudice contabile nella materia qui in discussione, che deve essere rigettata per le ragioni che seguono.

Innanzitutto si ritiene che la giurisprudenza citata al riguardo dall'appellante rimane assolutamente minoritaria e non è stata condivisa in sede di appello, come la decisione della Sezione giurisdizionale per la Lombardia n. 31 del 2012, riformata dalla Sezione Prima Centrale con la decisione n. 401 del 2014.

In via generale, questo Collegio non può non rilevare che tale questione è già stata affrontata da questo Giudice e risolta positivamente in ordine alla giurisdizione del giudice contabile nella materia de qua (Corte dei conti, Sez.III app. n. 64/2017; n. 93/2018; da ultimo Sez. II app. n. 82/2019). Sul punto questa Sezione si è recentemente espressa sull'infondatezza di analogo motivo di appello per ragioni che vengono qui di seguito testualmente riportate.

“L'esistenza di una disposizione di legge (art. 53 comma 7, D.Lgs. n.165/2001) che impone al pubblico dipendente di versare l'importo dei compensi percepiti per incarichi non autorizzati non comporta di per sé, contrariamente a quanto ritenuto dall'appellante, il venir meno della giurisdizione contabile per responsabilità, la quale sussiste ogni qual volta l'Attore Pubblico esponga un danno erariale per effetto di un comportamento dell'agente, posto in essere nell'esercizio delle

funzioni cui quest'ultimo è preposto, contrario ai propri doveri d'ufficio. La previsione della restituzione del compenso all'Amministrazione di appartenenza rileva semmai ai fini della eventuale determinazione del danno da risarcire per lo svolgimento di attività ritenuta incompatibile e/o posta in essere in violazione dell'obbligo di esclusività sancito anche a livello costituzionale - di cui l'art. 53 del d. lgs 165/2001 già citato costituisce espressione il quale tende a salvaguardare proprio l'espletamento delle funzioni attinenti il rapporto di servizio (ancor prima che riguardare il rapporto di impiego) e, dunque, il perseguimento delle finalità istituzionali della P.A. Deve quindi rilevarsi che, in ogni caso, qualunque sia la natura attribuibile alla responsabilità imputata all'appellante (sanzionatoria, risarcitoria, restitutoria), la norma è volta a contrastare la violazione delle disposizioni di legge che vietano il cumulo di impieghi ed incarichi non previamente e debitamente autorizzati ed a tutelare, nel contempo, il connesso dovere di esclusività (come scolpito nell'art. 98 Cost.: "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione"). Da ciò discende, pertanto, una lettura e connotazione dell'art. 53 comma 7 del tutto diversa da quella sostenuta dall'appellante, dovendo invece convenirsi che il rapporto di servizio strumentale al perseguimento delle finalità istituzionali della P.A. rappresenta proprio il "bene" tutelato

dalla norma “de qua”, non potendosi quindi condividere l’assunto per cui l’obbligo di riversamento legale dei compensi percepiti dal dipendente attenga unicamente al rapporto di impiego con la P.A. o comunque ad interessi privatistici (delibabili dal giudice del lavoro o, nel caso che qui rileva, dal G.A.) avulsi, dunque, dal rapporto di servizio e con conseguente loro irrilevanza erariale. In sostanza, la giurisdizione della Corte dei conti va affermata per il solo fatto obiettivo, contestato dalla Parte Pubblica, dello svolgimento di tale attività non autorizzata, in violazione del principio della esclusività della funzione pubblica (e della conseguente mancata restituzione del compenso all’Amministrazione di appartenenza).

Nell’ordinanza n.22688/2011 la Cassazione, nel caso esaminato di un dipendente pubblico che aveva “espletato numerosi incarichi extra lavorativi senza la necessaria autorizzazione e senza riversare i relativi compensi all’amministrazione di appartenenza”, ha statuito, in relazione al “dovere di chiedere l’autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extra lavorativi e del conseguente obbligo di riversare all’amministrazione i compensi ricevuti” che “trattasi di prescrizioni chiaramente strumentali al corretto esercizio delle mansioni, in quanto preordinate a garantirne il proficuo svolgimento attraverso il previo controllo dell’amministrazione

sulla possibilità, per il dipendente, d'impegnarsi in un'ulteriore attività senza pregiudizio dei compiti d'istituto. Una conclusione del genere non suscita alcun dubbio di legittimità costituzionale, perché contribuisce ad assicurare il buon andamento degli uffici, non distoglie i dipendenti dal suo giudice naturale (che per quanto riguarda la responsabilità amministrativa è, per l'appunto, la Corte dei conti) e non li sottopone ad alcuna irragionevole disparità di trattamento rispetto ai lavoratori privati che, in quanto estranei all'amministrazione, non si trovano nella medesima posizione di quelli pubblici".

Per concludere sul punto, si osserva che non è dato rintracciare alcun "revirement" giurisprudenziale del Giudice della nomofilachia nell'arco temporale intercorrente tra l'ordinanza n. 22688/2011 sopra citata (e, può aggiungersi, l'ordinanza n. 25769/2015), affermativa della giurisdizione contabile, e la recente ordinanza 19072/2016, citata dalla Difesa dell'appellante, invece affermativa della giurisdizione del giudice ordinario in fattispecie solo prima facie similare alle precedenti, ove si consideri che, nei primi due casi, sia la decisione ex Cass. Sez. Un n. 22688 del 2011 sia la successiva decisione ex Cass. Sez. Un n. 25769 del 2015 traevano origine da un'azione della Procura Regionale competente di questa Corte che aveva rinvenuto un danno derivante causalmente

dalla condotta del dipendente, danno sia da immagine che da mancato introito della somma oggetto della omessa dichiarazione di percezione di compensi da terzi: nel caso invece della ord. 19072/2016 (emessa per una fattispecie, “ratione temporis”, verificatasi antecedentemente alla novella normativa scaturita dall’inserimento del comma 7 bis all’art.52 del d.lgs 165/2001 apportata dalla legge 190/2012), da un lato, l’amministrazione di appartenenza aveva agito immediatamente in via monitoria per il pagamento richiesto; dall’altro, non vi era stata alcuna azione della Procura Regionale della Corte dei Conti per far emergere un danno erariale, non potendosi escludere che l’amministrazione potesse richiedere, in via diretta, al proprio dipendente il “quantum” contestato, come avvenuto nella ultima e concreta fattispecie posta alla attenzione della Cassazione, che aveva riguardo ad una ingiunzione di pagamento della ASL competente ad un proprio dipendente in ordine a compensi versatigli da altra amministrazione per attività non autorizzata dalla Azienda sanitaria e non riversati a quest’ultima.

Ciò in quanto anche le funzioni strumentali a quelle ordinarie svolte dal pubblico dipendente sono, in realtà, strettamente connesse alla esistenza del danno.

Ne deriva, tra l’altro, che il pregevole sforzo dell’appellante, volto a denegare la giurisdizione contabile nella fattispecie in

discussione alla luce della sopravvenuta disposizione di cui al comma 7 bis dell'art. 53 d.lgs 165/2001, non appare tuttavia condivisibile, in quanto, se è vero che la norma in questione, di carattere sostanziale, è indubbiamente sopravvenuta ai fatti di causa, non per questo la condotta antiggiuridica dell'interessato, pur fatta rientrare nell'ambito del "vecchio" comma 7, fa venire meno la giurisdizione di questo Giudice, alla luce di una attenta analisi della giurisprudenza del Giudice della nomofilachia, comprensiva anche della recente ordinanza 19072/2016 e della fattispecie concreta in essa discussa.

Giova ricordare infatti che la questione di giurisdizione è regolata dall'oggetto della domanda e che l'indagine, sul punto, va condotta con riguardo ai fatti allegati dall'attore e che essa prescinde dalle questioni sulla proponibilità della domanda stessa, oggetto del giudizio di merito (Cass. SS.UU. n. 4805/2005; n. 1470/1994)" (Sez. Terza Centrale n. 93/2018).

Ciò posto e alla stregua dei principi sopra enucleati nonché delle recentissime ordinanze delle Sezioni unite della Cassazione n. 17124 e 17125 del 2019 e da ultimo dell'ordinanza n. 415 del 2020 richiamata dalla Procura generale nelle proprie conclusioni, ordinanze che hanno ulteriormente affermato la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti nella materia de qua, la giurisdizione della Corte dei conti va ribadita anche in questa sede di appello.

Anche l'altra doglianza - sempre relativa al profilo della giurisdizione - (difetto di giurisdizione della Corte dei conti per mancanza di attualità e concretezza del presunto danno erariale stante la contemporanea pendenza di altro giudizio avanti all'AGO), si rivela infondata.

In proposito, si richiama, da ultimo la recente condivisibile sentenza della Seconda Sezione Centrale di questa Corte dei conti che ha affermato che *“L'azione del Procuratore regionale della Corte dei conti, a carattere necessario, mai potrebbe essere condizionata, in senso positivo o negativo, dalle singole amministrazioni danneggiate (Cass., sez. un., 18 dicembre 2014, 26659; 15 febbraio 1990, n. 2614), le quali ben possono promuovere dinanzi al giudice ordinario l'azione civilistica di responsabilità a titolo risarcitorio, facendo valere il proprio interesse particolare e concreto in relazione agli scopi specifici che ciascuna di esse persegue (Cass., sez. un., 10 settembre 2013, n. 20701). L'azione di responsabilità per danno erariale e quella con la quale le amministrazioni interessate possono promuovere le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità restano, infatti, reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali.*

Le eventuali interferenze tra i giudizi, quindi, integrano una questione di proponibilità dell'azione di responsabilità innanzi al giudice contabile, e non di giurisdizione (Cass., sez. un., 7

dicembre 2016, n. 25040; 21 maggio 2014, n. 11229; 7 gennaio 2014, n. 63; 28 novembre 2013, n. 26582) (Sez. Seconda Centr. D'Appello n. 82/2019).

Con altro motivo l'appellante ha contestato il rigetto dell'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento del danno sostenendo che il *dies a quo* del termine quinquennale avrebbe dovuto essere individuato nella data del 10 gennaio 2012, allorquando il Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Parma depositava presso il Settore personale docente dell'Ateneo una nota avente ad oggetto "Richiesta dati e notizie", relativa ad accertamento ispettivo dal parte della stessa Guardia di Finanza, nei confronti di tutti i professori ordinari in regime di impegno a tempo pieno che avevano prestato la loro attività presso l'Università di Parma nel quinquennio 2007/2011.

A prescindere, comunque, dalla natura sanzionatoria, parte appellante ha escluso la sussistenza dell'occultamento doloso del danno, con conseguente declaratoria di prescrizione del credito.

E ciò perché il docente aveva sempre documentato tutte le attività svolte emettendo regolare fattura, dichiarando i compensi percepiti e pagando le imposte dovute.

Oltre alle ragioni già motivatamente e condivisibilmente espresse in sentenza, osserva il Collegio di dovere confermare

integralmente la giurisprudenza delle Sezioni di appello in materia e, in particolare, quanto espresso da questa stessa Sezione nella sentenza n. 55/2017:

“.....In termini di stretta disciplina giuridica, l’art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, ha previsto che: <<Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta>>. La regola generale ritiene che il fatto dannoso non si perfeziona con il comportamento tenuto dal pubblico dipendente in difformità da quello previsto dalle norme, circostanza questa attinente alla condotta, ma con il momento in cui, verificandosi le conseguenze di quella condotta, si realizza l’eventus damni - quale effettivo depauperamento del patrimonio pubblico - e si abilita il Requirente all’esercizio dell’actio damni. Ora, una tale regola generale va inevitabilmente incontro a deroghe nelle non infrequenti ipotesi di “occultamento doloso”, richiedenti lo spiegamento di accorte attività finalizzate al disvelamento, non mero, dei fatti. In tali evenienze, integranti di norma condotte penalmente rilevanti, il legislatore ha voluto affermare la regola della decorrenza della prescrizione dal momento della conoscenza effettiva del danno a ragione del dolo, in luogo del principio della “conoscibilità obiettiva” dello

stesso. E la giurisprudenza contabile si è poi spinta oltre, ampliando il concetto di occultamento doloso del pregiudizio e facendo coincidere il comportamento causativo della lesione con l'occultamento stesso (ex multis Corte dei conti, Sez. terza centrale di app., 15 marzo 2002, n. 98/A). In breve, volendo così valorizzare la regola espressa dalla Corte di legittimità (ex multis Corte di Cass., Sez. Lav., n. 12666, del 29 agosto 2003, id. n. 311/03, del 13 gennaio 2003, ripresa in Corte dei conti, Sezione prima centrale di app., 12 maggio 2003, n. 427), il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno da fatto illecito sorge non dal momento in cui l'agente compie l'illecito - o dal momento in cui il fatto del terzo determina ontologicamente il danno all'altrui diritto - bensì dal momento in cui la produzione del danno si manifesta all'esterno, divenendo oggettivamente percepibile e riconoscibile....”.

In tale contesto, “.....si deve alla Corte di legittimità l'affermazione per cui in presenza di obbligo giuridico di informare e, quindi, di attivarsi, l'ulteriore condotta dolosa del debitore/dipendente pubblico, tesa ad occultare il fatto pregiudizievole, possa estrinsecarsi anche in una condotta omissiva, “quando chiaramente riguardi atti dovuti, ai quali, cioè, il debitore è tenuto per legge” (Cass. civ. n. 392 del 16 febbraio 1967, id. 09 gennaio 1979, n. 125, 11 novembre 1998, n. 11348), sicché “il doloso occultamento è requisito diverso e

più grave rispetto alla mera omissione di una informazione, omissione che assume rilievo solo ove sussista un obbligo della parte di informare.....” (Cass. civ., Sez. III 29 gennaio 2010 n. 2030) (in termini Corte dei conti, Sez. seconda centrale di app., n. 175/2019).

Non può quindi revocarsi in dubbio il principio per cui “.....si può occultare non solo ponendo in essere una condotta ulteriore, rispetto alla fattispecie integrativa del reato erariale, preordinata a perpretare e mantenere occultati i fatti dannosi, ma anche rimanendo semplicemente silenti, nel senso di realizzare non un comportamento meramente passivo ma di serbare maliziosamente il silenzio su talune circostanze del rapporto d’impiego, ove ricorrente un dovere giuridico di farle conoscere al proprio datore di lavoro.....(Sez. III^ app.,n. 55/2017 cit.).

Sulla base di detti principi deve rilevarsi che vi fosse in capo al Zangrandi un obbligo specifico di informare il proprio datore di lavoro.

Ora, fermi i generali obblighi di correttezza e buona fede, di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c., che devono comunque e sempre presidiare la fase delle trattative e di esecuzione dei contratti, anche di lavoro, pubblici e privati, in specie, un tale obbligo era insito nella disciplina, generale e settoriale, prevedente le attività extra istituzionali e le incompatibilità dei pubblici

dipendenti.

Tuttavia, il Zangrandi non ha comunicato l'esercizio delle attività oggetto di contestazione né è mai stato autorizzato ad essa (se non a seguito di richiesta a sanatoria per la quale il docente è stato autorizzato solamente per taluni incarichi). Egli si è, quindi, sottratto a un preciso obbligo di informazione.

Conseguentemente, a fronte della pacifica carenza di qualsiasi richiesta e conseguente autorizzazione, non poteva ritenersi esigibile, da parte dall'Amministrazione, la verifica degli incarichi non autorizzati. Pertanto, la conoscenza effettiva dell'esercizio dell'attività extra-istituzionale viene a coincidere - come correttamente individuata dalla Sezione territoriale - con la data dell'8 maggio 2013, giorno in cui l'odierno appellante ha chiesto a sanatoria l'autorizzazione per gli incarichi extraistituzionali svolti, ottenendola ex post con provvedimento del Rettore soltanto per alcuni di essi (conseguentemente non compresi dal Requirente nell'atto introduttivo del giudizio).

Se ne deve concludere che il danno - conseguente alla condotta illecita in questione - è stato compiutamente disvelato solo con la comunicazione da parte dell'interessato delle attività svolte di cui l'Ateneo non poteva in alcun modo avere contezza.

Da ultimo, la circostanza che il prevenuto avesse regolarmente dichiarato al Fisco gli introiti delle diverse attività extra

lavorative svolte risulta del tutto indifferente rispetto al non assolto obbligo di informativa, non fosse altro perché all'Agenzia delle Entrate sono demandati compiti che trascendono il merito delle attività eventualmente incompatibili. Coticché, in specie, non poteva misconoscersi la ricorrenza di una condotta omissiva tesa a spostare in avanti il termine di decorrenza della prescrizione, così ancorato alla data dell'8 maggio 2013, che ha consentito al fatto, asseritamente dannoso, di assumere una sua concreta qualificazione giuridica e di identificarlo come presupposto di una fattispecie pure catalogata come presuntivamente pregiudizievole, colorandosi così della giusta attitudine a consentire l'avvio dell'azione erariale e a far decorrere i termini di prescrizione, poi interrotti dalla notifica, in data 8 agosto 2017, dell'invito a dedurre con contestuale messa in mora. E da tanto discende il rigetto di tale motivo in punto di prescrizione, nel senso della declaratoria di infondatezza dello stesso.

L'appellante ha eccepito, ancora, la illegittimità e infondatezza della sentenza che non avrebbe tenuto conto della natura essenzialmente consultiva/consulenziale degli incarichi e della conseguente possibilità di ritenere tali incarichi come esclusi dall'area dell'incompatibilità in quanto liberamente espletabili, senza necessità di alcuna autorizzazione.

Orbene, contrariamente a quanto mostra di credere

controparte, tutti gli incarichi per cui è condanna necessitavano ab origine dell'autorizzazione da parte dell'Amministrazione, proprio in quanto per ciascuno di essi il Rettore dell'Università di Parma non aveva concesso l'autorizzazione ex post riconosciuta, invece, per gli altri incarichi inclusi nei decreti rettoriali n. 1171 del 26 settembre 2013 e n. 106 del 27 gennaio 2014.

Per tutte le attività svolte infatti, la lettura del complesso normativo disciplinante il regime delle attività consentite ai professori universitari a tempo pieno e a tempo definito e il rapporto con la disciplina generale dei pubblici dipendenti non è corretta, tentando un'ingiustificata liberalizzazione delle attività dei docenti a tempo pieno anche al di fuori del pur assai ampio perimetro normativo.

Prima dell'entrata in vigore dell'art. 6, comma 10, della legge n. 240 del 2010 la disciplina in vigore ratione temporis era il d.P.R. n. 382 del 1980, come modificato dalla legge n. 118 del 1989. L'art. 11 della suddetta legge, nel disciplinare le due principali categorie di docenti in ragione del differente impegno didattico (tempo pieno e tempo definito, da cui scaturisce anche una diversa possibilità di carriera nell'ambito universitario) va letto in coordinamento tra i due diversi regimi, nel senso che se la legge ha statuito la compatibilità del tempo definito con l'attività libero professionale è evidente che non lo

è il regime a tempo pieno, proprio per le diverse conseguenze che determina l'opzione in termini di carriera del docente e dei riflessi sull'attività didattica.

Anche tenendo conto dell'ampliamento, *recte* precisazione in materia di attività prestata per conto delle amministrazioni dello Stato e delle perizie giudiziarie, introdotta dall'art.3 della legge n. 118 del 1989, è evidente che per "consulenza" non si può certo intendere l'attività libero professionale tout court come vorrebbe l'appellante; altrimenti sarebbe inutile la differenziazione netta tra il regime del professore a tempo pieno e quello a tempo definito.

In realtà, analizzando l'oggetto degli incarichi in discussione, si evince chiaramente che non si tratta di consulenza in materia scientifica, ma di fornire risoluzione a problematiche concrete e, quindi, espletamento di attività libero professionale.

L'attività di consulenza, pertanto, non va intesa come qualcosa di diverso dalla collaborazione scientifica, di cui conserva le stesse natura e caratteristiche e non può in ogni caso coincidere, confondendosi, con l'attività libero-professionale con il privato o con il pubblico. Diversamente opinando, infatti, il divieto sarebbe facilmente aggirabile, per i professori a tempo pieno, indicando come mere consulenze incarichi che, invece, hanno natura libero professionale, che, sicuramente, va riferita a tutti quelli oggi in contestazione.

Né può negarsi la sussistenza dell'elemento psicologico della colpa grave, atteso l'elevato livello professionale del docente, dimostrato in atti, che palesa una consapevole violazione della normativa di riferimento e, quindi, del principio di esclusività che connota l'impiego alle dipendenze di una pubblica amministrazione.

Per quanto concerne, poi, la decurtazione degli oneri fiscali e previdenziali, la stessa giurisprudenza di legittimità (Cass. civ. - Sez. Lavoro, sentenza 26 marzo 2010 n. 7343) e quella ormai maggioritaria di questa Corte (ex multis, Sez. II App. n. 536 del 2018; Sez. III App. n. 396 del 2016 e Sez. I App. n. 280 del 2017) hanno ormai chiarito che l'art. 53, comma 7, del ripetuto d.lgs. n. 165/2001, si riferisce al "compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte" e, quindi, al corrispettivo dell'attività non autorizzata al lordo dell'imposta sul medesimo dovuta, restando irrilevanti le eventuali ritenute fiscali o previdenziali.

Con riferimento alla istanza di riduzione dell'addebito, motivo ostativo al suo accoglimento è costituito dalla grave e reiterata condotta tenuta dal docente, il cui disvalore non viene attenuato neanche a fronte delle sue richieste di autorizzazione tardiva, stante il carattere necessariamente preventivo del provvedimento autorizzatorio.

Le considerazioni che precedono assorbono anche i prospettati profili di incostituzionalità dell'art. 53, comma 7, del d.lgs. n.

165 del 2001.

Preme sottolineare, comunque, che, con riferimento alla mancanza di proporzionalità in termini di violazione del diritto comunitario e del diritto convenzionale (CEDU), osserva il Collegio che la disposizione contestata appare proporzionale e ragionevole, tenuto conto che essa tende ad assicurare il rispetto delle regole poste a tutela della imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa e, per questo motivo, le attività extraprofessionali del dipendente pubblico sono soggette ad un sindacato che ha il suo esito nel provvedimento di autorizzazione o di diniego.

La disposizione stessa riveste natura compensativa della condotta irregolare del dipendente, come statuito dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 3172/2015; Cassazione, Sezione lavoro, n. 7346/2010); non viene, quindi, in rilievo una sanzione disciplinare, ma una misura reale di destinazione dei compensi in assenza, come nel caso di specie, di una preventiva autorizzazione.

Né, del resto, è ipotizzabile un contrasto con gli articoli 35 e 36 della Costituzione, posto che l'attività presso terzi è consentita ove autorizzata preventivamente.

Ulteriore questione di legittimità costituzionale è stata sollevata nelle conclusioni dell'atto di appello con riferimento all'art.14 del decreto legge n.102 del 2013 e all'art. 1, commi

231-233, della legge n.266 del 2005 per contrasto con gli artt.

3, 24 e 97 della Costituzione.

La questione si palesa infondata stante l'evidente carenza di motivazione a sostegno della incostituzionalità della norma.

Conclusivamente, l'appello deve essere respinto e la sentenza integralmente confermata.

Ogni altra domanda o eccezione deve ritenersi assorbita.

Le spese di giustizia seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione Terza Centrale d'appello, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, Respinge l'appello proposto da Antonello Zangrandi avverso la sentenza n. 125/2018 della Sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna, che per l'effetto, è integralmente confermata.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese che si liquidano, per questo grado di giudizio, in € 176,00.

Manda alla segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio 26 febbraio 2020.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 20.04.2020

Il Dirigente

f.to digitalmente