

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
EMILIA ROMAGNA	SENTENZA	206	2017	RESPONSABILITA'	20/10/2017

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

composta dai seguenti magistrati:

dott. Donato Maria Fino	Presidente
dott. Marco Pieroni	Consigliere
dott. Massimo Chirieleison	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 44576/R R.G. instaurato dal Procuratore Regionale nei confronti del Dott. **XXXXXX XXXXXX**, **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX** **XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX** rappresentato, assistito e difeso dall'Avv. Marco Masi (CF: MSAMRC59S26F715Q) del Foro di Bologna e dall'Avv. Maria Cristina Fabbretti (CF: FBBMCR87P52A558U) del Foro di Bologna presso il cui Studio a Bologna Via San Vitale n.40/3/A elegge domicilio.

Uditi nella pubblica udienza del 28 giugno 2017, con l'assistenza del Segretario sig.ra Stefania Brandinu, il Consigliere relatore Massimo Chirieleison, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Alfio Vecchio e gli avv.ti Marco Masi e Maria Cristina Fabbretti per il convenuto

MOTIVAZIONE

1. Con atto di citazione regolarmente notificato, la Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna, citava in giudizio il Prof. **XXXXXX XXXXXX**, ricercatore di ruolo a tempo pieno dell'Università degli Studi di Bologna, contestandogli di aver svolto attività economiche e prestazioni professionali in situazione di incompatibilità assoluta e senza che ne fosse stata data alcuna comunicazione all'amministrazione di appartenenza, l'Università di Bologna.

2. In particolare il convenuto:

a) è entrato in ruolo il 01/03/2011 come Ricercatore, confermato dal 08/03/2014. Il regime di impegno orario è sempre stato quello di tempo pieno dalla data della nomina in ruolo;

(b) nel 2011 ha ricevuto, per l'attività d'insegnamento presso l'Università, la retribuzione lorda di euro 20.112,63;

(c) è stato amministratore unico della **XXXXXX XXXXXX** S.r.l. dal 17/02/2005 al 30/04/2011. Ha pertanto ricoperto una carica di natura operativa all'interno di società avente scopo di lucro, senza ricevere/dichiarare compensi;

(d) è stato amministratore unico della **XXXXXX XXXXXX** S.r.l. dal 03/05/2010 al 14/10/2011. Ha pertanto ricoperto una carica di natura operativa all'interno di società avente scopo di lucro, senza ricevere/dichiarare compensi. Dal 14.10.2011 al 10.08.2012 è stato consigliere

di amministrazione della società senza deleghe (quest'ultimo incarico è stato autorizzato dall'Università di Bologna);

(e) partecipa al capitale sociale della società XXXXXX XXXXXX S.r.l. per una quota pari al 12% e, fino al 23/10/2012, ha partecipato al capitale sociale della società XXXXXX XXXXXX S.r.l. per una quota pari al 8,5%. Quest'ultima società è stata costituita da XXXXXX e dalla XXXXXX XXXXXX;

(f) non ha fatto mai alcuna comunicazione all'Università della assunzione delle cariche di amministratore unico nelle due società sopra indicate (complessivamente svolte nel periodo dall'ingresso in ruolo in data 1.03.2011 al 14.10.2011);

3. Alla luce di tali considerazioni, la Procura Regionale ha ipotizzato un danno erariale nella misura di euro 13.834,29 (pari agli emolumenti lordi liquidati dall'Università di Bologna in favore del dott. Xxxxxx nel periodo 1.03.2011 - 14.10.2011, oggetto di contestazione), oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali.

4. Con comparsa di risposta, il convenuto ribadisce:

- di essere stato assunto dall'amministrazione universitaria in data 1/03/2011 poiché vincitore di concorso bandito nel dicembre 2009 (procedura comparativa n. 1 posto di ricercatore universitario settore scientifico disciplinare ING-IND/17 IMPIANTI INDUSTRIALI MECCANICI) bandita con DR n° 1432 del 17/12/2009 presso la seconda Facoltà di Ingegneria di Cesena dell'università di Bologna le cui relative prove sono state sostenute soltanto in data 23/02/2011 (quindi pochi giorni prima dell'assunzione).

- che la comunicazione del risultato della selezione a cui il Dott. Xxxxxx ha partecipato è avvenuta soltanto in data 28/02/2011 da parte dell'Università (dunque soltanto il giorno prima dell'assunzione e della sottoscrizione del contratto). Nella medesima data, appena ricevuta la notizia dell'assunzione prevista per il giorno seguente, il dott. Xxxxxx ha prontamente comunicato alle società in cui era all'epoca nominato Amministratore unico (Xxxxxx Xxxxxx e Xxxxxx Xxxxxx) di individuare in maniera tempestiva un sostituto che potesse rivestire la sua posizione societaria. L'Assemblea della Xxxxxx Xxxxxx ha nominato il nuovo Amministratore in data 30/04/2011;

- che, per quanto riguarda la Xxxxxx Xxxxxx, il dott. Xxxxxx si è dimesso dalla carica ricoperta in data 31/08/2011 e l'Assemblea della suddetta società, in data 14/10/2011, provvedeva a nominare il nuovo Amministratore;

- che nelle more del procedimento di nomina del nuovo amministratore delegato della Xxxxxx Xxxxxx, il Dott. Xxxxxx ha svolto compiti meramente esecutivi e non gestionali e/o operativi.

Il convenuto evidenzia inoltre che, nonostante la normativa richiamata (in particolare, artt. 60 e 63 D.P.R. n. 3/1957) vieti l'esercizio di attività incompatibile con il ruolo di professore universitario, "non esiste alcuna disposizione che stabilisce che dalla trasgressione del divieto di svolgere determinate attività ne discenda l'integrazione di un danno erariale pari ai compensi stipendiali percepiti, né è prevista altra penalizzazione di tipo pecuniario" (Corte dei conti, Sez. giur. Liguria sent. 25/2015).

La richiesta della Procura sarebbe pertanto basata sull'errata presunzione che il mero svolgimento di attività incompatibili influisca negativamente sui compiti universitari, prescindendo dall'accertamento di un reale pregiudizio all'attività di docenza. Il Dott. Xxxxxx ha omesso di dichiarare formalmente tale incompatibilità (peraltro comunque comunicata per le vie brevi), poiché la prestazione ulteriore è stata resa a titolo gratuito a partire dal 1/03/2011 (giorno di assunzione da parte dell'Università).

Sottolinea l'inesistenza di un danno alla finanza pubblica, in quanto il dott. Xxxxxx, nel periodo fra l'1/03/2011 e il 14/10/2011, ha regolarmente svolto la prestazione lavorativa nei confronti dell'amministrazione di appartenenza, né d'altronde la Procura ha fornito la prova del presunto danno arrecato dal Dott. Xxxxxx alle casse dell'amministrazione universitaria.

5. L'azione erariale, avente ad oggetto l'esercizio di attività libero-professionali da parte di un professore universitario in regime di incompatibilità con il suo status giuridico, si palesa infondata e, come tale, va rigettata nei termini che seguono.

Con atto di citazione la Procura, all'esito dell'attività istruttoria espletata, ha ipotizzato la sussistenza di elementi di responsabilità amministrativa a carico del Dott. Xxxxxx individuando la lesione del bilancio dell'amministrazione universitaria nello svolgimento di prestazioni professionali non autorizzate e determinando il danno erariale in euro 13.834,29 euro (emolumenti lordi corrisposti a Xxxxxx dal datore di lavoro pubblico nel periodo 1/03/2011 e il 14/10/2011), oltre rivalutazione e interessi.

6. Innanzitutto il Collegio ritiene importante ribadire come il quadro normativo, ermeneutico ed applicativo di riferimento sia sostanzialmente chiaro ed intellegibile nei suoi contenuti. Opportuna appare comunque una ricognizione della normativa in tema di cumulo di impieghi e di incarichi presso le pubbliche amministrazioni, al fine dell'individuazione dei principi fondamentali, rilevanti ed applicabili alle condotte contestate.

6.1. Sulla incompatibilità e sul cumulo di impieghi, il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", all'art. 53 (Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi, già art. 58 del d.lgs n. 29 del 1993, come modificato prima dall'art. 2 del decreto legge n.358 del 1993, convertito dalla legge n. 448 del 1993, poi dall'art. 1 del decreto legge n. 361 del 1995, convertito con modificazioni dalla legge n. 437 del 1995 e, infine, dall'art. 26 del d.lgs n. 80 del 1998 nonché dall'art. 16 del d.lgs n. 387 del 1998) prevede che :

6.1.1. "Resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, nonché, per i rapporti di lavoro a tempo parziale, dall'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 marzo 1989, n. 117 e dall'articolo 1, commi 57 e seguenti della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Restano ferme altresì le disposizioni di cui agli articoli 267, comma 1, 273, 274, 508 nonché 676 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, all'articolo 9, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, all'articolo 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, ed ogni altra successiva modificazione ed integrazione della relativa disciplina".

6.1.2. "Le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati".

6.1.3. "Ai fini previsti dal comma 2, con appositi regolamenti, da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono individuati gli incarichi consentiti e quelli vietati ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché agli avvocati e procuratori dello Stato, sentiti, per le diverse magistrature, i rispettivi istituti".

6.1.4. "Nel caso in cui i regolamenti di cui al comma 3 non siano emanati, l'attribuzione degli incarichi è consentita nei soli casi espressamente previsti dalla legge o da altre fonti normative".

6.1.5. "In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché

l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione”.

6.1.6. “I commi da 7 a 13 del presente articolo si applicano ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, compresi quelli di cui all'articolo 3, con esclusione dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, dei docenti universitari a tempo definito e delle altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali. Gli incarichi retribuiti, di cui ai commi seguenti, sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso. Sono esclusi i compensi derivanti: a) dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili; b) dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali; c) dalla partecipazione a convegni e seminari; d) da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate; e) da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo; f) da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita”.

6.1.7. *“I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Con riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.”*

7. Dalla ricostruzione del quadro legislativo, si desume quindi che lo status giuridico ed economico dei dipendenti pubblici è contraddistinto da uno specifico divieto, poiché i medesimi non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza, e che dalla inosservanza di tale divieto discende -salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare- l'obbligo, con adempimento a cura dell'erogante od in difetto del percettore, di versare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.

7.1. I medesimi principi e la stessa *ratio*, sono ravvisabili nello *status* giuridico ed economico del professore universitario, il quale è assoggettato alla medesima disciplina giuridica in materia di incompatibilità e di cumulo di incarichi a garanzia del buon andamento amministrativo dell'attività didattica, di ricerca e di studio. A tal proposito si veda l'art. 53 co. 7 d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 il quale espressamente prevede che *“Con riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto”*; nonché il DPR 11 luglio 1980 n. 382, in materia di riordinamento della docenza universitaria.

7.2. Il quadro normativo dei principi e delle disposizioni vigenti in materia di cumulo di

incarichi, di incompatibilità e di conflitto d'interessi tra funzioni ed incarichi, risulta essere stato rafforzato e consolidato nei più recenti interventi del legislatore in materia.

In particolare, la legge 30 dicembre 2010 n. 240, recante "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario" all'art. 6 comma 12 ha richiamato il principio del divieto di conflitto d'interesse tra funzioni didattiche ed incarichi professionali, e tra questi ultimi e le cariche accademiche (i professori e i ricercatori a tempo definito possono svolgere attività libero professionale di lavoro autonomo anche continuative, purché non determinino situazioni di conflitto di interesse rispetto all'ateneo di appartenenza. La condizione di professore a tempo definito è incompatibile con l'esercizio di cariche accademiche. Gli statuti di ateneo disciplinano il regime della predetta incompatibilità).

7.3. Infine la legge 6 novembre 2012 n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", all'art. 1 comma 42, nell'introduzione di alcune modifiche apportate all'art. 53 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ha confermato la giurisdizione della Corte dei conti sulla responsabilità patrimoniale del dipendente pubblico gravato dall'obbligazione restitutoria dei compensi illegittimamente percepiti (dopo il comma 7 è inserito il seguente : «7-bis. *L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti*»).

Tale ultimo intervento normativo appare confermativo della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in conformità agli orientamenti già enunziati in materia dalla Corte di Cassazione.

8. Dalla documentazione acquisita agli atti, risulta provato e non contestato dalle parti il fatto che, a fronte dell'espletamento di incarichi svolti all'interno di società avente scopo di lucro, e quindi in violazione delle norme sull'incompatibilità, non siano stati percepiti nessun tipo di compensi.

Ritiene il Collegio, pertanto, che non possa configurarsi alcuna ipotesi di responsabilità amministrativa del convenuto per l'omesso versamento dei compensi, stante la loro mancata percezione.

9. La domanda va in conclusione rigettata.

Le spese legali vengono liquidate come da dispositivo ex dm n.55/2014.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna, definitivamente pronunciando,

RIGETTA

La domanda attorea nei confronti del convenuto **XXXXXX XXXXXX**.

Liquida in favore della difesa del convenuto il compenso di euro 1.000,00, oltre il 15% di spese forfettarie, da porre a carico dell'Università degli Studi di Bologna. Oneri secondo legge.

Nulla per le spese di giudizio.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 28 giugno 2017.

L'Estensore

Il Presidente

f.to Massimo Chirieleison

f.to Donato Maria Fino

Depositata in Segreteria il giorno 20 ottobre 2017

p. Il Direttore di Segreteria

f.to Gerardo Verdini