

Esaminati gli atti.

Rilevato in

FATTO

La Procura contabile ha convenuto in giudizio C.D. nella sua qualità, all'epoca dei fatti, di professore di prima fascia di fagotto presso il Conservatorio "Guido Cantelli" di Novara, per sentirlo condannare al pagamento, in favore del Conservatorio e per esso del Ministero dell'Istruzione, della somma di euro 979.178,49, oltre ad interessi, rivalutazione e spese di giustizia, a titolo di dolo, per il danno erariale cagionato a seguito di molteplici attività extra-istituzionali in ambito artistico-musicale svolte dal professore durante il periodo, dal 2004 al 2021, in cui era docente del Conservatorio di Novara con contratto a tempo indeterminato e a tempo pieno, contravvenendo a disposizioni di legge, segnatamente all'art. 53, commi 7 e 7 bis, del d.lgs n.165/2001.

L'elemento oggettivo del contestato danno scaturirebbe dall'omesso versamento dei compensi indebitamente percepiti, mentre quello soggettivo si connoterebbe quale dolo contrattuale, per cosciente violazione dei doveri di servizio e per consapevole illegittima omissione nella richiesta di autorizzazioni/comunicazioni/nullaosta all'amministrazione, nonché mancato riversamento del compenso percepito.

Il Prof. C. si è costituito in giudizio con comparsa del 21 marzo 2023, eccependo, in via preliminare, l'intervenuta prescrizione della pretesa della Procura in relazione ai compensi percepiti sino al 23 giugno 2017, computando come *dies a quo* il momento di percezione dei compensi e considerando che l'invito a dedurre è stato notificato in data 23 giugno 2022. La difesa ha inoltre

escluso l'occultamento doloso, sulla base della considerazione che il professore non avrebbe posto in essere nessuna condotta volta a nascondere le proprie attività extraistituzionali, facendo riferimento, tra l'altro, alla pubblicità delle attività concertistiche e all'accordo Erasmus intervenuto nel 2007 tra il Conservatorio di Novara e quello di Friburgo, presso cui il convenuto ha svolto attività di docenza per 10-20 ore a settimana dall'aprile 2008 sino al 2020.

Nel merito la difesa del convenuto ha, innanzi tutto, evidenziato l'inapplicabilità alla fattispecie in esame del citato art. 53, commi 7 e 7 bis, del d.lgs. n.165/2001, soffermandosi sulle disposizioni speciali applicabili nel caso in esame.

La difesa ha, in particolare, evidenziato che il convenuto è stato dal 2004 al 2021 professore a tempo pieno di prima fascia del Comparto AFAM (Alta Formazione Artistica Musicale), e, in quanto tale, sottoposto a disposizioni speciali (d.lgs. n.297/1994 - T.U. in materia di istruzione), fatte salve dal citato art. 53, comma 1, del d.lgs. n.165/2001, tra le quali, in particolari, l'art. 508 (che stabilisce, al comma 15, una espressa deroga al principio di esclusività delineato nei suoi precedenti commi, il 7 e il 10) e l'art. 273 (che prevede la possibilità di collaborazioni con personale dipendente di enti ed istituzioni musicali, previa autorizzazione).

In quest'ottica - ha rimarcato la difesa - anche l'attività di docenza come professore di fagotto svolta dal convenuto presso il Conservatorio di Friburgo deve ritenersi consentita ex art. 267, comma 2, del d.lgs. n.297/1994.

La difesa sottolinea ancora la previsione dell'art. 24 del CCNL AFAM del 2005, secondo cui i professori di prima e seconda fascia possono accettare incarichi per attività di insegnamento e per altre attività professionali consentite

dalla legge, conferiti da altre istituzioni, pubbliche e/o private, a condizione che le predette attività consentano il pieno adempimento dei propri obblighi professionali presso l'istituzione di appartenenza, previo nullaosta rilasciato dall'istituzione dietro richiesta dell'interessato.

Infine, la difesa ha evidenziato che:

- l'art. 53 citato, al comma 6, prevede come attività libere la docenza e la partecipazione a convegni e seminari, a cui, secondo la difesa, sarebbe assimilabile l'effettuazione di concerti;

- l'art. 53 citato, al comma 6, esclude l'applicazione dei successivi commi (da 7 a 13) alle *“categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali”*;

-non applicandosi l'art. 53, commi 7 e 7 bis, citati, l'eventuale mancanza di nullaosta rilevarebbe, secondo la difesa, semmai solo sul piano disciplinare, mentre la Procura avrebbe dovuto provare e quantificare il concreto pregiudizio subito dall'amministrazione;

- il convenuto, che non ha mai subito alcun provvedimento disciplinare, ha assolto sempre tutte le attività inerenti alla funzione di docente, apportando anche prestigio al Conservatorio di Novara tramite le proprie attività concertistiche e di docenza.

La difesa ha chiesto pertanto il rigetto della domanda attorea; in subordine, ha chiesto la correzione della quantificazione del danno, tenendo conto solo degli emolumenti effettivamente conseguiti e senza la rivalutazione monetaria; infine, ha chiesto di applicare il potere riduttivo e di tener conto dei vantaggi conseguiti dal conservatorio.

Nella pubblica udienza del 19 aprile 2023, la Procura ha, innanzi tutto, ribadito

la sussistenza dell'occultamento doloso, stante la contestata omissione della richiesta di autorizzazione/nullaosta; con riferimento all'inquadramento normativo, ha evidenziato che l'art. 508, comma 15, del d.lgs. n.297/1994 cita le libere professioni e non è pertanto riferibile all'attività lavorativa prestata dal convenuto presso la Hochschule fur Musik di Friburgo, per lo svolgimento della quale in ogni caso occorre l'autorizzazione. La Procura ha inoltre richiamato la giurisprudenza contabile sulla quantificazione del danno al lordo, e ha evidenziato che non vi è prova della correlazione tra le attività extraistituzionali effettuate dal professore e i vantaggi all'amministrazione. Ha sottolineato il principio di esclusività del servizio del dipendente pubblico. Ha ribadito, pertanto, le conclusioni in atti.

La difesa del convenuto ha richiamato la giurisprudenza contabile che richiede, quale *quid pluris*, una condotta positiva per la sussistenza dell'occultamento doloso. Con riferimento all'inquadramento normativo, ha ribadito l'inapplicabilità dei commi da 7 a 13 dell'art. 53 del d.lgs. n.165/2001, evidenziando che la Procura avrebbe dovuto provare il danno; ha altresì rimarcato: a) che l'art. 53, comma 6, citato esclude dall'ambito applicativo dei commi da 7 a 13 del medesimo art. 53 (lettera f-bis) l'attività di docenza, b) che l'attività seminariale e i concerti sono sempre stati pubblicizzati, così come era nota l'attività svolta a Friburgo, stante l'intervenuto accordo Erasmus del 2007, che il contratto AFAM richiede il nullaosta, ma, poiché non si applicano al caso di specie i commi 7 e 7 bis, il mancato nullaosta comporta unicamente la sanzione disciplinare, che non vi è mai stata, avendo il professore svolto la collaborazione con la Hochschule fur Musik di Friburgo sempre nel rispetto del monte ore e degli adempimenti lavorativi richiesti dal Conservatorio di Novara.

Ha ribadito, pertanto, le conclusioni in atti.

Tutto ciò premesso, la causa è stata trattenuta in decisione.

Ritenuto in

DIRITTO

1. Con riferimento alla preliminare eccezione di prescrizione sollevata dalla difesa del convenuto, il Collegio ritiene che debba applicarsi il principio della “ragione più liquida” (cfr. Cass. SS.UU. n.26242/2014; Corte dei conti, Sez. I centr app. n.203/2018, Sez. II centr. app. n.91/2017, Sez. centr III app. n.492/2017; Corte dei conti, Sez. giur. Piemonte n.274/2021, Sez. giur Lombardia nn. 279/2021 e 222/2021, Sez. giur. Puglia n.413/2019, Sez. giur. Abruzzo n.53/2016), in base al quale occorre dare priorità alla ragione più evidente, più piana, che conduca ad una decisione indipendentemente dal fatto che essa riguardi il rito o il merito, anche in aderenza alle esigenze di economia processuale e celerità del giudizio costituzionalizzate nell’art. 111 Cost., in quanto conducenti ad una esenzione di responsabilità.

Alla luce di quanto precede, il Collegio, pertanto, procede a valutare la domanda attorea nel merito prescindendo dalla preliminare eccezione di prescrizione.

2. L’azione della Procura contabile viene qui esercitata sulla base del disposto dei commi 7 e 7 bis dell’art. 53 del d.lgs. n.165/2001 (T.U. in materia di pubblico impiego), rubricato “*incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi*”. Secondo il citato comma 7, i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall’amministrazione di appartenenza, e, ai fini dell’autorizzazione, l’amministrazione verifica l’insussistenza di situazioni, anche potenziali, di

conflitto di interessi.

Secondo il citato comma 7 bis, 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; 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.

Al fine di una completa ricostruzione della disciplina normativa applicabile alla fattispecie in esame, va, altresì, evidenziato che l'art. 53 del d.lgs. n.165/2001, al 1° comma, fa espressamente salve le disposizioni speciali, tra cui, per quanto qui interessa, gli artt. 508 e 273 del d.lgs. n.297/1994 (T.U. in materia di istruzione).

2.1. In particolare, l'art. 508 del d.lgs. n.297/1994 (pure concernente il regime delle "incompatibilità") stabilisce, al comma 15, una espressa deroga al principio di esclusività delineato nei suoi precedenti commi (per quanto qui rileva il 7 e il 10): *"al personale docente è consentito, previa autorizzazione del dirigente scolastico, l'esercizio di libere professioni che non siano di pregiudizio all'assolvimento di tutte le attività inerenti alla funzione di docente e siano compatibili con l'orario di insegnamento e di servizio"*.

2.2. L'art. 273 del d.lgs. n.297/1994 prevede la possibilità di collaborazioni con personale dipendente di enti ed istituzioni musicali, previa autorizzazione.

2.3. Deve essere segnalato inoltre che, l'art. 53 citato, al comma 6, prevede,

come attività libere, la docenza (lett. f bis) e la partecipazione a convegni e seminari (lett. c).

2.4. Sempre l'art. 53 citato, al comma 6, esclude l'applicazione dei successivi commi (da 7 a 13) alle *“categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali”*.

2.5. Deve farsi menzione, altresì, della previsione dell'art. 24 del CCNL del comparto AFAM (Alta Formazione Artistica Musicale), secondo cui: *“I professori di prima e seconda fascia possono accettare incarichi per attività di insegnamento e per altre attività professionali consentite dalla legge, conferiti da altre istituzioni, pubbliche e/o private, a condizione che le predette attività consentano il pieno adempimento dei propri obblighi professionali presso l'istituzione di appartenenza. A tal fine l'istituzione rilascerà il necessario nullaosta dietro richiesta dell'interessato”*.

Infine, ai sensi dell'art. 27, comma 1, del menzionato CCNL, - dandone *“comunicazione al direttore”* (comma 2) - *“è ammesso l'esercizio della libera attività in campi artistici purché questa non si ponga, per sua natura, in conflitto con le attività e il ruolo dell'istituzione nel territorio”*.

3. Così ricostruito il complessivo quadro normativo di riferimento, occorre a questo punto esaminare, nel dettaglio, le attività contestate dalla Procura contabile al convenuto.

Il Prof. C. è stato Professore di prima fascia di fagotto, con contratto di lavoro a tempo indeterminato e cattedra *full-time* presso l'Istituto Superiore di Studi Musicali (I.S.S.M.) - Conservatorio “Guido Cantelli”, annoverato tra le c.d. Istituzioni di *“Alta Formazione Artistica, Musicale”* (“AFAM”) (si cfr. art. 1 dello Statuto del Conservatorio di Novara, nonché gli artt. 239 e ss. del D.

lgs. n. 297/1994-T.U. in materia di istruzione).

3.1 Dagli atti versati in giudizio si desume che le attività extraistituzionali contestate dalla Procura contabile hanno riguardato, innanzi tutto, le prestazioni effettuate durante concerti tenuti per varie associazioni culturali e musicali (si cfr. le prestazioni a favore di: Unione Musicale Onlus, Associazione Culturale Opus 110, Associazione non riconosciuta Divertimento Ensemble, Società Amici della Musica "Guido Michelli" Ancona, Associazione Musicale Appassionata, Sinapsi Group S.r.l.).

A tal proposito deve ritenersi che tali attività artistiche, *sub specie* musicali, rientrino, per interpretazione estensiva consona al regime delle arti musicali, nel concetto di “convegni e seminari” di cui all’art. 53, comma 6, del d.lgs. n.165/2001, che ne consente l’esercizio liberamente, se ed in quanto la *ratio* sottesa alla norma in questione è la tutela della libertà di espressione, anche nell’arte, salvaguardata dalla Costituzione agli artt. 21 e 33.

3.2. Altre attività extraistituzionali contestate al convenuto sono consistite in docenze occasionalmente effettuate, che, come tali, sono liberamente consentite ai sensi del menzionato art. 53, comma 6, lett. f-bis. (si cfr. le prestazioni a favore di: Associazione Armonico Tributo, Comune di Forni di Sopra).

3.3. Rimane da valutare l’attività svolta per la Hochschule fur Musik di Friburgo, che, secondo la Procura contabile, costituirebbe violazione del principio di cumulo tra più impieghi pubblici.

A tale riguardo, dagli atti versati in giudizio, si desume che nel 2007 venne stipulato un accordo per attività di Erasmus tra il Conservatorio di Novara e quello di Friburgo e che l’attività di docenza del Prof. C. venne svolta

per 10-20 ore a settimana dall'aprile 2008 sino al 2020.

Ma dagli atti versati in giudizio, non si ravvede idonea e sufficiente prova che si sia trattato, nel caso specifico, di un vero e proprio rapporto di lavoro di tipo subordinato, o di una mera collaborazione, seppur continuativa, o di un'attività libero-professionale.

4. Alla luce di quanto precede in fatto e in diritto, deve ritenersi che anche tale attività sia stata legittimamente svolta.

Come è stato evidenziato, infatti: a) l'art. 508 consente l'esercizio di libere professioni previa autorizzazione; b) l'art. 273 prevede la possibilità di collaborazioni con personale dipendente di enti ed istituzioni musicali, previa autorizzazione; c) l'art. 24 del CCNL AFAM consente ai professori di prima e seconda fascia di accettare incarichi per attività di insegnamento e per altre attività professionali consentite dalla legge, conferiti da altre istituzioni, pubbliche e/o private, previo nullaosta; d) l'art. 27, comma 1, del menzionato CCNL ammette, previa comunicazione al Direttore, l'esercizio della libera attività in campi artistici purché questa non si ponga, per sua natura, in conflitto con le attività e il ruolo dell'istituzione di appartenenza nel territorio.

5. Deve altresì considerarsi che non risulta dagli atti che vi sia stato, da parte del Prof. C., un mancato adempimento degli obblighi professionali presso l'istituzione di appartenenza (il Conservatorio di Novara), come previsto dai sopra citati art. 508 del d.lgs. n. 297/1994 e artt. 24 e 27 del CCNL AFAM. Non risulta, infatti, che il convenuto sia stato destinatario di sanzioni disciplinari (si cfr., anzi, le dichiarazioni dei Direttori del Conservatorio di Novara che si sono succeduti nel tempo, che hanno elogiato l'operato del Prof. C., attestando anche il rispetto del monte ore previsto dal contratto di

lavoro - doc. 3, 4 e 5 della comparsa di costituzione della difesa). Né la Procura contabile ha fornito prova di effettivi precisi pregiudizi patiti dal Conservatorio per effetto delle attività extraistituzionali contestate al convenuto.

6. Peraltro, anche la mancanza, nel caso di specie, della previa autorizzazione/nullaosta, è destinata a rilevare eventualmente solo sul piano disciplinare, restando esclusa - ai sensi dell'art. 53, comma 6, come sopra si è illustrato - l'applicazione dei commi da 7 a 13 alle "*categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali*", che esplicitamente prevede l'obbligo di riversamento dei compensi non autorizzati nel conto entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti, con ciò escludendo tale "danno" da mancato riversamento per le ipotesi eccentriche rispetto ai citati commi da 7 a 13 dell'art. 53 (a meno di espreso richiamo, nelle disposizioni speciali di tale specifica incombenza - come si è visto non prevista - a carico del percettore di emolumenti non autorizzato).

7. Conseguentemente, la pretesa risarcitoria della Procura contabile, che è imperniata proprio sulla specifica previsione dei commi 7 e 7 bis del citato art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, non può trovare accoglimento (cfr. su caso analogo, Corte dei conti, Sez. giur. Trentino-Alto Adige n.55/2018).

8. Così appurata la carenza dei necessari presupposti per affermare la responsabilità del convenuto, ne deriva l'assoluzione del medesimo, in favore del quale va quindi disposta, ex art. 31, comma 2, c.g.c., a carico del Conservatorio "Guido Cantelli" di Novara, la rifusione delle spese di difesa, le quali, avuto riguardo ai parametri di cui al D.M. n.55/2014 e ss. mm. ii., si

liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Piemonte, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando, RIGETTA la domanda attorea e, per l'effetto, ASSOLVE il convenuto C.D. da ogni addebito.

Dispone, a favore del convenuto C.D. e a carico del Conservatorio "Guido Cantelli" di Novara, la rifusione delle spese di difesa, che liquida in euro 5.462,00 (cinquemilaquattrocentosessantadue/00) oltre 15% per spese generali, IVA e CPA.

Manda alla segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso in Torino, nella camera di consiglio del 19 aprile 2023, con l'intervento dei magistrati:

Marco Pieroni Presidente

Alessandra Olessina Consigliere estensore

Ivano Malpesi Consigliere

Il Giudice estensore

Il Presidente

Alessandra OLESSINA

Marco PIERONI

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 27/06/2023

per Il Direttore della Segreteria

Caterina SCRUGLI

Il Funzionario: Francesca CAMPANA

F.to digitalmente

Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'articolo 52 del decreto

legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante il “Codice in materia di protezione dei dati personali”

DISPONE

Che, a cura della Segreteria, venga apposta l’annotazione di cui al comma 3 di detto articolo 52 nei riguardi delle persone fisiche indicate in sentenza.

Torino, *data della firma digitale*

Il Presidente

Marco PIERONI

F.to digitalmente

Su disposizione del Presidente, ai sensi dell’articolo 52 del D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, in caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi delle persone fisiche indicate in sentenza.

Torino, 27/06/2023

per Il Direttore della Segreteria

Caterina SCRUGLI

Il Funzionario: Francesca CAMPANA

F.to digitalmente