



S E N T E N Z A - 2 8 / 2 0 2 5

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

L A C O R T E D E I C O N T I

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai magistrati:

Paolo NOVELLI

Presidente

Eugenio MUSUMECI

Giudice relatore

Marzia DE FALCO

Giudice

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n° 73879 del registro di segreteria, proposto dalla PROCURA REGIONALE (in persona del V.P.G. Gianluca Braghò) presso questa Sezione;

C O N T R O

FLORA Alessandro, nato a Campiglia Marittima (LI) il 2 novembre 1963 e residente a Napoli in via Santo Stefano n° 16, codice fiscale FLRLSN63S02B509I, rappresentato e difeso dagli avvocati Gherardo Marone e Giuseppe Maria Perullo (entrambi del foro di Napoli), nonché elettivamente domiciliato a Napoli in via Cesario Console n° 3 presso lo studio legale Marone ed Associati.

§ § §

F A T T O

1. Con atto di citazione depositato presso questa Sezione il 4 aprile 2023 la Procura regionale ha convenuto in giudizio Alessandro

Flora, docente in regime di tempo pieno presso l'università "Federico II" di Napoli (d'ora in poi: l'Università), evidenziando che egli aveva rivestito la qualità di socio della FRV s.r.l. (d'ora in poi: la società), di cui era anche stato amministratore tra il 2008 e il 2010 e dalla quale aveva percepito dividendi, in ciascuna delle annualità fra il 2009 e il 2013, dopo aver materialmente svolto incarichi professionali per conto di essa; e che, in nome proprio, aveva svolto analogha attività professionale tra il 2009 e il 2015. Lamentando che riguardo ad entrambe tali fattispecie il Flora non aveva reso alcuna previa comunicazione all'ateneo di appartenenza, né tanto meno aveva ottenuto da quest'ultimo alcuna autorizzazione, l'odierna attrice ha elencato i tredici incarichi professionali svolti dal Flora, dei quali cinque conferitigli dalla società ed altri otto da terzi. Perciò la Procura stessa ha domandato il risarcimento di un complessivo danno di 295.686,43 euro asseritamente cagionato all'Università, *sub specie*:

- dei dividendi erogati dalla società all'odierno convenuto tra il 2009 e il 2013, complessivamente pari a 113.909,20 euro;
- dei compensi da lui percepiti tra il 2013 e il 2021 per attività professionale, asseritamente per un totale di 128.662,92 euro;
- della maggior retribuzione di 53.114,31 euro insita nel regime di docente a tempo pieno, in luogo di quello a tempo definito, per l'arco temporale tra il 2008 e il 2010.

Infine la Procura regionale ha sottolineato come tale danno dovesse reputarsi dolosamente occultato dal Flora: con conseguente inizio del decorso della prescrizione soltanto dal 5 settembre 2022, cioè

dalla data in cui l'esistenza di quel medesimo danno era stata pienamente disvelata dalla Guardia di Finanza.

2. Con comparsa depositata il 27 luglio 2023 si è costituito il Flora, eccependo preliminarmente che era prescritta la porzione di credito erariale risalente a data antecedente al 24 gennaio 2018, cioè ad oltre cinque anni prima rispetto alla notificazione dell'invito a dedurre da cui era stata preceduta l'odierna citazione attorea, perché:

- nessun occultamento doloso era configurabile, in sé e per sé;
- ad esso non poteva equipararsi una condotta meramente omissiva del Flora, in ipotesi consistita nella mancata richiesta di autorizzazione per gli incarichi *de quibus*, la quale neppure risultava necessaria avuto riguardo alle attività in questione;
- l'occultamento stesso andava escluso in virtù delle verifiche che l'Amministrazione alla quale apparteneva il Flora aveva facoltà di svolgere, al fine di accertare eventuali violazioni della norma di cui al comma 7 dell'art. 53 del decreto legislativo n° 165/2001;
- addirittura il frutto di una delle attività contestategli, riguardante l'erigendo ponte sullo stretto di Messina, era stato pubblicamente condiviso dal Flora a livello internazionale, con conseguente inevitabile conoscenza del relativo incarico in capo all'Università;
- la normativa in tema di incarichi risultava di dubbia interpretazione, tanto che nel 2018 l'allora Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca aveva emesso un atto di indirizzo a beneficio degli atenei;
- la *notitia damni* era conosciuta o, comunque, conoscibile dalla

Procura regionale sin dalla data del 7 luglio 2017 in cui la Guardia di Finanza aveva stilato una relazione concernente Gianpiero Russo, collega del Flora ed anch'egli socio della società insieme ad un terzo docente, cioè da oltre cinque anni prima rispetto alla data in cui l'invito a dedurre dalla quale era promanata l'odierna citazione attorea era stato notificato al Flora.

Nel merito questi ha censurato la postulazione avversaria: laddove il carattere professionale, anziché meramente consulenziale, degli incarichi per cui è lite veniva fatto discendere esclusivamente dalla titolarità della partita IVA in capo al Flora, dalla cessazione di quest'ultima asseritamente a breve distanza di tempo dalla messa in liquidazione della società e dall'iscrizione del convenuto stesso nell'albo degli ingegneri: essendo perciò mancato *ex adverso*, a dire del Flora stesso, qualsiasi vaglio oggettivo riguardo a ciascuno di quegli incarichi; ed avendo altresì conseguito la società stessa ricavi ben superiori rispetto al mero controvalore delle consulenze svolte tramite i suoi tre soci. Inoltre egli ha richiamato un parere formulato dal proprio collega Scarpelli, docente presso un'altra università, il quale aveva passato in rassegna ciascuno degli incarichi per cui è lite, costantemente concludendo nel senso che essi costituissero mere consulenze scientifiche; ed ha condiviso tale parere, anche perché la Procura regionale non aveva dimostrato l'esistenza di un'organizzazione di mezzi o l'ausilio di terzi, da parte del Flora stesso.

Poi, *in iure*, questi ha sottolineato come l'obbligo di riversamento *generaliter* sancito dal comma 7 dell'art. 53 del decreto

legislativo n° 165/2001 non fosse in alcun modo contemplato dalla normativa di settore; e come gli incarichi per cui è lite rientrassero tra le attività di collaborazione scientifica e di consulenza, repute liberamente esercitabili dal regolamento di ateneo approvato nel 2012. Analogamente tale regolamento consentiva al docente di possedere partecipazioni societarie, come appunto quella oggetto del contendere. Mentre, riguardo al danno insito nella violazione del regime a tempo pieno, a sua volta scaturente dall'assunzione della carica di amministratore in quella società, egli ha richiamato le considerazioni negative formulate da questa Sezione con la sentenza n° 3/2023.

Infine, in via gradata, il Flora ha chiesto che un'eventuale condanna venga commisurata alle somme nette, anziché lorde, da lui percepite; e che, altresì, venga esercitato il potere riduttivo.

3. All'esito dell'udienza del 28 settembre 2023 questa Sezione ha emesso l'ordinanza n° 8/2024: mediante cui è stato assegnato alla Procura regionale termine per produrre la relazione, stilata il 7 luglio 2017 dalla Guardia di Finanza, concernente Gianpiero Russo, collega del Flora e anch'egli socio della predetta società.

Quindi, una volta espletato quell'incombente dall'odierna attrice il 12 gennaio 2024, all'udienza del 14 marzo di quello stesso anno la causa è stata nuovamente discussa dalle parti, rappresentate la Procura regionale dal v.p.g. Gianluca Braghò e il Flora dall'avvocato Giuseppe Maria Perullo; e poi è stata trattenuta in decisione.

D I R I T T O

4. Nel vagliare il primo dei tre capitoli di danno di cui

domanda il ristoro la Procura regionale, deve premettersi che nella fattispecie deve aversi riguardo alla normativa concernente il docente universitario a tempo pieno, qual era il Flora; e che, concretamente, è pacifico che sia stato quello il suo effettivo regime di impegno.

Ciò posto, da parte di quella tipologia di docente è “... incompatibile ... l’esercizio del commercio e dell’industria ...” (così il comma 9 dell’art. 6 della legge n° 240/2010 e, prima ancora, la lettera *a* del quinto comma dell’art. 11 del D.P.R. n° 382/1980). Inoltre, in generale, quelle medesime attività sono precluse al pubblico dipendente, al pari dello “... accettare cariche in società costituite a fine di lucro ...” (così l’art. 60 del D.P.R. n° 3/1957); e proprio quest’ultimo divieto risulta esser stato violato dal Flora: essendo incontestato che egli abbia rivestito la carica di amministratore unico della società, dal 28 febbraio 2008 fino al 7 settembre 2010 (pag. 2 della citazione).

5. Tuttavia, in relazione a quella carica, non viene dedotto e nemmeno vi è prova che l’odierno convenuto abbia percepito alcun compenso. Mentre il primo capitolo di danno discende esclusivamente dalla percezione di dividendi in quella medesima società, a sua volta frutto della titolarità di quote societarie: la qual cosa però, tanto più nell’ambito di una società di capitali qual era la FRV s.r.l., non può dirsi preclusa. E men che meno alcuna norma consente di commisurare all’entità di quei dividendi il danno asseritamente insito nella ben distinta condotta costituita dall’assunzione di una carica nella società al cui capitale partecipi il dipendente pubblico.

Inoltre, in assenza di qualsiasi elemento di fatto concernente

l'attività imprenditoriale svolta fra il 2008 ed il 2010 dalla società, ossia negli esercizi durante i quali il Flora ne è stato amministratore, non può dirsi dimostrato un nitido nesso di causalità tra l'operato dell'odierno convenuto e i dividendi distribuiti e, prima di essi, gli utili conseguiti in quei medesimi esercizi dalla società stessa.

Né, infine, provano alcunché a tal proposito gli incarichi che quest'ultima ha conferito al Flora in epoca successiva: perché, anzi, i compensi per quegli incarichi equivalgono a costi aziendali, grazie ai quali non può reputarsi ovvio che la società abbia conseguito ricavi almeno pari a quei costi, se non superiori. E, comunque, nulla è stato dedotto dalla Procura regionale riguardo ad eventuali incarichi conferiti dalla società stessa all'odierno convenuto allorquando, di quest'ultima, egli è stato amministratore.

6. Invece il secondo capitolo di danno viene commisurato ai compensi percepiti dal Flora grazie a tredici incarichi, le cui fatture, acquisite dalla Guardia di Finanza il 5 settembre 2022 e racchiuse nell'allegato 5.1.2 alla citazione, sul piano temporale si collocano:

- due nel 2012, per compensi globalmente pari a 28.570 euro;
- quattro nel 2013, per compensi pari a complessivi 46.358,38 euro;
- tre nel 2014, per compensi complessivamente pari a 13.000 euro;
- tre nel 2015, per compensi complessivamente pari a 14.500 euro;
- una nel 2021, per un compenso di 3.000 euro.

Peraltro quest'ultima fattura risulta emessa per una prestazione qualificata come occasionale dall'odierno convenuto e, quindi, senza applicazione dell'IVA: anche perché, alla fine del 2015,

egli aveva chiuso la partita IVA.

7. Quindi per tutti questi incarichi, dei quali i cinque più risalenti sono stati conferiti al Flora dalla società, è applicabile l'art. 6 della legge n° 240/2010 che, nel testo vigente tra il 2012 e il 2021, al:

- secondo periodo del comma 9, per il docente universitario dichiarava “l'esercizio di attività libero – professionale ... incompatibile con il regime di tempo pieno”;
- primo periodo di quel medesimo comma 10, consentiva a quel medesimo docente a tempo pieno di “... svolgere liberamente, anche con retribuzione, attività di valutazione e di referaggio, lezioni e seminari di carattere occasionale, attività di collaborazione scientifica e di consulenza, attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale, nonché attività pubblicistiche ed editoriali”.

Peraltro, in virtù del comma 2-ter dell'art. 9 della legge n° 74/2023, è stata dettata una norma di interpretazione autentica del primo periodo del comma 10 stesso: secondo cui, “... con specifico riferimento alle attività di consulenza, ... è consentito lo svolgimento di attività extra - istituzionali realizzate in favore di privati o enti pubblici ovvero per motivi di giustizia, purché prestate senza vincolo di subordinazione e in mancanza di un'organizzazione di mezzi e di persone preordinata al loro svolgimento ...”. E a tale norma deve attribuirsi quella valenza retroattiva *generaliter* prevista per qualsiasi caso di interpretazione autentica.

8. Dunque in tal guisa, rispetto alle condizioni oggettive

precedentemente enunciate dalla giurisprudenza riguardo alla consulenza che il docente universitario a tempo pieno possa liberamente svolgere, l'attenzione risulta focalizzata su un duplice requisito negativo: l'assenza di un vincolo di subordinazione, rispetto al committente; e la mancanza di un'organizzazione di mezzi e di persone, tramite cui il docente svolga la consulenza stessa.

Orbene, ricordato come *negativa non sunt probanda*, nessuno di tali requisiti appare dimostrato dalla Procura odierna attrice; e neppure può desumersi in via presuntiva. Anzi il modesto numero degli incarichi annuali conferiti al Flora ed il loro controvalore non particolarmente rilevante, oltreché calante nel tempo ed altresì di gran lunga inferiore rispetto alla retribuzione notoriamente spettante ad un docente universitario a tempo pieno, confortano la tesi dell'occasionalità delle consulenze per cui è lite e, comunque, escludono il loro carattere professionale. Né la titolarità di una partita IVA implica che la relativa attività rivesta carattere di abitudine e sistematicità: cioè che essa contrasti con il dovere di esclusività (Terza sezione giurisdizionale centrale d'appello, sentenza n° 215/2022).

9. Infine va rigettato anche il terzo capo della pretesa attorea: perché la sussistenza di un danno erariale conseguente alla violazione dell'obbligo di esclusività e di fedeltà, misurabile in termini di distrazione di energie e di alterazione del sinallagma contrattuale intercorrente con l'ateneo o, comunque, di concreto pregiudizio all'attività didattica, non può essere desunta *sic et simpliciter* dallo svolgimento di incarichi esterni: i quali, oltretutto, s'è appena visto

come dovessero reputarsi liberamente esercitabili dal Flora.

Invece, rilevato come tale peculiare voce di danno debba formare oggetto di specifica allegazione e di prova (*ex plurimis*: Seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, sentenza n° 138/2020) da parte della Procura regionale, nel caso di specie costei si è limitata a postulare apoditticamente che la maggior retribuzione insita nel regime a tempo pieno sarebbe indebita perché il Flora (pag. 12 della citazione):

- si era reso “... inottemperante agli obblighi di esclusività della prestazione lavorativa a favore dell’ateneo ...”, il che neppure può dirsi rispondente al vero, per quanto appena considerato a detrimento del secondo capitolo di danno;
- aveva violato il “... divieto di assumere incarichi gestionali ...” presso imprese, perciò divenendo indebita per il semplice fatto che tali attività precluse siano state da lui svolte, però in assenza di qualsiasi prova circa le energie lavorative che lui abbia distolto dall’attività di docenza a tempo pieno ovvero di una declaratoria di decadenza da quest’ultimo regime adottata dall’ateneo.

Peraltro, a quest’ultimo proposito, giova osservare come l’art. 6 del regolamento di ateneo (all. 1 alla citazione) renda compatibile finanche con una docenza universitaria a tempo definito lo svolgimento di attività extra – istituzionali in misura di 375 ore annue.

10. Nonostante la totale infondatezza della domanda attorea, l’anteriorità della citazione introduttiva rispetto alla norma di interpretazione autentica riguardante il secondo capitolo di danno, cioè quello più quantitativamente rilevante fra i tre azionati dalla Procura

regionale, giustifica l'integrale compensazione delle spese sostenute dal Flora per la propria difesa.

P . Q . M .

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, definitivamente pronunciando in merito al giudizio n° 73879:

- 1) rigetta la domanda attorea;
- 2) dichiara integralmente compensate le spese di lite sostenute dal Flora per la propria difesa.

Così deciso a Napoli nella camera di consiglio del 14 marzo 2024.

IL GIUDICE ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(Eugenio Musumeci)

(Paolo Novelli)

(firma digitale)

(firma digitale)

Depositata in Segreteria in data 03/02/2025

Il Direttore della Segreteria

(Maurizio Lanzilli)

(firma digitale)