



REPUBBLICA ITALIANA

In nome del popolo italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO

PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai magistrati:

dott. Giuseppe Aloisio	Presidente
dott. Tommaso Brancato	Consigliere relatore
dott. Valter Del Rosario	Consigliere
dott. Guido Petrigni	Consigliere
dott. Giuseppe Colavecchio	Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A n. 21/A/2020

nel giudizio d'appello in materia di responsabilità amministrativa iscritto nel registro di Segreteria al n. 6277/R, promosso dalla Procura regionale nei confronti di Canale Sascia, nato a Messina il 5 settembre 1946 e domiciliato in Palermo, in viale Francesco Scaduto n. 14, presso lo studio del prof. avv. Alberto Stagno d'Alcontres, che lo rappresenta e difende, avverso la sentenza n. 288/2019 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana, pubblicata in data 8 maggio 2019.

Visti tutti gli atti e documenti di causa.

Uditi nella pubblica udienza del 25 febbraio 2020, il relatore, consigliere Tommaso Brancato, il Pubblico Ministero, nella persona

del Vice Procuratore Generale Maria Rachele Aronica, e l'avvocato Valentina Piazza, delegata dall'avvocato Alberto Stagno d'Alcontres, difensore di Canale Sascia.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato l'11 luglio 2018, la Procura regionale conveniva in giudizio il professor Canale Sascia- già docente di "Strade, Ferrovie e Aeroporti" presso il Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università degli Studi di Catania, collocato a riposo il 1° novembre 2016- per aver procurato un danno erariale all'Ateneo di appartenenza in conseguenza dell'esercizio, nel periodo compreso tra il 2013 ed il 2015, di attività libero-professionali ed imprenditoriali non consentite, in quanto incompatibili con lo *status* giuridico di professore universitario a tempo pieno.

Secondo quanto riferito dal P.M., da una segnalazione trasmessa dalla Guardia di Finanza in data 12 dicembre 2017 era emerso che il professor Canale, titolare di partita I.V.A. avente ad oggetto "studi di ingegneria" ed iscritto all'Albo dell'Ordine degli ingegneri della provincia di Roma, aveva svolto, nel quadriennio 2012/2015, attività libero-professionale, fornendo consulenze alla società Stretto di Messina s.p.a., alla società SAC spa ed al Comune di Roma, senza la prevista autorizzazione da parte dell'Università di Catania.

Il predetto, inoltre, -titolare del 24% delle azioni della "Tecnic-Tecniche e Consulenze nell'Ingegneria Civile- Consulting Engineers spa", esercente

l'attività di servizi di progettazione di ingegneria integrata, e, per alcuni periodi, amministratore delegato o Presidente del Consiglio di amministrazione della medesima società- risultava aver svolto un'attività extraprofessionale non consentita dalla legge, poiché in contrasto con l'obbligo di esclusività vigente per i dipendenti pubblici in generale e, in particolare, per i professori universitari a tempo pieno.

Il P.M. formulava l'addebito di responsabilità amministrativa per l'importo di euro 209.716,85, ovvero in misura pari agli emolumenti percepiti nel triennio 2013/2015, ritenendo prescritte le pretese riferite all'anno 2012.

Il Requirente, dopo aver richiamato nel proprio atto di citazione la normativa applicabile ai pubblici dipendenti in materia di incompatibilità ed i relativi indirizzi giurisprudenziali, contestava al convenuto la violazione, con condotta asseritamente dolosa, dei propri obblighi di servizio, con conseguente indebita percezione, in assenza dei requisiti prescritti dalla legge, della retribuzione di professore a tempo pieno.

Secondo la prospettazione accusatoria, l'accertato svolgimento di attività ritenute assolutamente incompatibili "*ex lege*" con l'impiego pubblico avrebbe reso ingiustificata l'intera remunerazione corrisposta dall'Amministrazione per la prestazione lavorativa.

Con sentenza n. 288/2019, il Giudice di primo grado assolveva il convenuto, sostenendo che, a fronte delle stesse disposizioni

richiamate dalla Procura regionale, il danno addebitabile al professor Canale Sascia -secondo l'ipotesi di responsabilità erariale prevista dall'articolo 53, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165- avrebbe dovuto essere limitato ai compensi ottenuti dal docente per lo svolgimento delle attività extraprofessionali non autorizzate e non parametrato agli emolumenti dallo stesso percepiti in costanza di rapporto di lavoro e per prestazioni effettivamente rese all'Università di Catania.

Avverso la sentenza di assoluzione proponeva appello la Procura regionale, deducendo il travisamento e l'erronea valutazione della domanda attorea.

Il P.M. sosteneva che le norme in materia di disciplina degli incarichi esterni dei docenti universitari individuano due diverse tipologie: quelle concernenti le attività assolutamente incompatibili e quelle riguardanti attività esercitabili soltanto previa autorizzazione da parte dell'Ateneo.

Secondo la prospettazione della Procura regionale, le prime, in base ad una valutazione generale effettuata a priori dal legislatore, sarebbero del tutto inconciliabili con l'attività di docenza, in particolare con quella "a tempo pieno", mentre le seconde sarebbero compatibili, a condizione che sia stata rilasciata espressa autorizzazione dai vertici dell'Ateneo.

Con riferimento al principio di esclusività delle prestazioni lavorative alle dipendenze della Pubblica Amministrazione, fissato dall'articolo

98 della Costituzione, il P.M. richiamava l'articolo 60 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, il quale stabilisce 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 le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente"*.

Menzionava, inoltre, il comma 7 dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che testualmente recita: *"i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. 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"*.

Infine, con riferimento specifico ai docenti universitari, l'appellante richiamava l'articolo 11 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, il quale, dopo aver distinto per i professori universitari ordinari l'impiego a tempo

pieno da quello a tempo definito, individua, per ognuna delle due figure, le attività incompatibili e quelle compatibili.

In particolare, riguardo alle prime, la norma in questione afferma che *“il regime a tempo pieno: a) 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”, mentre “il regime di impiego a tempo definito....è compatibile con lo svolgimento di attività professionali e di attività di consulenza anche continuativa esterna e con l’assunzione di incarichi retribuiti....”*.

L’appellante, quindi, faceva riferimento al decreto n. 5245 del 30 dicembre 1998 -adottato dal Rettore dell’Università di Catania, nel rispetto delle disposizioni del d.P.R. n. 382/1980- di approvazione del *“Regolamento interno per il rilascio dell’autorizzazione al conferimento di incarichi retribuiti esterni ai professori e ricercatori a tempo pieno, che, all’articolo 2, comma 2, stabilisce che “il professore o ricercatore non può svolgere alcun incarico retribuito, anche occasionale, non compreso nei compiti e doveri d’ufficio, che non sia stato conferito dall’Università o da questa autorizzato mediante nota rettorale”*.

Richiamava anche il successivo articolo 6, comma 1, secondo cui *“non si possono concedere autorizzazioni: a) se l’attività da affidarsi configuri cumulo d’impieghi; b) se trattasi di carica gestionale in una società a fini di lucro; c) se non risulta garantito l’assolvimento dei compiti istituzionali e di quelli extraistituzionali già affidati”*.

Nell’ambito di questa articolata cornice normativa, il P.M. individuava

i fatti costitutivi dell'illecito contabile nei confronti del professor Canale nell'aver egli svolto attività sia di consulenza che imprenditoriali, repute assolutamente incompatibili con il rapporto di servizio, e di aver percepito contestualmente la remunerazione prevista per la docenza.

E, con riferimento alla responsabilità del docente per lo svolgimento di tali attività, sosteneva che, mentre per quelle soggette ad autorizzazione, il legislatore aveva espressamente previsto il criterio della quantificazione del danno da imputare, parametrandolo ai compensi percepiti per gli incarichi esterni non autorizzati, nulla aveva specificato per le attività assolutamente incompatibili, ritenute dal P.M. insuscettibili, come tali, anche di un'ipotetica autorizzazione.

Sempre ad avviso della Procura, queste ultime non potevano rientrare, né testualmente, né logicamente, nella fattispecie, meno grave, delle attività non autorizzate ma autorizzabili, rispetto alle quali era applicabile la sanzione prevista dall'articolo 53, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Pertanto, la responsabilità di cui al comma 7 dell'articolo 53 del menzionato decreto legislativo non si sarebbe potuta estendere alle ipotesi di incompatibilità assoluta, come quella contestata al Canale.

Nella fattispecie in esame, la Procura regionale sosteneva, dunque, che il pregiudizio erariale, contrariamente a quanto affermato dalla sentenza impugnata, doveva commisurarsi all'intera remunerazione percepita dal docente, e ciò in correlazione alla presunzione assoluta,

insita nelle norme, di conflitto di interessi, non superabile neanche *ex post* con la prova del regolare svolgimento della prestazione lavorativa di docenza.

In altri termini, sempre secondo la prospettazione dell'appellante, lo svolgimento da parte del docente di attività assolutamente incompatibili avrebbe determinato l'effetto di spezzare il nesso sinallagmatico tra la prestazione lavorativa e la sua remunerazione, con conseguente indebita percezione delle somme, da ritenersi erogate *sine causa*.

Richiamava, a tal proposito, l'orientamento giurisprudenziale espresso nella sentenza n. 247/2019 della Sezione giurisdizionale del Lazio, che, in relazione ad una fattispecie analoga, aveva affermato la responsabilità di un docente, determinando il danno subito dall'amministrazione sulla base degli emolumenti percepiti dal convenuto negli anni durante i quali aveva svolto l'attività imprenditoriale incompatibile.

L'appellante Procura faceva riferimento anche ad altri precedenti giurisprudenziali, richiamando, in particolare, la sentenza della Sezione giurisdizionale della Liguria n. 329 del 2018, con la quale era stato assunto come parametro per la quantificazione del danno la retribuzione complessiva, determinandosi, tuttavia, il pregiudizio economico effettivamente subito dall'Amministrazione, e, quindi, l'onere risarcitorio da porsi concretamente a carico del responsabile, nella misura del 30% di tale retribuzione, ossia nella quota

corrispondente all'indennità di esclusività o di tempo pieno.

Richiamava, inoltre, altre pronunzie della stessa Sezione ligure (in particolare la sentenza n. 287 del 20 marzo 2019), che avevano riconosciuto la responsabilità del docente in ipotesi (meno grave) di svolgimento di attività esterne non autorizzate (ma astrattamente compatibili).

In data 20 febbraio 2020, il professor Canale depositava la propria comparsa di costituzione e risposta all'appello del P.M., chiedendo il rigetto integrale dell'impugnativa.

L'appellato riteneva corretto e condivisibile il percorso argomentativo che aveva condotto il primo Giudice alla pronuncia di assoluzione.

A tal proposito, la difesa del professor Canale evidenziava che l'addebito di responsabilità era stato formulato unicamente in relazione all'asserita violazione del generale divieto sulle incompatibilità, non avendo contestato il P.M. il mancato svolgimento dell'attività lavorativa; a tal proposito, riteneva che l'unica ipotesi di danno erariale, che poteva essere in astratto riconosciuta, fosse quella di cui all'articolo 53, comma 7, del decreto legislativo n. 165/2001.

Su questa premessa, il Canale ha evidenziato l'incoerenza tra il *petitum* e la *causa petendi*, peraltro già affermata dal primo Giudice, considerato che la domanda di restituzione delle retribuzioni, per come in concreto articolato dall'Attore pubblico, non poteva limitarsi a dedurre la violazione, in generale, della disciplina delle incompatibilità ma avrebbe dovuto, eventualmente, contestare e

provare il danno da disservizio, come conseguenza dell'inadempimento dell'obbligo di prestare diligentemente la propria attività lavorativa di docente universitario.

A dimostrazione dell'erroneità del fondamento dell'azione della Procura richiamava l'articolo 15 del d.P.R. n. 382/1980, nel punto in cui dispone che *"il professore ordinario che violi le norme sulle incompatibilità è diffidato dal rettore a cessare dalla situazione di incompatibilità.....Decorsi quindici giorni dalla diffida, senza che l'incompatibilità sia cessata, il professore decade dall'ufficio"*, stabilendo, inoltre, che *"alla dichiarazione di decadenza si provvede con decreto del Ministro della Pubblica Istruzione su proposta del rettore, sentito il Consiglio Universitario nazionale"*.

Secondo la difesa dell'appellato, la norma non avrebbe, quindi, previsto alcuna ipotesi di decadenza automatica dall'impiego e, di conseguenza, la sussistenza dell'incompatibilità non sarebbe, di per sé, idonea a recidere immediatamente il rapporto di servizio né a spezzare il nesso sinallagmatico tra prestazione effettivamente resa e retribuzione.

Sul merito dell'appello, il professor Canale rilevava, in via preliminare, che le situazioni astrattamente dedotte dall'Attore pubblico non rappresentavano ipotesi di incompatibilità assoluta.

Infatti, come già fatto presente nel primo grado di giudizio, al professore universitario, da sempre, sarebbe consentito lo svolgimento di attività di consulenza, come avvenuto nel caso di specie, in favore

di enti pubblici, per di più, se soltanto in modo occasionale.

Il Canale ha sostenuto, altresì, di non aver esercitato attività imprenditoriale, atteso che la circostanza di aver rivestito in una società un ruolo di mera rappresentanza non sarebbe, di per sé, idonea a supportare la conclusione cui è pervenuto il P.M.; né potrebbe ritenersi rilevante, sempre ai fini dell'affermazione di aver svolto attività assolutamente incompatibili, il possesso della partita IVA, atteso che la dichiarazione dei redditi dimostrava che, dopo l'anno 2012, non v'era stata concreta attività professionale.

Ad avviso dell'appellato, *“l'attività extra ufficio del docente è vietata quando sia svolta non in modo occasionale bensì in modo abituale e costante, eventualmente anche con propria organizzazione di mezzi e di persone”*, e, di conseguenza, *“il docente non incorre nel divieto quando svolge qualsivoglia incarico, ma solo quando, per qualità, quantità, tempi e modi dello svolgimento degli incarichi conferiti, si possa ritenere che lo stesso eserciti usualmente l'attività professionale”*.

La partecipazione, inoltre, a società di capitali non avrebbe costituito, di per sé, violazione di alcuna regola di condotta, atteso che, come qualunque altro investitore, anche il docente di università potrebbe sottoscrivere azioni di una società per trarne eventuali utili.

Il Canale contestava, altresì, il fatto che la Guardia di Finanza, prima, e l'Attore pubblico, poi, avessero fondato il proprio convincimento -in ordine all'esistenza di presunte incompatibilità per l'esercizio di attività libero-professionali- con riferimento alla documentazione

contabile consistente in sole 5 fatture, le quali, tuttavia, se, da un lato, non erano affatto idonee a dimostrare lo svolgimento in maniera continuativa della professione vietata dalle disposizioni di legge, dall'altro, evidenziavano che le prestazioni in questione erano consistite in attività di perizia giudiziale e di consulenza, comunque, liberamente esperibili dal docente universitario.

A soluzione non dissimile perveniva la difesa dell'appellato con riferimento alla contestazione relativa allo svolgimento di attività economica e/o imprenditoriale, per aver il medesimo rivestito la carica di Presidente del Consiglio di amministrazione della società Tecnic.

Al riguardo, precisava che la contestazione muoveva dal presupposto di fatto che il professor Canale avesse svolto attività di effettiva gestione e direzione della società mentre, in realtà, si sarebbe trattato di un ruolo di mera rappresentanza.

Ribadiva, anche in questo grado di giudizio, di aver regolarmente svolto la propria attività didattica, tenendo i corsi di studio, svolgendo gli esami, curando gli incontri con gli studenti ecc..

In ordine al danno contestato, il Canale deduceva che la presunta condotta illecita, ove accertata, non potrebbe automaticamente determinare la condanna al risarcimento, in assenza di specifica prova dell'esistenza del danno e della sua quantificazione.

A tal proposito, osservava che, avendo il P.M. chiesto un danno diverso da quello contemplato dall'articolo 53, comma 7, del decreto

legislativo n. 165/2001, era onere dell'Attore pubblico provare l'eventuale danno da disservizio, come conseguenza dell'inadempimento dell'obbligo di prestare l'attività lavorativa prevista dal contratto.

Avendo il professor Canale, così come provato nel corso del giudizio di primo grado, svolto diligentemente l'attività lavorativa, il pagamento della retribuzione troverebbe, comunque, in tale attività la causa giustificativa, sicché il pagamento non potrebbe ritenersi indebito.

Secondo la prospettazione dell'appellato, non essendo mai stato sciolto il rapporto di lavoro, non potrebbe parlarsi tecnicamente di indebito e, ciò, a prescindere dal particolare regime delle nullità del contratto di lavoro, che in alcun caso consentirebbero al datore di lavoro di ripetere le retribuzioni pagate.

Richiamava, a tal proposito, l'articolo 2126 del c.c., secondo il quale *"la nullità o l'annullabilità del contratto di lavoro non produce effetto per il periodo in cui il rapporto di lavoro ha avuto esecuzione, salvo che la nullità derivi dall'illiceità dell'oggetto o della causa"*.

Sotto altro profilo, chiedeva il rigetto della domanda attorea per l'asserita mancanza di colpa grave e, in subordine, la riduzione in misura rilevante dell'addebito, in considerazione dell'effettivo svolgimento delle attività di docente.

All'odierna pubblica udienza, le parti presenti insistevano sulle rispettive posizioni processuali, confermando le conclusioni già

formulate nei propri atti difensivi.

Considerato in

DIRITTO

Con l'atto introduttivo del giudizio la Procura regionale contestava a Canale Sascia, all'epoca dei fatti professore in regime di tempo pieno presso l'Università di Catania, la responsabilità amministrativa, per un presunto danno di euro 209.716,85, per aver svolto, nell'arco temporale compreso tra il 2013 e il 2015, attività extraprofessionali ritenute incompatibili con l'incarico di docenza.

In particolare, il P.M. quantificava l'importo del danno nella misura corrispondente agli interi emolumenti percepiti dal docente nel periodo preso in esame, atteso che, secondo la prospettazione di parte attrice, l'inosservanza del generale dovere di esclusività avrebbe reso l'intero trattamento economico percepito dal professor Canale privo di causa per effetto della violazione integrale del rapporto sinallagmatico con l'Amministrazione d'appartenenza.

Questo Giudice di appello, pertanto, è chiamato a pronunciarsi sui fatti esposti dalla Procura regionale, in relazione alla *causa petendi* ed al *petitum*, che lo stesso Attore ha ritenuto di rappresentare, prima, nell'atto di citazione e, poi, nell'appello proposto avverso la sentenza di primo grado.

Nell'esposizione degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, il P.M. ha richiamato, in primo luogo, il dovere di esclusività imposto dalla vigente normativa, in generale, a tutti i

dipendenti della Pubblica Amministrazione.

Al riguardo, con riferimento al principio di esclusività delle prestazioni lavorative alle dipendenze della Pubblica Amministrazione, sancito dall'articolo 98 della Costituzione, il P.M. contabile ha menzionato l'articolo 60 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, il quale prevede 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 le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente”*.

Ha richiamato, inoltre, il comma 7 dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che testualmente recita: *“i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. 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”*.

Infine, con riferimento specifico ai docenti universitari, l'appellante ha citato l'articolo 11 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, il quale, dopo aver distinto, per i professori universitari ordinari, l'impiego a tempo pieno da quello a tempo definito, individua, per ognuna delle due figure, le attività incompatibili e quelle compatibili.

In particolare, riguardo alle prime, la norma in questione afferma che *“il regime a tempo pieno: a) 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”, mentre “il regime di impiego a tempo definito....è compatibile con lo svolgimento di attività professionali e di attività di consulenza anche continuativa esterna e con l'assunzione di incarichi retribuiti....”.*

L'appellante, quindi, faceva riferimento al decreto n. 5245 del 30 dicembre 1998 -adottato dal Rettore dell'Università di Catania, nel rispetto delle disposizioni del d.P.R. n. 382/1980- di approvazione del *“Regolamento interno per il rilascio dell'autorizzazione al conferimento di incarichi retribuiti esterni ai professori e ricercatori a tempo pieno”,* che, all'articolo 2, comma 2, afferma che *“il professore o ricercatore non può svolgere alcun incarico retribuito, anche occasionale, non compreso nei compiti e doveri d'ufficio, che non sia stato conferito dall'Università o da questa autorizzato mediante nota rettorale”.* Richiamava anche il successivo articolo 6, comma 1, che precisa che *“non si possono concedere autorizzazioni: a) se l'attività da affidarsi configuri cumulo d'impieghi; b) se trattasi di carica gestionale in una società a fini di*

lucro; c) se non risulta garantito l'assolvimento dei compiti istituzionali e di quelli extraistituzionali già affidati".

Ciò premesso, con particolare riferimento alla responsabilità del docente universitario, la Procura regionale ha ribadito che le norme in materia di disciplina degli incarichi esterni individuano due diverse tipologie di attività: quelle assolutamente incompatibili e quelle soggette ad autorizzazione da parte del competente Ateneo.

Sempre secondo la prospettazione del P.M., mentre le prime, in base ad una valutazione generale effettuata a priori dal legislatore, risultano del tutto incompatibili con l'attività di docenza, in particolare con quella "a tempo pieno", le seconde possono ritenersi compatibili, a condizione che vi sia l'espressa autorizzazione dei vertici dell'Ateneo.

Su queste premesse, nel proprio atto di appello la Procura regionale ha insistito sulla responsabilità del professor Canale, individuando i fatti costitutivi dell'illecito contabile nello svolgimento, da parte dello stesso, di attività imprenditoriale assolutamente incompatibile con il rapporto di servizio e, di conseguenza, nell'indebita percezione della remunerazione per l'attività di docenza.

A tal proposito, il Collegio ritiene di poter condividere quanto sostenuto dall'appellante P.M. in ordine alla distinzione tra attività extraistituzionali assolutamente incompatibili -come tali, insuscettibili anche di un'ipotetica autorizzazione- e quelle considerate compatibili, a condizione di preventiva comunicazione e rilascio di specifica

autorizzazione.

Con specifico riferimento alla disciplina applicabile alla fattispecie in esame, l'articolo 11 del d.P.R. n. 382 del 1980, sopra integralmente riportato, ha, infatti, espressamente previsto per i professori universitari che *“il regime di 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”*.

Orbene, dall'attività d'indagine effettuata dai militari della Guardia di Finanza risulta che il professor Canale ha svolto, nel periodo contestato dalla Procura regionale, non solo varie attività di consulenza ma anche di gestione imprenditoriale, prima come amministratore delegato della società per azioni *“Tecnico- Tecniche e Consulenze nell'Ingegneria Civile- Consulting Engineers”* e, successivamente, come Presidente del Consiglio di amministrazione della medesima società.

Al riguardo, come sopra precisato, il regime di tempo pieno non consente lo svolgimento, anche se occasionale, di incarichi esterni, ivi compresi quelli rientranti nell'attività di consulenza, in astratto autorizzabili per i docenti a tempo definito; mentre per quelli relativi all'esercizio di attività di tipo imprenditoriale il divieto normativo è ancor più categorico ed è applicabile anche al regime del tempo definito.

A tal proposito, la difesa dell'appellato ha respinto la contestazione di

aver svolto attività di effettiva gestione e direzione della società per azioni "Tecnic", sostenendo di aver rivestito un mero ruolo di rappresentanza.

La precisazione del Canale, oltre che irrilevante ai fini dell'esclusione dell'addebito a suo carico della violazione della normativa in materia di incompatibilità, stante il divieto assoluto di assumere qualsiasi incarico in società aventi scopo di lucro, avendo egli aderito al regime di docenza a tempo pieno, non può ragionevolmente essere condivisa, considerato che l'amministratore delegato e il presidente del consiglio di amministrazione di una società per azioni si configurano indubbiamente come organi gestori, considerate la particolare natura, le competenze e le responsabilità insite nell'espletamento di tali incarichi.

In base alle considerazioni finora esposte, il Collegio ritiene conclusivamente che vada riconosciuta l'illiceità della condotta del professor Canale per aver violato il regime di rapporto di lavoro quale docente a tempo pieno.

Peraltro, a questa stessa conclusione era approdato il primo Giudice, che aveva riconosciuto la violazione da parte del professor Canale delle norme di legge in materia di svolgimento di incarichi esterni, salvo poi pervenire ad una pronuncia d'assoluzione, sostenendo che, a fronte delle stesse disposizioni richiamate dal P.M. contabile, il danno in concreto addebitabile al Canale -secondo la specifica ipotesi di responsabilità amministrativa prevista dal comma 7 dell'art. 53 del

decreto legislativo n. 165/2001- *“avrebbe dovuto essere ricondotto ai compensi ottenuti dal docente per lo svolgimento delle attività extraprofessionali non autorizzate e non certamente agli emolumenti dallo stesso percepiti in costanza di rapporto di lavoro”* e, ciò, in quanto le prestazioni risultavano essere state regolarmente eseguite dal docente, per come dimostrato dalla difesa.

Tale assunto, come evidenziato nell'esposizione del fatto, è stato contestato dalla Procura regionale, la quale, nel proporre appello avverso la decisione di assoluzione, ha chiesto la condanna del convenuto, ribadendo la contestazione della responsabilità amministrativa in relazione al danno erariale da rapportarsi all'intero importo percepito dal docente, a titolo di remunerazione della propria attività lavorativa svolta all'interno dell'Università di Catania.

Ad avviso dell'appellante, infatti, *“la prestazione lavorativa resa ad un ente pubblico in violazione delle norme sulle incompatibilità assolute non può essere retribuita, perché, costituendo una violazione radicale ed integrale dell'essenza dell'obbligo di servizio, rende ingiustificata la remunerazione, che presuppone il rispetto del regime di compatibilità-incompatibilità”*.

E, in questi termini, sulla base della prospettazione della Procura regionale, il Collegio è chiamato a verificare, in punto di fatto e di diritto, la fondatezza della tesi accusatoria in ordine all'effettiva esistenza del danno ed alla sua quantificazione, non avendo il P.M., nel caso in esame, fatto ricorso all'articolo 53, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che, come già sottolineato, in caso di

inosservanza dei divieti ivi previsti, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, stabilisce che il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte in maniera incompatibile dev'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, attribuendo, col successivo comma 7 bis, al Giudice contabile la giurisdizione per la responsabilità nelle ipotesi di omesso versamento del compenso da parte del percettore.

Sul punto, si osserva che, come rilevato dal primo Giudice (senza peraltro contestazioni da parte della Procura, che non ha prospettato alcuna ipotesi di danno da disservizio), risulta che il professor Canale Sascia, nel periodo preso in esame dagli inquirenti, ha svolto regolarmente la propria attività didattica, tenendo i corsi di studio per tutte le ore previste, effettuando gli esami e gli incontri con gli studenti.

Pertanto, accertato che v'è stato l'effettivo svolgimento dell'attività lavorativa da parte del docente, la percezione di emolumenti retributivi trova, comunque, in tale attività sufficiente causa giustificativa, non potendosi negare "tout court" l'esistenza di un rapporto sinallagmatico tra retribuzione e prestazione lavorativa, nonostante che sia stata riscontrata la violazione delle norme in materia di situazioni di incompatibilità, per le quali l'articolo 53,

comma 7, del decreto legislativo n. 165/2001 prevede una diversa ipotesi di danno erariale, commisurata all'importo non versato all'Amministrazione dei compensi percepiti per lo svolgimento di incarichi non autorizzati o non autorizzabili.

Appare del tutto evidente, quindi, che la richiesta di condanna per l'intero importo delle retribuzioni percepite non può ragionevolmente essere accolta, tenuto conto del fatto che l'Ateneo ha, comunque, tratto indubbe utilità dalle prestazioni lavorative regolarmente rese dal docente Canale.

Al riguardo, il Collegio osserva che nessuna norma espressamente sancisce la nullità automatica del rapporto di lavoro del docente universitario in caso di avvenuto accertamento dell'assunzione di incarichi extraistituzionali assolutamente incompatibili e, quindi, non suscettibili di autorizzazione.

Come ricordato dalla difesa dell'appellato, l'articolo 15 del d.P.R. n. 382 del 1980 prevede, infatti, che, nel caso in cui il professore ordinario violi le norme sulle incompatibilità (ciò vale, in generale, per qualsiasi ipotesi di incompatibilità), lo stesso è diffidato dal Rettore a cessare da tale situazione; decorsi quindici giorni dalla diffida senza che l'incompatibilità sia cessata, il professore decade dall'ufficio, mediante l'adozione di un decreto del Ministro competente, su proposta del Rettore, sentito il Consiglio Universitario nazionale.

Appare, dunque, evidente che le vigenti disposizioni normative non sanciscono alcuna nullità *ex lege* per effetto della violazione del divieto

di svolgere attività assolutamente incompatibile bensì l'avvio di una procedura diretta al ripristino della legalità, mentre la decadenza dal rapporto di lavoro è espressamente prevista solo in caso di mancata ottemperanza alla diffida.

E ciò, anche a prescindere dal particolare regime delle nullità del contratto di lavoro previsto dall'articolo 2126 del codice civile, secondo cui *“la nullità o l'annullabilità del contratto di lavoro non produce effetto per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione, salvo che la nullità derivi dall'illiceità dell'oggetto o della causa”*.

Pertanto, in carenza di una norma imperativa che deponga nel senso della radicale ed automatica nullità del contratto di lavoro ed in assenza, altresì, di una specifica disposizione che preveda l'integrale ripetibilità a carico del lavoratore di quanto ricevuto dal datore di lavoro a titolo di retribuzione, deve escludersi, nel caso di specie, la possibilità di ripetizione dell'intera retribuzione percepita dal docente Canale per effetto del venir meno del rapporto sinallagmatico.

A tal proposito, con riferimento ai precedenti giurisprudenziali evocati nell'atto di appello dalla Procura regionale, il Collegio rileva che, sebbene la parametrizzazione del danno sia stata effettuata, nelle sentenze richiamate dal P.M., in correlazione al trattamento retributivo complessivamente percepito dal docente, l'effettiva condanna alla restituzione è stata pronunciata per importi notevolmente inferiori, facendosi ricorso all'esercizio del potere riduttivo, in considerazione dei risultati accademici comunque

realmente ottenuti, sottolineandosi che la prestazione lavorativa non poteva considerarsi del tutto *inutiliter data*, dovendosi, quindi, riconoscere una *compensatio lucri cum damno*.

Nel caso in esame, la domanda finalizzata alla restituzione degli emolumenti, nei termini in cui è stata formulata dalla Procura, merita, dunque, accoglimento soltanto in parte, ossia limitatamente alle quote di retribuzione che sono state percepite dal professor Canale nel periodo 2013-2015 a titolo di indennità per il regime di docenza a tempo pieno, atteso che, in relazione a tali specifiche quote, può affermarsi che sia effettivamente venuto meno il rapporto sinallagmatico.

Infatti, è acclarato il fatto che il professor Canale era legato da un rapporto di lavoro a tempo pieno con l'Università di Catania, rispetto al quale, come corrispettivo dell'esclusività delle sue prestazioni, gli veniva erogata un'indennità annuale di euro 32.822,25.

Tale importo deve ritenersi privo di qualsiasi valida giustificazione giuridica e, pertanto, va considerato come danno erariale certo ed attuale.

In conclusione, il Canale dev'essere dichiarato responsabile del danno arrecato all'Università di Catania per aver svolto varie attività incompatibili con lo *status* di professore a tempo pieno e va, pertanto, condannato, in parziale accoglimento dell'impugnativa del P.M., al correlativo risarcimento del danno, determinato in euro 98.466,75 (32.822,25 X 3 anni), somma da maggiorarsi della rivalutazione

monetaria, da calcolarsi con decorrenza dai singoli pagamenti mensili ricevuti e sino alla data di deposito della presente sentenza, e degli interessi legali, computati da tale ultima data e fino al soddisfo del credito erariale.

L'appellato viene, altresì, condannato al pagamento, in favore dello Stato, delle spese processuali per entrambi i gradi di giudizio, liquidate dalla Segreteria in complessivi euro 607,79.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'Appello per la Regione siciliana, definitivamente pronunciando, accoglie parzialmente l'appello proposto dalla Procura regionale avverso la sentenza n.288/2019, emessa dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana, e, per l'effetto, condanna Canale Sascia al pagamento, in favore dell'Università di Catania, della somma di euro 98.466,75 (euro novantottomilaquattrocentosessantasei/75), oltre rivalutazione monetaria, con decorrenza dai singoli pagamenti mensili, ed interessi legali, con decorrenza dal deposito della presente sentenza e fino al soddisfo del credito erariale.

Il Canale viene, altresì, condannato al pagamento, in favore dello Stato, delle spese processuali relative ad entrambi i gradi di giudizio, liquidate dalla Segreteria in complessivi euro 607,79 (euro seicentosette/79).

Così deciso, in Palermo, nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2020.

L'Estensore

f.to Tommaso Brancato

Depositata in Segreteria
Palermo, 5 MAR 2020
Il Direttore della Segreteria
f.to Pietra Allegra

Il Presidente

f.to Giuseppe Aloisio

NOTA SPESE I GRADO
1- ORIGINALE CARTACEO ATTO DI CITAZIONE
1- COPIA DIGITALE ATTO PREDETTO PER USO NOTIFICA
1- ORIGINALE SENTENZA

FOGLI
4
4
3
IMPORTO
64,00
64,00
48,00

NOTA SPESE II GRADO
1- ORIGINALE DIGITALE ATTO DI APPELLO PR
1- COPIA DIGITALE SENTENZA DI I GRADO ALLEGATA ALL'ATTO DI APPELLO
1- ORIGINALE D.P. FISSAZIONE UDIENZA
1- COPIA ATTO PREDETTO PER USO NOTIFICA
1- ORIGINALE SENTENZA
1- COPIA CARTACEA ATTO PREDETTO PER USO NOTIFICA
DIRITTI DI CANCELLERIA
TOTALE

5
3
1
1
7
7
80,00
48,00
16,00
16,00
112,00
112,00
47,79
607,79

Il Funzionario preposto alla Segreteria
f.to Dott.ssa Pietra Allegra