



**SENTENZA 498/2023**

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA**  
**CAMPANIA**

composta dai seguenti magistrati:

|                    |                       |
|--------------------|-----------------------|
| Michele ORICCHIO   | Presidente            |
| Rossella CASSANETI | Consigliere           |
| Flavia D'ORO       | Primo Ref. - relatore |

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **73806** del Registro di Segreteria instaurato ad istanza della Procura Regionale presso questa Sezione Giurisdizionale nei confronti della Prof.ssa Maria Rosaria PECCE, (c.f. PCCMRS63C51F839U), nata l'11.3.1963 a Napoli e residente in Bacoli (NA), via Cuma, n. 306, rappresentata e difesa, giusta procura in atti, dagli avvocati Paolo Renna (c.f. RNNPLA65E06F839W) e dall'avv. Flavia Lenhardy (c.f. LNHFLV71B67F839X) con i quali elegge domicilio presso il loro studio in Napoli alla via Cuma n. 6 (pec: [avvocatopaoloreнна@avvocatinapoli.legalmail.it](mailto:avvocatopaoloreнна@avvocatinapoli.legalmail.it); [studiolenhardy@pec.it](mailto:studiolenhardy@pec.it));

**LETTI** l'atto di citazione, gli altri atti e documenti di causa;

**CHIAMATA** la causa nella pubblica udienza del giorno 25 maggio 2023, con l'assistenza del segretario dott.

Francesco Fiordoro, sono presenti il P.M. nella persona del V.P.G. Raffaele Cangiano, gli avv. Paolo Renna e Flavia Lenhardy, per la convenuta.

### **SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

**1.** Con atto di citazione, del 21.12.2022, la Procura contabile evocava in giudizio Pecce Maria Rosaria, nella qualità di professore ordinario presso l'Università degli Studi del Sannio di Benevento – Dipartimento di Ingegneria - per sentirla condannare al pagamento, in favore del suddetto Ateneo, della somma di euro 226.963,95, oltre rivalutazione, interessi e spese di giustizia, per violazione dell'art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001.

Nel proprio atto introduttivo, la Procura rappresentava che, a seguito di un esposto dell'1.8.2017 – e della successiva relazione della Guardia di Finanza del 14.7.2022 - era emersa una fattispecie di danno erariale, a carico della prof.ssa Pecce, conseguente allo svolgimento di incarichi astrattamente incompatibili con il regime di docente a tempo pieno e in difetto delle prescritte autorizzazioni datoriali, con mancato riversamento in favore dell'Ateneo dei compensi indebitamente percepiti.

**2.** In risposta all'invito a dedurre, notificato il 1° agosto 2022, la prof.ssa Pecce formulava deduzioni difensive. La Procura riteneva che le stesse fossero idonee a superare solo alcune delle contestazioni (in particolare 4 degli incarichi contestati) e, pertanto, il requirente esercitava l'azione erariale con atto di citazione del 21.12.2022.

**3.** Nella prospettazione accusatoria, l'illecito amministrativo in esame dipende dalla condotta con cui l'interessata avrebbe consapevolmente svolto incarichi ed attività *extra-istituzionali*, in spregio della normativa sul cumulo di impieghi ed in violazione dei propri obblighi di servizio, omettendo di riversare, in favore dell'Ateneo di appartenenza, gli ingenti compensi percepiti all'esterno.

Il complessivo danno contestato nell'atto di citazione, pari ad euro **226.963,95**, veniva articolato in due distinte voci, segnatamente individuate:

**A)** nell'importo di euro **41.097,81** (in origine pari ad euro 100.559,76) a titolo di compensi percepiti per 4 incarichi non autorizzati. Tale danno patrimoniale consiste nel mancato riversamento degli emolumenti ricevuti in occasione delle attività extraprofessionali esercitate senza la prescritta autorizzazione, da calcolarsi al lordo del fatturato, come indicato dalla sentenza delle SSRR n. 13/2021/QM.

**B)** nella somma di euro **185.866,14** (di pari importo a quella individuata nell'invito a dedurre) corrispondente alle differenze retributive, per gli anni dal 2012 al 2015 e nel 2017, tra il regime di impiego a tempo pieno cui formalmente era sottoposta la convenuta e quello a tempo definito, di fatto realizzato (ovvero: danno da violazione del regime di esclusiva, da intendersi quale mancato riversamento degli emolumenti percepiti in ragione di un'attività non liberamente espletabile nonché quale nocumento da percezione indebita di retribuzione maggiorata per aver violato il regime a tempo pieno).

In particolare, venivano contestati i seguenti quattro incarichi:

a) incarico di docenza conferito il 22.2.2014 dall'ordine degli ingegneri della provincia di Benevento per euro **850,00 lordi**; tale incarico rientrerebbe, infatti, tra le "funzioni didattiche e di ricerca svolte presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro", per i quali la circolare rettorale del 2011 richiedeva l'autorizzazione;

b) incarico presso il Comune di Napoli quale presidente della Commissione di collaudo, conferito con decreto commissariale n. 7 del 1.3.2010 avente per oggetto "lavori di realizzazione di ripristino e completamento del parcheggio di interscambio con la Stazione SEPSA di Pianura", per un compenso lordo di **euro 23.474,16**;

c) incarico di consulenza sui danni alla pavimentazione dell'impianto di trattamento dei rifiuti di Casalduni conferito dalla Sannio Ambiente e Territorio (SAMTE) s.r.l. nel 2014 per un importo lordo di euro **2.704,00**;

Tali incarichi rientrerebbero tra le attività caratterizzanti l'attività professionale di ingegnere e quindi sarebbero incompatibili con la posizione di docente a tempo pieno (cfr. atto di indirizzo MIUR n. 39/2018 e art. 2, comma 2 lett. b) reg. Ateneo);

d) incarico relativo alla partecipazione alla commissione di collaudo conferito dall'Università Magna Grecia con decreto rettorale n. 718 del 29.10.2004 per un importo lordo di euro **14.069,65** (mandati di pagamento degli anni 2013 e 2014 per euro 11.778,81 e di euro 2.290,84); tale incarico sarebbe soggetto ad autorizzazione, come da regolamento di Ateneo del 2000

e sarebbe comunque incompatibile con la posizione di docente a tempo pieno.

Nell'atto di citazione la Procura, ricostruito il quadro normativo di riferimento, individuava la condotta contestata nello svolgimento dell'espletamento di attività rientranti di fatto nell'esercizio di una attività libero-professionale e nella mancata autorizzazione da parte dell'Amministrazione di appartenenza; le violazioni sarebbero connotate da dolo, essendo la convenuta pienamente consapevole della sussistenza dell'obbligo di chiedere l'autorizzazione o di non poter svolgere gli incarichi in violazione dell'obbligo di esclusiva; il danno si sarebbe quindi rivelato solo all'esito delle complesse investigazioni svolte dalla Guardia di Finanza.

**4.** Instauratosi il contraddittorio e fissata l'udienza di discussione per il 25 maggio 2023, l'odierna convenuta, con memoria di costituzione del 04.05.2023, preliminarmente eccepiva la prescrizione dell'azione contabile per lo spirare del termine quinquennale decorrente dall'avvio nel febbraio 2017 dell'indagine della Guardia di Finanza ovvero dal 27.7.2017, data dell'esposto inviato all'Ateneo e alla Procura. Confutava, al riguardo, l'ipotizzato doloso occultamento - che richiede l'esistenza di atti idonei a celare l'esistenza del pregiudizio - sul presupposto che le attività svolte, oltre ad essere autorizzate o comunicate all'Università, sono riportate nel *curriculum* della docente, consultabile sul sito istituzionale, e i conferimenti di incarichi da parte degli Enti pubblici sono pubblicati sui rispettivi siti istituzionali. Nel merito, ricostruito il quadro normativo vigente, sosteneva che gli incarichi contestati non

possano considerarsi come vera e propria attività di libera professione, bensì costituiscano attività consulenziale e/o liberamente esercitabile senza necessità di alcuna autorizzazione, ai sensi dell'art. 6, comma 10, della legge Gelmini del 2010 e dell'art. 11, comma 5, d.p.r. n. 382/1980. Richiamava le circolari MIUR e la giurisprudenza citabile in merito al concetto di attività consulenziale liberamente esercitabile. Evidenziava, a tale proposito, l'esiguità del numero degli incarichi contestati nell'arco di 15 anni, il che dimostrerebbe il carattere occasionale e non professionale delle attività svolte; l'esiguità degli onorari percepiti dalla docente; la tipologia degli incarichi, rientranti nella materia specialistica della convenuta; infine, evidenziava che l'attività espletata si è sempre conclusa con un parere supportato da studi e competenze scientifiche che, sebbene riferito ad un caso concreto, non è consistita in attività di progettazione o direzione lavori.

Con riguardo ai singoli incarichi contestati, faceva presente che:

- l'incarico conferito dalla SAMTE s.r.l. (società partecipata dalla Provincia di Benevento) non rientra tra gli incarichi soggetti ad autorizzazione né a comunicazione, in quanto il regolamento di Ateneo del 2000 deve ritenersi superato dalla legge Gelmini. La comunicazione postuma inviata all'Ateneo rileverebbe ai fini dell'esclusione dell'elemento soggettivo o come termine per la decorrenza della prescrizione. Nel merito, rilevava che trattasi di incarico non di consulenza professionale ma di natura occasionale, su una specifica

questione, rientrante nelle attività liberamente esercitabili secondo la l. 240/2010 e il d.p.r. 382/1980, in quanto svolta per un ente pubblico ed in ragione della specifica competenza della docente. Ciò sarebbe confermato anche dallo stralcio, nella prospettazione accusatoria, di altri tre incarichi di consulenza, originariamente contestati dalla Procura, con riguardo ai quali la comunicazione è stata ritenuta idonea ad escludere l'antigiuridicità della condotta.

- Quanto all'incarico di docenza conferito dall'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Benevento, sosteneva che esso non sarebbe un incarico riconducibile alle funzioni didattiche di cui alla circolare rettorale del 2011, consistendo in una lezione a carattere occasionale.

- Quanto agli altri due incarichi relativi alla partecipazione a Commissione di collaudo (svolti per il comune di Napoli e per l'Università Magna Grecia), sosteneva che si tratta di attività liberamente esercitabile ai sensi del d.p.r. 382/80, in quanto svolgimento di attività specialistica per la quale non è richiesta l'iscrizione all'Albo nel caso di dipendenti della p.a. e di natura occasionale e non attinente alla libera professione.

In generale, la convenuta evidenziava che l'attività di consulenza o di collaudo non può essere qualificata come libera professione per la sola circostanza che sia stata esperita ai fini della risoluzione di un caso specifico e non per attività di ricerca teorica; ciò che rileva è, infatti, la frequenza temporale e le modalità di svolgimento; concludeva, quindi, in merito alla

legittimità degli incarichi, come confermato dallo stesso Ateneo, trattandosi di attività di consulenza occasionale e non di libera professione, per la quale non è necessaria l'iscrizione all'albo professionale, espletata in qualità di esperto della materia, conclusa con un parere o relazione e che non ha intralciato lo svolgimento dell'attività di docente.

Con riferimento al danno da violazione dell'obbligo di esclusiva, nella memoria si evidenziava che l'arco temporale individuato dalla Procura per la predetta violazione (relativo agli anni 2012, 2013, 2014, 2015, 2017) non trova riscontro nell'attività individuata come indebita, in quanto i 4 incarichi contestati nell'atto di citazione si riferiscono agli anni 2012, 2013, 2014. Mancherebbe, inoltre, la prova che l'attività extraistituzionale prestata abbia interferito sul regolare svolgimento dell'attività di docente universitario a tempo pieno (citava a sostegno sentt. n. 108/2022 sez. lazio e 78/2022 I giur. App.).

**5.** All'odierna udienza, le parti presenti ribadivano le conclusioni rassegnate riportandosi ai rispettivi atti.

**6.** All'esito della discussione la causa veniva trattenuta per la presente decisione.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

**1.** La fattispecie di responsabilità sottoposta all'odierno esame del Collegio concerne il documento finanziario asseritamente cagionato all'Università degli Studi del Sannio di Benevento per effetto del mancato riversamento dei compensi percepiti dalla convenuta per 4 incarichi svolti in assenza delle preventive autorizzazioni datoriali e incompatibili con l'attività di

docente universitario.

A titolo di danno, oltre agli importi trattenuti e non devoluti in favore dell'Ateneo, la Procura agente ha contestato anche le differenze retributive tra il regime di lavoro a tempo pieno e quello a tempo definito.

**1.1.** Il “*thema decidendum*” concerne quindi la violazione o meno dell'art.53, co.6-7*bis*, del d.lgs. n.165 del 2001 a seguito dell'espletamento di attività extralavorative non autorizzate o non autorizzabili da parte di pubblici dipendenti. La norma si inquadra nell'ambito del generale principio di esclusività delle prestazioni nel lavoro pubblico *ex art.98 cost.* ponendo la distinzione tra attività vietate (art.60 segg. d.p.r. 3/1957, richiamato dall'art.53, co.1, d.lgs. n.165 del 2001), attività autorizzabili (art.53, co.2 e 7, d.lgs. n.165 del 2001) e attività liberalizzate (art.53, co.6, d.lgs. n.165 cit.) e tipizzando le conseguenze derivanti dall'espletamento di attività vietate o non autorizzate *ex art. 53, co.7, d.lgs. n.165 (ex pluribus, C. conti, sez. Lombardia 11/2020)*.

Il caso in esame riguarda un professore universitario, appartenente, come tale, a carriera non privatizzata retta, anche sul piano delle attività extralavorative vietate, autorizzabili o liberalizzate, da un peculiare regime, distinto a seconda che si tratti di professori a tempo pieno o a tempo definito, e significativamente diverso da quello al quale sono sottoposti i restanti pubblici dipendenti, ovvero quello normato dall'art.11, co.5, d.P.R. n.382 del 1980 e soprattutto oggi dall'art.6, co.9 e 10, l. n.240 del 2010, da coordinare con i precetti generali dell'art.53, d.lgs. n.165 citato.

**2.** Va premesso, prima di analizzare il merito, che, dopo alcune incertezze iniziali, è oggi pacifica la giurisdizione esclusiva di questa Corte sul mancato versamento delle somme dovute dal pubblico dipendente alla propria amministrazione ai sensi dell'art.53, co.7, d.lgs. n.165, e che la disposizione di cui al comma 7 *bis* dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotta dalla legge n. 190 del 2012, nell'attribuire testualmente la giurisdizione alla Corte dei Conti, non riveste carattere innovativo, ma si pone in "rapporto di continuità regolativa" con l'orientamento giurisprudenziale già delineatosi, con la conseguenza che la regola da essa esplicitata a livello di fonte legale era valida anche in precedenza, sia nell'attuale che nella pregressa formulazione (anteriore alla novella apportata dalla l. n.190 del 2012): così Cass., sez.un., 14.1.2020 n. 415; id., sez.un., 26.6.2019 n.17124; id., sez.un., 2.11.2011 n.22688; id., sez.un., 22 dicembre 2015, n. 25769; C.conti, sez.Lombardia, 25 novembre 2014 n. 216).

Pertanto, al pari di quanto ritenuto dalle Sezioni Unite della Cassazione in riferimento all'art. 58 della legge 8 giugno 1990, n. 142, il quale ha disposto per gli amministratori degli enti locali l'osservanza delle disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato, con l'effetto di estendere al settore della responsabilità per danno erariale arrecato dall'amministratore all'ente locale le norme di carattere processuale attribuenti la giurisdizione alla Corte dei conti (Cass. sez.un., 30 giugno 1999, n. 360, Cass., sez.un., 6 giugno 2002, n. 8229, Cass., sez.un., 9 febbraio 2010, n. 2786), l'anzidetta disposizione del

comma 7 *bis*, per il principio *tempus regit actum*, è da ritenersi applicabile comunque ai giudizi di responsabilità instaurati dopo l'entrata in vigore della legge (che lo ha introdotto: legge n. 190 del 2012), ancorché per fatti commessi in epoca anteriore (così testualmente Cass., sez.un., 26.6.2019 n.17124 cit.).

Pertanto, la giurisdizione di questa Corte sussiste oggi per il danno erariale nascente dal mancato versamento delle somme dovute dal pubblico dipendente alla propria amministrazione ai sensi dell'art.53, co.7, d.lgs. n165, quale che sia la data di espletamento delle attività extralavorative. *“La condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebitamente percettore, di cui al successivo art. 53, co.7 bis, dà quindi luogo ad un'ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio del danno da mancata entrata per l'amministrazione di appartenenza del compenso indebitamente percepito e che deve essere versato in un apposito fondo vincolato. Dalla natura risarcitoria di tale responsabilità consegue l'applicazione degli ordinari canoni sostanziali e processuali della responsabilità, con rito ordinario, previa notifica a fornire deduzioni di cui all'art. 67 c.g.c.”* (C. conti, sez. Lombardia 11/2020).

**3.** Il collegio, in via preliminare, ritiene di dover vagliare l'eccezione di prescrizione dell'azione che secondo il difensore della convenuta sarebbe maturata per decorso del termine quinquennale dai fatti contestati, opponendosi, altresì, alla tesi del doloso occultamento del danno sostenuta dal requirente.

In proposito, l'art. 1, comma 2, l. n. 20/1994 dispone

che “*il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta*”.

In altri termini, con la richiamata disciplina il legislatore ha stabilito la decorrenza della prescrizione dal momento della conoscibilità obiettiva del danno, facendo salvo il principio della conoscenza effettiva soltanto in caso di occultamento doloso.

Tale ultima ipotesi rileva non tanto sotto il profilo soggettivo della condotta occultatrice dell'autore, bensì con riferimento al profilo oggettivo dell'impossibilità dell'Amministrazione danneggiata e/o della Procura attrice di conoscere il danno e di azionarlo tempestivamente in giudizio ai sensi dell'art. 2935 c.c.; (II Sez. App., sent. n. 592/2014 e n. 1094/2015).

Al riguardo i Giudici contabili hanno, in più occasioni, rimarcato che, in presenza di un obbligo di informare a carico del convenuto, la relativa omissione deve ritenersi certamente dolosa e consapevole ove si correli ad un atto dovuto per legge o per contratto, laddove il comportamento atteso riguardi uno specifico obbligo di comunicazione, informazione o denuncia, la cui violazione risulti sanzionata dall'art. 1, comma 3, l. n. 20/1994 (*ex plurimis*, I Sez. App., sent. n. 81/2021; Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 100-2022; Sez. Giur. Campania, sent. n. 283-2022).

Diversamente, non si richiedono all'autore dell'illecito ulteriori e diverse attività volte a dissimulare l'esistenza del pregiudizio, configurandosi il doloso occultamento anche in presenza di un mero silenzio maliziosamente

serbato su alcune circostanze da parte di chi abbia il dovere giuridico di farle conoscere.

La giurisprudenza afferma, in particolare, che l'omessa comunicazione costituisce ex se occultamento doloso: *“Ora, l'aver, in specie, previsto delle attività compatibili ed autorizzabili e delle attività assolutamente incompatibili, implicava inevitabilmente che per lo svolgimento delle stesse, ove non liberalizzate, doveva sempre formularsi una domanda, anche all'evidenza per le attività incompatibili, il cui svolgimento in tale caso sarebbe stato negato dall'Ateneo. In sostanza, lo spiegamento di attività potenzialmente incompatibili deve essere oggetto di doverosa informativa al datore di lavoro, specialmente in relazione alla posizione del prevenuto, Professore ordinario, prima a tempo pieno e poi a tempo definito, alla sua qualifica, formazione e preparazione nonché ai livelli di cautela suggeriti dalle concrete circostanze. Di tal ché, come rilevato dal Procuratore appellante, la circostanza che determinate attività extra universitarie possano essere autorizzate rendeva evidente che le stesse dovessero essere - in termini di ricorrente obbligo giuridico, quale intermediato dalla evocata disciplina di settore e non - tutte portate a conoscenza dell'Amministrazione universitaria. E la mancata richiesta di autorizzazione (vale a dire l'omessa informativa), sia pure per le attività incompatibili destinata a un epilogo di rigetto da parte della P.A., veniva ad integrare la condotta tesa all'occultamento dell'asserito danno, mentre elemento costitutivo del fatto dannoso doveva ritenersi il mero svolgimento dell'attività, vietata a monte dal legislatore, in contrasto con lo status di professore ordinario a tempo pieno e definito”* (Sezione

III appello n. 55 del 2 febbraio 2017. In termini analoghi, Sezione III appello, n. 345 e 254/2016, e n. 514/2016; Sezione II appello, n. 120 e 165 del 2021, n. 77, 334, 185 del 2019; n. 305, 250, 164, 147. 123 del 2020).

Il suddetto schema concettuale trova piena applicazione nella fattispecie in rilievo ove la convenuta, in spregio dei propri obblighi di servizio, ha omesso di domandare all'Ateneo di appartenenza la necessaria autorizzazione per lo svolgimento di incarichi esterni con successivo mancato riversamento dei compensi indebitamente percepiti.

Infatti, con riguardo ai docenti universitari a tempo pieno, il quadro normativo di riferimento (art. 60 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3; art. 11 d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382; art. 53, comma 7, del d. lgs. n. 165 del 2001; art. 6 l. n. 240/2010) conferma la scelta legislativa di vietare le attività retribuite non previamente autorizzate, al punto da rendere assolutamente incompatibile l'esercizio di attività imprenditoriali o libero-professionali - sanzionabile anche sul piano disciplinare (Corte conti, II App. n. 165/2021 sopra citata). A tal fine, l'amministrazione di appartenenza deve essere posta nella condizione di conoscere, preventivamente, la quantità e la qualità degli incarichi di volta in volta ricevuti dal proprio dipendente, anche per poter valutare eventuali conflitti di interesse, mediante comunicazione ad hoc e richiesta di autorizzazione.

Alla luce di tali canoni esegetici e del quadro normativo di riferimento (art. 53, commi 7 e 7 bis, d.lgs. n. 165/2001, nonché dei più generali obblighi di

correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c.), non appare revocabile in dubbio che l'odierna convenuta avesse un obbligo specifico, nella fattispecie disatteso, di informare il proprio datore di lavoro, cui non ha chiesto alcuna autorizzazione preventiva né rivolto alcuna comunicazione.

Ritiene il Collegio, che il doloso occultamento del danno sussiste nonostante l'interessata abbia dichiarato fiscalmente gli incarichi svolti - in quanto l'Università - soggetto legittimato insieme alla Procura a conoscere il danno e a compiere atti interruttivi - è rimasta estranea a tale attività e si è trovata per anni nell'impossibilità di avere contezza dell'illecito, in assenza di apposite comunicazioni e richieste di autorizzazione ad essa specificamente indirizzate. Non assume infatti rilievo, ai fini dell'esclusione dell'occultamento, la circostanza che l'odierna convenuta non si sia "attivata" per nascondere all'Ateneo le attività extra-istituzionali, ma le abbia esercitate apertamente, provvedendo ai correlati adempimenti fiscali e contributivi. I descritti comportamenti, invero, non sono idonei a integrare l'assolvimento degli obblighi di informazione che avrebbero dovuto essere ottemperati, né è, inoltre, sufficiente a rendere edotto il datore di lavoro dell'attività extra-lavorativa svolta la menzione dei progetti relativi agli incarichi contestati nel *curriculum vitae* della convenuta, pubblicato sul sito istituzionale dell'Università né la pubblicazione dei provvedimenti di conferimento degli incarichi sui siti istituzionali degli Enti affidatari. Tali documenti, infatti, non costituiscono

comunicazioni ufficiali, oggetto di riscontro o controllo da parte dell'Amministrazione.

Per l'incarico SAMTE, poi, nella nota dell'Università degli Studi del Sannio del 25.3.2022 si rappresenta che alcuni incarichi – tra cui quello presso la società SAMTE S.r.l. - “sono stati comunicati dalla docente all'Ateneo, esclusivamente ai fini statistici e di monitoraggio, quali consulenze, liberamente svolgibili ai sensi dell'articolo 6, comma 10, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e, quindi, non soggette ad autorizzazione preventiva”. Occorre però osservare che la nota risale ad epoca recente, comunque posteriore all'avvio delle indagini, e che non sono stati prodotti i documenti stessi a riprova del fatto che sia stata chiesta l'autorizzazione. E' anzi agli atti (all. 31 alla informativa della GdF del 14.7.2022) una nota del 4.8.2017 con cui la Prof.ssa Pecce comunicava al Rettore alcuni incarichi esterni relativi al periodo 2012-2016 in relazione ai quali non erano pervenute le relative comunicazioni e tra essi figura la consulenza per SAMTE s.r.l.

Per l'incarico dell'Università Magna Grecia non può parimenti darsi rilievo – al fine di escludere l'occultamento doloso - al protocollo di intesa del 5.9.2002 tra Università degli Studi Magna Grecia di Catanzaro e Università degli Studi del Sannio, in quanto concernente “la realizzazione di iniziative finalizzate alla collaborazione didattica e scientifica e alla cooperazione per il perseguimento di livelli ottimali di qualità nella erogazione dei servizi” (allegato n. 26 alla memoria) in quanto – in disparte il diverso contenuto dell'incarico

contestato – non si evince dalla predetta nota che l'Università conoscesse l'incarico di collaudo contestato. L'esordio del termine prescrizionale dev'essere, quindi, ravvisato nella data di conoscenza effettiva del pregiudizio in favore dell'Attore pubblico, avvenuta all'esito delle indagini della Guardia di Finanza con la conseguenza che l'eccezione di prescrizione dell'azione deve essere respinta per mancato decorso del termine quinquennale alla data di deposito dell'atto di citazione rispetto all'esito delle indagini della Guardia di Finanza (14.7.2022).

Ritiene il Collegio che non può peraltro ancorarsi il suddetto termine prescrizionale alla data dell'esposto (ricevuto da parte della Procura in data 1/8/2017 prot. N. 11136 del 1/08/2017 e dall'Università il 31.7.2017, prot. n. 9529) in quanto non rivelatore di tutti gli aspetti della condotta poi contestata alla convenuta. Invero, deve ritenersi che *“il requisito della specificità e concretezza della notizia di danno sia soddisfatto in presenza di una informazione comunque acquisita, relativa ad un fatto, anche non completo in tutti suoi elementi, ma individuato nelle sue linee essenziali, e comunque presentante una obiettiva capacità di produrre un danno erariale, sì da richiedere lo svolgimento dell'attività istruttoria volta ad accertare la sussistenza di tutti i presupposti che concorrono a configurare la responsabilità amministrativa”* (SS.RR. n. 12/2011/QM cit.). Il riferimento alla *“informazione comunque acquisita”* convalida l'assunto che la notizia (quale contenuto) deve prescindere dalla natura e dalla forma del documento (quale contenente). L'unico parametro, normativamente

*posto, al fine di valutare la validità o meno delle indagini in relazione al punto di origine delle stesse, è, infatti, rappresentato solo ed esclusivamente dalla “concretezza” e “specificità”, ben potendo costituire – in tal ottica – valida informativa anche un articolo pubblicato su un giornale o, addirittura, un esposto anonimo”. (Corte dei conti, SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO, SENTENZA n. 145 del 04/06/2020).*

In ogni caso anche a volere valorizzare tali elementi in senso contrario (e cioè come validamente valutabili ai fini del calcolo della prescrizione), almeno con riguardo all'incarico SAMTE (specificamente individuato nell'esposto), il termine non potrebbe comunque dirsi superato dato che l'invito a dedurre, notificato in data 1.8.2022, sarebbe comunque intervenuto entro il quinquennio con effetto interruttivo, tenuto conto altresì di quanto stabilito dall'art. 85, comma 4, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, e ss.mm.ii., secondo cui: “a decorrere dall'8 marzo 2020 si intendono sospesi anche i termini connessi alle attività istruttorie preprocessuali, alle prescrizioni in corso” (vedasi sul punto, Sez. Giurisd. Campania sent. n. 212/2022; Sez. Giurisd. Sicilia, sent. n. 399/2021).

Parimenti, anche qualora si volesse ancorare, per l'incarico SAMTE, il suddetto termine prescrizione alla data della nota del 4.8.2017 - con cui la Prof.ssa Pecce comunicava al Rettore, tra l'altro, la consulenza per SAMTE s.r.l. -, l'invito a dedurre ex art. 67 d.lgs. n. 174/2016 ha avuto effetto interruttivo, essendo stato notificato il 1.8.2022 e quindi in data utile entro il quinquennio. Pertanto, con riferimento ai citati

incarichi, ritiene questa Sezione giurisdizionale di dover concludere che non sia stata fornita adeguata prova del fatto che sia stata chiesta l'autorizzazione, ciò che comporta il ricorrere dell'occultamento doloso, in conformità alla giurisprudenza già citata con conseguente rigetto dell'eccezione di prescrizione.

**4.** Tanto precisato e passando al merito della controversia, ritiene il Collegio che la domanda attorea meriti parziale accoglimento.

Prima di procedere allo scrutinio degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, appare utile una breve precisazione circa la normativa di riferimento, ai fini del corretto inquadramento del caso portato all'odierno esame del collegio.

L'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165/2001 stabilisce che *“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”*.

Prevede, poi, che in caso di inosservanza del divieto *“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”*.

Il successivo comma 7-bis, introdotto con l. n. 190/2012, ha chiarito che *“l'omissione del versamento*

*del compenso da parte del dipendente pubblico indebitamente percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti”.*

*Il comma 6 prevede che “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. Sono nulli tutti gli atti e provvedimenti comunque denominati, regolamentari e amministrativi, adottati dalle amministrazioni di appartenenza in contrasto con il presente comma. 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;*

*f-bis) da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione nonché di docenza e di ricerca scientifica”.*

Sul divieto generale posto a carico dei pubblici dipendenti di svolgere attività extraistituzionali, art. 60 del d.P.R. n. 3/1957 art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, e sul relativo fondamento costituzionale rinvenibile 98 Cost., basti qui rinviare ex art. 17 disp. att. c.g.c., alla consolidata giurisprudenza contabile (ex multis, Sez. 2<sup>a</sup> app. sentt. nn. 277, 681 e 744 del 2018; nn. 86 e 175 del 2019; n. 84, 147, 305 del 2020; n. 121, 165, 197, 369 del 2021; n.147, 284, 337, 349 del 2022; Sez. 1<sup>a</sup> app. n.80/2017; n.457/2021; n.281/2022; Sez. 3<sup>a</sup> app. nn.95/2022).

**4.1.** Il quadro normativo appena richiamato risulta integrato da una serie di ulteriori interventi normativi di settore.

In primo luogo, l'art. 11 d.p.r. n. 382/1980 ha previsto che l'impegno dei professori ordinari possa essere a tempo pieno o a tempo definito e che ciascun professore possa optare tra uno dei due regimi, con domanda da presentare al Rettore almeno sei mesi prima dell'inizio di ogni anno accademico. Per compensare le limitazioni che derivano dalla scelta per il regime a tempo pieno, a partire dal citato d.p.r. sono state introdotte maggiorazioni stipendiali per i professori universitari che abbiano scelto tale regime, principalmente per l'obbligo di svolgimento di un maggior numero di ore di attività didattica. Il regime d'impegno a tempo definito:

a) è incompatibile con le funzioni di rettore, preside,

membro elettivo del consiglio di amministrazione, direttore di dipartimento e direttore dei corsi di dottorato di ricerca;

b) è compatibile con lo svolgimento di attività professionali e di attività di consulenza anche continuativa esterne e con l'assunzione di incarichi retribuiti ma è incompatibile con l'esercizio del commercio e dell'industria.

Il D.p.r. nel disciplinare l'impegno dei professori ordinari a tempo pieno e a tempo definito, ha ribadito, al comma 5 dell'art. 11, sulla falsariga del testo unico degli impiegati civili dello Stato, che *“Il regime a tempo pieno: a) è incompatibile con lo svolgimento di qualsiasi attività professionale e di consulenza esterna e con la assunzione di qualsiasi incarico retribuito e con l'esercizio del commercio e dell'industria; sono fatte salve le perizie giudiziarie e la partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti pubblici territoriali e degli enti di ricerca, nonché le attività, comunque svolte, per conto di amministrazioni dello Stato, enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale purché prestate in quanto esperti nel proprio campo disciplinare e compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali;*

*b) è compatibile con lo svolgimento di attività scientifiche e pubblicistiche, espletate al di fuori di compiti istituzionali, nonché con lo svolgimento di attività didattiche, comprese quelle di partecipazione a corsi di aggiornamento professionale, di istruzione permanente e ricorrente svolte in concorso con enti pubblici, purché tali attività non corrispondano ad alcun esercizio*

*professionale;*

*c) dà titolo preferenziale per la partecipazione alle attività relative alle consulenze o ricerche affidate alle Università con convenzioni o contratti da altre amministrazioni pubbliche, da enti o privati, compatibilmente con le specifiche esigenze del committente e della natura della commessa”.*

Il regime delle limitazioni, dapprima delineato dall'art. 11 d.p.r. cit., è stato aggiornato ad opera della l. n. 240/2010 che all'art. 6, commi 9 e 10, testualmente recita: *“l'esercizio di attività libero-professionale è incompatibile con il regime di tempo pieno. Resta fermo quanto disposto dagli articoli 13, 14 e 15 del Decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, fatto salvo quanto stabilito dalle convenzioni adottate ai sensi del comma 13 del presente articolo”.*

Aggiunge, poi, che *“i professori e i ricercatori a tempo pieno, fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali, possono 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. I professori e i ricercatori a tempo pieno possono altresì svolgere, previa autorizzazione del Rettore, funzioni didattiche e di ricerca, nonché compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso Enti pubblici e privati senza scopo di lucro, purché non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l'Università di appartenenza, a condizione comunque che l'attività non rappresenti detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate*

*dall'Università di appartenenza”.*

Il successivo comma 12, invece, in linea con il regime previgente (art. 11, comma 4, lett. b, d.p.r. n. 382/1980), ha confermato per i professori a tempo definito la possibilità di *“svolgere attività libero-professionali e di lavoro autonomo anche continuative, purché non determinino situazioni di conflitto di interesse rispetto all'ateneo di appartenenza”.*

Dunque, il richiamato sistema normativo intende individuare un difficile punto di equilibrio tra lo svolgimento di attività *extra-istituzionali* da parte del docente ed alcuni principi di rango primario, quali:

- il dovere di esclusività della prestazione lavorativa (art. 98 Cost.) in favore del datore pubblico, al fine di preservare il livello qualitativo e quantitativo della prestazione istituzionalmente dovuta in virtù del rapporto d'impiego;
- la tutela del buon andamento amministrativo, onde non attenuare, con attività caratterizzate da impegno professionale continuativo, l'indipendenza del lavoratore pubblico e il prestigio dell'Amministrazione.

La normativa richiamata consente quindi ai professori universitari che abbiano liberamente optato per il regime a tempo pieno l'espletamento di attività consulenziali a favore di soggetti pubblici e privati, ma a condizione che tali attività non integrino, di fatto, l'esercizio di una prestazione libero-professionale, in quanto tale incompatibile con lo status di professore a tempo pieno.

**4.2.** La circolare n. 14 dell'Ateneo del 4.10.2011 (recante le indicazioni operative ai fini della corretta applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo 6, comma 10,

della Legge 30 dicembre 2010, numero 240) ha operato una distinzione tra gli incarichi, compresi quelli retribuiti, conferiti da soggetti “esterni”, sia pubblici che privati, ai docenti e ai ricercatori universitari in servizio di ruolo, con regime di impegno a tempo pieno, al di fuori dei loro compiti istituzionali:

a) attività che possono essere svolte liberamente (tra cui: attività di valutazione e di “referaggio” - ivi comprese quelle connesse alla partecipazione alle commissioni esaminatrici degli esami di stato e di concorsi pubblici e ad altre commissioni alle quali i docenti e i ricercatori partecipano in qualità di esperti dei settori scientifico-disciplinari nei quali sono stati inquadrati; lezioni e seminari “...di carattere occasionale...”; attività di collaborazione scientifica e di consulenza che non si configurino come attività libero-professionali; attività di “...comunicazione e di divulgazione scientifica e culturale, anche mediante collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili...”; attività pubblicistiche ed editoriali).

In tal caso viene previsto che il docente o il ricercatore interessato deve inoltrare, in duplice copia, al Preside di Facoltà una comunicazione con la specificazione delle attività che intende svolgere, e deve dichiarare, sotto la propria responsabilità, che le attività oggetto dell’incarico non si configurano come attività libero-professionali, non pregiudicano il regolare svolgimento dei propri compiti istituzionali e non sono in contrasto con gli interessi dell’ateneo. Il Preside di Facoltà, dopo aver accertato che gli incarichi rientrano nella fattispecie in esame e che non sussistono fatti ostativi al loro

espletamento, appone sulla Comunicazione il proprio “Visto” e trasmette la stessa, ai soli fini statistici e di monitoraggio, alla Unità Organizzativa “Docenti e Ricercatori”.

b) attività soggette ad autorizzazione (ovvero: le “...funzioni didattiche e di ricerca svolte presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro...”; i “...compiti istituzionali e gestionali svolti, senza vincolo di subordinazione, presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro...”). Si precisa che “le stesse possono essere svolte dai docenti e dai ricercatori universitari, solo previo rilascio di apposita autorizzazione e a condizione che “...non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l’ateneo e che, comunque, le stesse non rappresentino un detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall’ateneo stesso...”.

**4.3.** Il Collegio richiama la giurisprudenza contabile che sul punto ha osservato che:

*“ le deroghe introdotte con la legge Gelmini non possono che essere di stretta interpretazione, proprio in quanto rappresentano “eccezioni” al divieto generale di svolgimento di attività libero professionale da parte del docente universitario, divieto confermato e ribadito nella stessa legge (art. 6, comma 9), e trovano giustificazione “nell’interesse generale di utilizzare le conoscenze tecnico-professionali dei professori esperti nei diversi settori della scienza e della ricerca con l’evidente conseguenza che non può rientrare nel regime derogatorio qualsiasi attività, ma soltanto quella rispetto alla quale sia funzionale la qualificazione di docente esperto nel proprio campo disciplinare (Sez. 2<sup>a</sup> app. n. 369/2021 cit.).*

*Pertanto, la locuzione “attività di collaborazione scientifica e di consulenza” deve essere interpretata in chiave restrittiva, non essendo consentita qualsiasi attività di “consulenza” esterna, bensì soltanto quella di carattere “scientifico”, ossia tale da involgere peculiari conoscenze e competenze maturate a un livello di altissima specializzazione nella materia. È da respingere, quindi, la tesi dell’appellato secondo cui la legge Gelmini avrebbe tacitamente abrogato l’art. 11 del d.P.R. 382/80, così liberalizzando lo svolgimento indiscriminato di qualsiasi attività consulenziale, mentre deve ribadirsi, al contempo, che quella consentita non è la “consulenza in senso ampio” come vorrebbe la difesa, ma, al contrario, quella di “collaborazione scientifica” di cui condivide la natura. L’attività di consulenza, infatti, non va intesa come qualcosa di diverso dalla collaborazione scientifica, di cui conserva la stessa natura e caratteristiche e non può in ogni caso coincidere, confondendosi, con l’attività libero-professionale svolta per conto di privati o di enti pubblici (Sez. 1<sup>a</sup> app. sent. n. 80/2017). Tale attività, infatti, rimane vietata anche all’indomani della legge Gelmini il cui art. 6, comma 9 (“L’esercizio di attività libero-professionale è incompatibile con il regime di tempo pieno”), non ha fatto altro che ribadire il divieto già sancito dall’art. 11 del d.P.R. n. 382/1980. Diversamente opinando se si desse un’interpretazione più estensiva della normativa, un docente a tempo pieno sarebbe libero di fare qualsiasi attività genericamente definita “di consulenza” retribuita con il pubblico e con il privato, anche in maniera continuativa, il che sarebbe in aperto contrasto con lo spirito dello stesso comma 10 e, in particolare, con il richiamato comma 9 (v. Sez. 1<sup>a</sup> app. n.*

457/2021).

*E' stato ribadito, infatti, che "la richiamata riforma Gelmini, nel riconoscere per i professori a tempo pieno la possibilità di esercitare liberamente la collaborazione scientifica e consulenza, tiene fermo il divieto di svolgimento di attività libero-professionale e, al contempo, assoggetta ad autorizzazione le attività di ricerca, o che comportino compiti di coordinamento e gestionali, limitando l'ambito di svolgimento di questi ultimi incarichi agli enti pubblici e agli enti privati privi di scopo di lucro (cfr., art. 6, commi 9 e 10, legge n.240/2010). Ciò implica, che la consulenza, per essere liberamente esercitabile, da un lato, deve essere svolta in maniera occasionale; dall'altro deve avere il contenuto di una prestazione di opera intellettuale, non caratterizzata dal compimento di attività tipicamente riconducibili alle figure professionali di riferimento, né può comprendere prestazioni a carattere strumentale o esecutivo" (v. Sez. 3<sup>^</sup> app. sent. n. 95/2022; Sez. 2<sup>^</sup> app. n. 147/2022). Ed ancora "Diversamente opinando (...), il divieto sarebbe facilmente aggirabile, per i professori a tempo pieno, mediante l'indicazione come mere consulenze di incarichi che, invece, hanno natura libero professionale 1<sup>^</sup> app. sent. n. 80/2017).*

*Le coordinate ermeneutiche individuate dalla giurisprudenza contabile, quindi, restringono la consulenza ammissibile a quella avente carattere scientifico, il cui contenuto, cioè, consiste in una prestazione di opera intellettuale resa da un esperto nel proprio campo disciplinare, in modo non organizzato, non implicante lo svolgimento di attività tipicamente riconducibile alle figure professionali di riferimento, non*

*comprensiva di prestazioni a carattere strumentale o esecutivo e che si chiuda con una relazione, un parere, uno studio. Le consulenze, comunque, devono essere svolte in modo occasionale, non abituale, né continuativo*". (Corte dei conti, SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO, SENTENZA n. 172 del 22/06/2023; cfr. altresì Sez. giur. Campania, sent. n. 387/2020).

La giurisprudenza contabile ha chiarito il confine tra l'attività consulenziale di tipo scientifico -liberamente esercitabile dal docente a tempo pieno (art. 6, comma 10, legge n. 240/2010) – e quella di tipo libero-professionale, allo stesso apertamente inibita dall'art. 6, comma 9, della legge n. 240/2010.

Tale precisazione si rende indispensabile in quanto il comma 10 non ha introdotto alcuna liberalizzazione dell'attività libero-professionale per i professori a tempo pieno, in deroga a quanto previsto dal precedente comma 9.

Una siffatta opzione ermeneutica, infatti, oltre a trovare insormontabile ostacolo proprio nel testuale divieto sancito dall'art. 6, comma 9, della legge n. 240/2010 ("L'esercizio di attività libero-professionale è incompatibile con il regime di tempo pieno"), nonché dalla normativa regolamentare interna dell'Ateneo, finirebbe per privare di significato la fondamentale distinzione tra attività a tempo pieno e a tempo definito, cui è correlato un diverso trattamento retributivo in ragione della differente incidenza del vincolo di esclusiva (cfr. Sez. III/A, sentenza n. 75/2020).

*"Ai fini dell'actio finium regundorum tra i concetti di*

*“consulenza scientifica” e di “attività libero-professionale”, la più recente e attenta giurisprudenza contabile (Sezione giurisdizionale per la Lombardia, sentenza n. 11/ 2020) ha formulato un criterio discrezionale fondato su un dato fattuale fondamentale e su due indici sintomatici.*

*Nel dettaglio:*

*“a) il dato fattuale basilare è dato della frequenza temporale dell’attività consulenziale svolta con continuità, assiduità e sistematicità nell’anno solare e/o in più anni, tale da diventare abituale e dunque ‘professionale’, ovvero un ulteriore ‘lavoro stabile’, talvolta addirittura primario, ancorché autonomo; questa interpretazione è confermata dall’art. 2, comma 6, legge n. 247/2012, che riserva a chi sia iscritto nell’albo professionale degli avvocati solo le consulenze legali svolte in modo ‘continuativo, sistematico, ed organizzato’, dunque solo le consulenze svolte ‘professionalmente’;*

*b) l’indice sintomatico reddituale dell’importo della attività svolta, se da attività extralavorative si consegue un reddito superiore a quello derivante dall’impiego pubblico da professore (elemento indicativo, anche se atomisticamente non fondante in via esclusiva, potendosi svolgere anche una sola consulenza spot annua, ma di importo relevantissimo, correlato alla rilevante qualificazione del professore e alla complessità ... della consulenza). (...)*

*c) l’indice sintomatico della apertura di partita IVA”.*

*(...) Lo stesso, tuttavia, costituisce un “elemento meramente indicativo, anche se in sé non fondante in via esclusiva, potendosi aprire partita IVA per attività occasionali”, ossia per “poche consulenze o poche*

*docenze” (Sezione giurisdizionale Lombardia, n. 11/2020, cit.).*

*Questa Corte, infatti, ha più volte ribadito che la professionalità dell’attività è desumibile non dalla mera tenuta di una partita IVA, ma dal suo consapevole e abituale utilizzo per lo svolgimento di una attività libero professionale, cioè non meramente occasionale (cfr. Sezione III/A, n. 198/2019, Sezione giurisdizionale Emilia-Romagna n. 150 del 2017; id. n. 204 del 2017; id. n. 209 del 2017 e n. 210 del 2017). Questa tesi, fondata su un elemento base (continuatività temporale dell’attività extraistituzionale) e due indici sintomatici (entità rilevante dei redditi extra e apertura di partita IVA), oltre a risultare coerente con il dato letterale e con la ratio delle disposizioni introdotte dalla “legge Gelmini” (quali desumibili anche dai lavori parlamentari preparatori), si pone in perfetta sintonia con la nozione di professionalità dell’attività imprenditoriale recata dall’art. 2082 c.c., la quale presuppone un esercizio stabile e non occasionale di attività anche non continuativa (es. attività stagionale, Cassazione n. 1051/1968).*

*Secondo la giurisprudenza, tale attività potrebbe non essere quella principale (Cassazione, n. 2321/1997 e n. 6395/1981) e ben potrebbe consistere anche in un solo affare, laddove abbia rilevanza economica e comunque esuli dal concetto di occasionalità e sia protratta nel tempo (Cassazione n. 8193/1997; id. n. 3690/1986).*

*Anche l’accurato atto di indirizzo del MIUR del 2018, prima richiamato, individua quale elemento caratterizzante della consulenza la “prestazione resa a titolo personale, non in forma organizzata, e a carattere non professionale, di natura occasionale e dunque non*

*abituale ma saltuaria”.*

*Del resto, la giurisprudenza contabile ha confermato che l'esercizio di attività libero-professionale ricorre anche nell'ipotesi di pluralità di attività [ricomprese in astratto tra quelle liberamente espletabili laddove vengano poste in essere occasionalmente e sporadicamente (es. singole consulenze)] qualora invece siano connotate in concreto da inequivoci profili di continuità, intensità e sistematicità (Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Emilia-Romagna, 29 giugno 2017 n. 150; Sezione giurisdizionale Lombardia, 29 settembre 2017 n. 140; TAR Sardegna, Sez. I, 21 dicembre 2015 n. 1212).*

*Tali criteri esegetici, del resto, risultano coerenti anche con la disciplina regolamentare interna dell'Ateneo, istituzionalmente deputata in via primaria, in virtù del rinvio operato dall'art. 53, comma 7 del d.lgs. n. 165/2001, ad individuare, come sollecitato dall'ANAC e dal MIUR, una chiara linea di demarcazione tra l'attività consulenziale scientifica (liberalizzata) e quella libero-professionale (non consentita ai professori a tempo pieno), nel difficile contemperamento tra l'attività extraistituzionale del docente e l'interesse primario dell'Amministrazione. (Corte dei conti, CAMPANIA, SENTENZA n. 387 del 04/09/2020)*

**5.** Tanto chiarito e passando ad esaminare il merito della controversia, il Collegio può procedere a verificare la sussistenza degli elementi tipici della responsabilità amministrativa: il rapporto di servizio fra danneggiante e danneggiato, la condotta illecita, connotata da dolo o colpa grave, il pregiudizio finanziario arrecato all'Università di appartenenza, il nesso eziologico tra la

condotta e l'evento dannoso.

**5.1.** Con riferimento al rapporto di servizio, il Collegio lo individua pacificamente nella relazione di pubblico impiego intercorrente tra il richiamato Ateneo e la convenuta, all'epoca dei fatti in servizio come professore ordinario del Dipartimento di ingegneria in regime di impegno a tempo pieno.

**5.2.** In ordine all'elemento della condotta illecita, la Procura ha contestato la violazione della normativa sulle incompatibilità del personale docente per omesso riversamento dei compensi per l'ammontare di euro **41.097,81** in relazione a quattro incarichi:

a) incarico di docenza conferito il 22.2.2014 dall'ordine degli ingegneri della provincia di Benevento per euro **850,00 lordi**; tale incarico rientrerebbe infatti tra le "funzioni didattiche e di ricerca svolte presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro", per i quali la circolare rettorale del 2011 richiedeva l'autorizzazione;

b) incarico di consulenza sui danni alla pavimentazione dell'impianto di trattamento dei rifiuti di Casalduni conferito dalla Sannio Ambiente e Territorio (SAMTE) s.r.l. nel 2014 per un importo lordo di euro **2.704,00**; tale incarico rientrerebbe tra le attività tipiche della professione di ingegnere e quindi incompatibile con la posizione di docente a tempo pieno; la rinvenuta comunicazione postuma non elide quindi l'antigiuridicità della condotta.

c) incarico presso il Comune di Napoli quale presidente della Commissione di collaudo, conferito con decreto commissariale n. 7 del 1.3.2010 avente per oggetto "lavori di realizzazione di ripristino e completamento del

parcheggio di interscambio con la Stazione Sepsa di Pianura”, per un compenso lordo di **euro 23.474,16**;

d) incarico relativo alla partecipazione a commissioni di collaudo conferiti dall’Università Magna Grecia con decreto rettorale n. 718 del 29.10.2004 per un importo lordo di euro **14.069,65** (mandati di pagamento degli anni 2013 e 2014 per euro 11.778,81 e di euro 2.290,84); entrambi gli incarichi riguardano l’attività di collaudo, tipica dell’attività professionale di ingegnere. L’incarico conferito dal Comune di Napoli ha infatti rivestito i caratteri di abitualità e sistematicità.

**5.3.** Con riferimento all’incarico di cui alla **lett. a)**, la Procura contesta l’assenza dell’autorizzazione prescritta dalla circolare rettorale del 2011, che richiede l’autorizzazione anche per *“le funzioni didattiche e di ricerca svolte presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro”*. Orbene, ritiene il Collegio che rileva in questo caso sia l’art. 53 comma 6 lett. f) bis d.lgs. 165/2001 – lettera aggiunta dall’articolo 7-novies del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7 e successivamente modificata dall’articolo 2, comma 13-quinquies, lettera b), del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, che ha aggiunto le parole: *“nonche’ di docenza e di ricerca scientifica”* – sia il comma 10 dell’art. 6 l. n. 240/2010, che prevede che *“i professori e i ricercatori a tempo pieno, fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali, possono svolgere liberamente, anche con retribuzione, attività di valutazione e di referaggio, lezioni e seminari di carattere occasionale...”*. Risulta agli atti che l’incarico di docenza risulta conferito il 21.2.2014 dall’Ordine degli ingegneri della Provincia di

Benevento nell'ambito di un corso di formazione rientrante nelle attività formative di cui al Protocollo d'Intesa tra il Consiglio Nazionale Ingegneri ed il Dipartimento della Protezione civile ed è stato espletato in due giornate per complessive 8,50 di docenza per un corrispettivo di 850,00 euro + IVA al lordo delle ritenute di legge.

Dunque, il descritto incarico rientra nell'ambito delle lezioni e seminari di carattere occasionale, non soggette ad autorizzazione secondo quanto previsto dalla legge e pertanto non è applicabile il comma 7 e 7 bis dell'art. 53 cit. in quanto il comma 6 dell'art. 53 cit. prevede che sono esclusi dall'applicazione della normativa di cui ai commi 7-13 determinati compensi, tra cui quello derivante da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione nonché di docenza e di ricerca scientifica.

Come evidenziato dalla giurisprudenza di questa Corte, *“L'espletamento di convegni, seminari, lezioni, docenze, eventi formativi, è testualmente liberalizzato sia dal regime generale valevole per tutti i pubblici dipendenti (v. art.53, co.6, lett.c ed f-bis, d.lgs. n.165 del 2001), sia da quello specifico previsto per i docenti universitari anche a tempo pieno (art.6, co.10, l. n.240 del 2010; in precedenza art.11, u.co., d.P.R. n.382 del 1980), che fa altresì riferimento alla “occasionalità” di tali interventi (ove sistematici, occorrerebbe autorizzazione per i professori, non prevista invece per i restanti dipendenti pubblici a fronte di una normativa che non fissa limiti quantitativi alla docenza), ben evidente nella specie, trattandosi di un*

*solo intervento*". (Corte dei conti, LOMBARDIA, SENTENZA n. 11 del 03/02/2020).

Né può ritenersi che l'incarico possa rientrare nell'ambito delle "funzioni didattiche e di ricerca" in relazione alle quali il comma 10 dell'art. 6 della legge n. 240 del 2010 (e il regolamento dell'Ateneo del 4.10.2011) - che deroga alle previsioni generali di cui all'art. 53 del DPR n. 165 del 2001 e, in particolare, alla lett. f – bis) del comma 6, che liberalizzava le "attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione, nonché di docenza e di ricerca scientifica" – richiede l'autorizzazione. Infatti, nel caso di specie si è trattato di attività di formazione di natura occasionale non configurabile come corso o modulo di insegnamento (cfr. atto di indirizzo MIUR del 14.5.2018). Non rileva ai fini della responsabilità di cui al comma 7 dell'art. 53 – che riguarda gli incarichi che necessitano di autorizzazione - il fatto che l'attività sia stata svolta senza la preventiva comunicazione prescritta dal regolamento di Ateneo del 4.10.2011 (inviata solo successivamente all'Ateneo, come rilevato dalla relazione della GdF del 14.7.2022), trattandosi di un adempimento non prescritto dalla legge ma previsto dal regolamento di Ateneo - al fine di accertare che gli incarichi rientrino nelle fattispecie che possono essere svolte liberamente e che non sussistono fatti ostativi al loro espletamento - e la cui violazione non rientra nell'ambito applicativo dell'art. 53 comma 7 d.lgs. 165/2001.

**5.4.** Quanto all'incarico di consulenza sui danni alla pavimentazione dell'impianto di trattamento dei rifiuti di

Casalduni conferito dalla Sannio Ambiente e Territorio (**SAMTE**) S.r.l. nel 2014, per un importo pari a **2.704,00** euro, la convenuta ha negato l'antigiuridicità della condotta sul presupposto della natura consulenziale e scientifica dell'incarico, liberamente svolto in assenza di autorizzazione, escludendo, per l'effetto, qualsivoglia obbligo di riversamento delle somme guadagnate.

Dall'analisi dell'oggetto dell'incarico, il Collegio ritiene tuttavia di aderire alla prospettazione della Procura, ritenendo che si tratti più correttamente di una consulenza professionale destinata ad offrire una soluzione al caso concreto e quindi rientrante nell'attività libero professionale vietata. Infatti, l'incarico concerne la *“verifica della idoneità strutturale dei lavori di costruzione dell'ala di biostabilizzazione nel capannone MVS presso Impianto STIR di CASADUNI (BN)”* eseguiti dalla DANECO Impianti s.r.l. al fine *“di un corretto prosieguo delle attività tecnico-amministrative poste in essere dal (RUP) per la verifica di una regolare esecuzione degli interventi eseguiti dall'impresa DANECO Impianti s.r.l.”*. (cfr. determinazione n. 161 del 19.6.2013 di SAMTE - all. all'esposto datato 11.7.2017).

L'incarico è stato conferito sotto la vigenza della l.240/2010, che ha previsto un regime meno restrittivo rispetto a quello dell'art. 11, comma 5, lett. a), d.p.r. 382/1980 (che vietava ambo le attività -consulenziali e libero professionali- ai professori a tempo pieno).

A tale riguardo il Collegio richiama, tuttavia, la giurisprudenza della Corte dei conti, ad avviso della quale *“il comma 10 dell'art. 6 della legge n. 240 del 2010, nel fare l'elenco delle attività liberamente espletabili,*

*“utilizza binomi copulativi, ovvero locuzioni composte da due parole appartenenti alla medesima categoria e unite dalla congiunzione “e” in relazione di uguaglianza e quasi – uguaglianza tra i due termini”, sicché “ogni singolo termine del binomio si pone in rapporto di specificazione, completando il significato del termine ad esso collegato” (Sez. Giur. Emilia – Romagna, sent. n. 37/2015). Ne consegue che l’attività di “consulenza” non è diversa dalla “collaborazione scientifica” e non può assolutamente tradursi in attività libero – professionale, ma deve essere intesa come “consulenza scientifica”. Diversamente argomentando, “il divieto sarebbe facilmente aggirabile, per i professori a tempo pieno, mediante l’indicazione come mere consulenze di incarichi che, invece, hanno natura libero – professionale” (Sez. I Centr. App., sent. n. 80/2017). Pertanto, la consulenza non può fornire risoluzione a problematiche concrete; dev’essere resa a titolo personale e non in forma organizzata; è di natura assolutamente occasionale; non può essere caratterizzata dal compimento di attività tipicamente riconducibili alle figure professionali di riferimento; costituisce una prestazione resa dal docente universitario in quanto studioso della disciplina, nelle tematiche connesse al proprio ambito disciplinare; si conclude con un parere, una relazione o uno studio (nello stesso senso, seppur successivo ai fatti di causa, l’atto di indirizzo del MIUR del 14.5.2018, in atti)”. (Corte dei conti, CALABRIA, SENTENZA n. 112 del 17/04/2020).*

Osserva il Collegio che le modalità concrete di svolgimento dell’incarico quali l’esame delle valutazioni tecniche e dei risultati delle prove effettuate, sopralluogo per prendere visione dello stato di fatto, calcoli per la

valutazione delle condizioni di sollecitazione e del livello di sicurezza strutturale della pavimentazione, definizione di eventuali indagini in sito e analisi dei risultati, portano a ritenere che non si sia trattato di mera consulenza, ma di attività costituente un supporto concreto nella realizzazione dei lavori di costruzione dell'aia di biostabilizzazione nel capannone MVS presso Impianto STIR di CASALDUNI (BN), in riferimento alla problematica insorta in riferimento alla idoneità del calcestruzzo impiegato per i suddetti lavori e alla idoneità della pavimentazione realizzata all'uso specifico per la quale è stata progettata, per cui veniva richiesto il parere alla convenuta *“al fine di dirimere esaustivamente le problematiche relative alla realizzazione della soletta”*. Le prestazioni svolte, infatti, hanno carattere strumentale o esecutivo e comunque appaiono ultronee rispetto alla mera consulenza-parere, avendo l'attività investito aspetti prettamente operativi, confluendo così in attività professionale.

Nella relazione finale di ottobre 2013 (“consulenza tecnica Danni alla pavimentazione dell'aia di stabilizzazione del capannone MVS dell'impianto di trattamento dei rifiuti di Casalduni (BN)”) si evince che il contributo fornito alla convenuta ha ecceduto i limiti del mero parere scientifico, involgendo non solo attività strumentali ed esecutive, ma investendo aspetti concreti, prettamente operativi e inserendosi in un contesto tipico di una attività progettuale di cui la docente era stata chiamata a verificare la sicurezza dello spessore della pavimentazione attraverso l'analisi dei dati disponibili (del progetto della pavimentazione, dei

risultati delle prove in sito sul calcestruzzo, della relazione della DANECO IMPIANTI srl e delle risultanze del sopralluogo), l'effettuazione di calcoli per la valutazione dello stato tensionale di esercizio della pavimentazione e l'esame degli effetti locali del danno arrecato alla pavimentazione.

La mancata richiesta di autorizzazione ha finito per impedire all'Amministrazione di poter venire a conoscenza di tale attività e di verificarne, al contempo, le reali caratteristiche (se, cioè, effettivamente espletabile senza autorizzazione ovvero se del tutto preclusa perché concretante attività libero professionale) e l'assenza di possibili profili di conflitto di interesse anche solo potenziale.

Non può, pertanto, rilevare - ai fini dell'esclusione dell'elemento soggettivo - la comunicazione postuma inviata all'Ateneo e riscontrata nella nota rettorale del 25.3.2022 prot. 8039 (che riferisce che *“gli incarichi presso...la società SAMTE S.r.l., società interamente partecipata dal Comune di Benevento...tutti soggetti pubblici, o ad intera partecipazione pubblica, sono stati comunicati dalla docente all'Ateneo esclusivamente ai fini statistici e di monitoraggio quali consulenze, liberamente svolgibili ai sensi dell'articolo 6, comma 10, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e quindi non soggette ad autorizzazione preventiva”*; cfr., relazione GdF 14.7.2022 *“detta attività è risultata essere stata comunicata dalla Docente all'Ente di appartenenza solo successivamente”* - pag. 22 della relazione, all. n. 31).

**5.5.** Con riferimento all'incarico presso il **Comune di Napoli** quale presidente della Commissione di collaudo

tecnico-amministrativo del parcheggio di Pianura, di cui alla lett. b), conferito in due fasi (decreto commissariale n. 7 del 1.3.2010 e determinazione n. 14 del 19.2.2013), sostiene la Procura che tale attività rientra tra quelle caratterizzanti l'attività professionale dell'ingegnere piuttosto che quella del professore e pertanto è incompatibile con la posizione di docente a tempo pieno. Infatti, trattandosi di una attività protrattasi per più anni, ha rivestito i caratteri della sistematicità ed abitualità e non certo della occasionalità. Orbene la procura ha agito per un importo pari a **23.474,16**, come risultante dalla certificazione unica 2015, afferente all'anno 2014, che corrispondono in parte (10.411,14 euro) al primo incarico e per la restante parte al secondo. Nella memoria di costituzione la convenuta sostiene la compatibilità del predetto incarico con il ruolo di professore a tempo pieno, rilevando che l'incarico il medesimo non è stato espletato in un lungo arco temporale (nomina approvata con delibera di Giunta n. 993 del 18.3.2001, lavori iniziati nel 2002, compenso determinato con det. del comune di Napoli n.19 del 25.7.2006). Venivano previsti due collaudi: il collaudo statico completato nel 2010, il cui compenso è stato corrisposto nel 2006 e nel 2014, e il collaudo tecnico-amministrativo. L'incarico conferito con decreto commissariale n. 7 del 1.3.2010 è una estensione dell'incarico precedente, con previsione di un unico atto di collaudo, concluso nel 2012. Le attività sarebbero quindi occasionali e la lunga durata del rapporto deve attribuirsi alla lungaggine burocratica della p.a. Il che troverebbe conferma nella esiguità delle ore impiegate

per le visite in cantiere e per l'analisi dei documenti e per la redazione della relazione (cfr. determina n. 14 del 19.2.2013). Rilevava altresì che ai sensi dell'art. 188 d.p.r. 554/99 ai fini dell'iscrizione all'elenco dei collaudatori non è necessaria l'iscrizione all'albo professionale. Essendo il conferimento dell'incarico precedente al d.lgs. 165/2001, la norma applicabile è l'art. 11 d.p.r. 382/80.

Orbene occorre verificare in primo luogo se l'attività svolta rientra nell' *“L'esercizio di attività libero-professionale è incompatibile con il regime di tempo pieno”* vietata ai sensi dell'art. 6 comma 9 l. 240/2010 e in precedenza all'art.11, d.P.R. n.382 del 1980.

Infatti, resta fermo in ogni caso che, anche in base alla nuova normativa di cui alla “Riforma Gelmini”, lo svolgimento di qualsiasi attività, riconducibile anche solo in astratto ad esercizio di attività libero-professionale, rimane, in assoluto, incompatibile con il regime di impegno a tempo pieno. Il divieto di esercizio della professione per coloro che abbiano optato per il regime a tempo pieno, così come espressamente richiamato nella normativa de qua, deve intendersi riferito a tutte le professioni, comprese quelle che possono essere svolte soltanto dai soggetti iscritti agli Albi professionali.

Orbene, come rimarcato dalla giurisprudenza contabile, ai fini dell'individuazione dell'attività libero professionale occorre aver riguardo, ad avviso della giurisprudenza, ad un dato fattuale basilare e due indici sintomatici:

*“a) il dato fattuale basilare è dato della frequenza temporale dell'attività consulenziale svolta con continuità,*

*assiduità e sistematicità nell'anno solare e/o in più anni, tale da diventare abituale e dunque "professionale", ovvero un ulteriore "lavoro stabile", talvolta addirittura primario, ancorchè autonomo; questa interpretazione è confermata dall'art. 2, comma 6, legge n. 247/2012, che riserva a chi sia iscritto nell'albo professionale degli avvocati solo le consulenze legali svolte in modo "continuativo, sistematico, ed organizzato", dunque solo le consulenze svolte "professionalmente".*

*b) l'indice sintomatico reddituale dell'importo della attività svolta, se da attività extralavorative si consegue un reddito superiore a quello derivante dall'impiego pubblico da professore (elemento indicativo, anche se atomisticamente non fondante in via esclusiva, potendosi svolgere anche una sola consulenza spot annua, ma di importo relevantissimo, correlato alla rilevante qualificazione del professore e alla complessità del parere o della consulenza). Assolutamente irrilevante è invece il parametro dell'applicazione della c.d. gestione separata INPS di cui all'art. 2, comma 26 della Legge n. 335/95 (superando i 5.000 euro annui), che nulla dimostra in merito all'assiduità o alla prevalenza della libera professione sull'attività didattica a tempo pieno, posto che trattasi di norma sul trattamento previdenziale il cui tetto può essere superato anche con una sola prestazione occasionale annua (in terminis C.conti, sez.Emilia Romagna n.292/2018);*

*c) l'indice sintomatico della apertura di partita IVA (elemento meramente indicativo, anche se in sé non fondante in via esclusiva, potendosi aprire partita IVA per attività occasionali, quali poche consulenze o poche docenze). Questa Corte ha più volte ribadito che*

*professionalità dell'attività non è desumibile dalla mera tenuta di una partita IVA, ma dal suo consapevole e abituale utilizzo per lo svolgimento di una attività libero professionale, cioè non meramente occasionale (cfr. C.conti, sez.III app., 23.10.2019 n.198; id., sez.Emilia Romagna n.150 del 2017; n. 204 del 2017, n. 209 del 2017 e n. 210 del 2017).*

*Questa tesi che la Sezione formula e fa propria, quale auspicabile criterio guida in materia, fondata su un elemento base (continuatività temporale dell'attività extra) e due indici sintomatici (entità rilevante dei redditi extra e apertura di partita IVA), è saldamente ancorata al referente normativo della legge Gelmini, alla sua ratio (si vedano le relazioni delle Camere che hanno portato alla approvazione della l. n.240 del 2010) ed alla sua lettera e si pone in perfetta sintonia non solo con l'accezione linguistica di attività professionale nel lessico comune italiano (in qualsiasi vocabolario la "professione" è ancorata ad abitualità e continuatività con fini di lucro), ma soprattutto con la nozione di professionalità dell'attività imprenditoriale dell'art.2082 c.c. come interpretata da dottrina e giurisprudenza. Difatti, la norma codicistica presuppone un esercizio stabile e non occasionale di attività anche non continuativa (es. attività stagionale Cass. n.1051 del 1968), consente la non unicità dell'attività che potrebbe non essere quella principale (Cass. n.2321 del 1997 e n.6395 del 1981) e potrebbe consistere anche in un solo affare se la sua rilevanza economica e le operazioni che si rendono necessarie non sono riconducibili al concetto di occasionalità e si traduca in una attività protratta nel tempo (Cass. n.8193 del 1997; id., n.3690 del 1986).*

*Anche l'accurato atto di indirizzo 14.5.2018 prot.0000039 del MIUR individua quale elemento caratterizzante della consulenza la "Prestazione resa a titolo personale, non in forma organizzata, e a carattere non professionale, di natura occasionale e dunque non abituale ma saltuaria". Del resto, questa stessa Corte dei Conti ha evidenziato che l'esercizio di attività libero-professionale ricorre anche nell'ipotesi di una pluralità di attività astrattamente ricomprese tra quelle liberamente espletabili (es. singole consulenze) se poste in essere occasionalmente e sporadicamente, qualora siano invece connotate in concreto da inequivoci profili di continuità, intensità e sistematicità (C. Conti, sez. giur. Emilia Romagna, 29 giugno 2017 n. 150; id., sez. giur. Lombardia, 29 settembre 2017 n. 140; TAR Sardegna, sez. I, 21 dicembre 2015 n. 1212). (Corte dei conti, LOMBARDIA, SENTENZA n. 11 del 03/02/2020).*

Adattando tali coordinate ermeneutiche al caso di specie, pare evidente che le attività svolte dalla convenuta e contestate dalla Procura, configurino, globalmente considerate, una attività libero-professionale e non già un'attività occasionale consulenziale (cfr. Sez. giur. Lazio n. 422/2020, n. 154/2023). Depone in tal senso anche la soprarichiamata giurisprudenza sulla professionalità di cui all'art.2082 c.c., che potrebbe ben consistere anche in un solo affare se la sua rilevanza economica e le operazioni che si rendono necessarie non sono riconducibili al concetto di occasionalità e si traducano in una attività protratta nel tempo.

Nel caso di specie il contenuto delle attività oggetto dell'incarico contestato (conferito con decreto commissariale n. 7 del 1.3.2010) è riconducibile al medesimo "*programma di sviluppo socio-economico e di riqualificazione ambientale di Pianura*" di cui alla deliberazione n. 993 del 16.3.2001 (rettificata con deliberazione n. 1123 del 6.7.2001) della Giunta del comune di Napoli, che, nel nominare gli organi tecnici per la realizzazione di alcune delle opere pubbliche previste dal programma predetto, individua la convenuta quale componente della Commissione di collaudo in corso d'opera con il compito di collaudatore statico e quale presidente della Commissione per l'opera parcheggio di interscambio in zona stazione Pianura. Infatti, il decreto n.7 nomina la convenuta quale collaudatore statico dei lavori di ripristino e completamento del parcheggio di interscambio di cui trattasi e la determinazione dirigenziale n. 2 del 15.11.2010 quantifica il compenso in 10.098,00 e rinvia per il conferimento degli incarichi professionali alle successive stipule di contratto.

Come si evince dalla lettura della determinazione n. 14 del 19.2.2013 trattasi di due lotti inizialmente distinti nei "lavori di realizzazione" e nei successivi "lavori di ripristino e completamento", accorpati con la determinazione predetta in un unico atto di collaudo tecnico/amministrativo dei documenti prodotti nel tempo dalla commissione. Pertanto, gli incarichi pur formalmente distinti appaiono rientrare nell'attività libero-professionale, come si evince dalla relazione finale (all. 3 alla memoria di costituzione della convenuta). Si

è trattato infatti di vera e propria attività professionale consistente nella costituzione di un organo collegiale stabile (commissione di collaudo tecnico/amministrativo) la cui composizione è rimasta inalterata nella fase della realizzazione e in quella dei lavori. L'incarico svolto attiene ad attività ultronea ed eccedente l'ambito della mera consulenza, involgendo attività strumentali ed esecutive, quali sopralluoghi, rilievi e indagini in loco (cfr. pag. 10 della relazione).

A tale riguardo, *“come affermato da giurisprudenza anche recente (cfr. Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna, n. 37 del 2015, che ha esaminato funditus la questione delle autorizzazioni dopo l'entrata in vigore della legge “Gelmini”), deve ritenersi che l'art. 6, comma 10, per i docenti a tempo pieno, vada letto unitamente al successivo comma 12, dedicato ai professori a tempo definito, per i quali, invece, l'unico limite per lo svolgimento delle attività libero-professionali è costituito dall'assenza di conflitto di interesse con l'ateneo di appartenenza. Da ciò si desume che, per i professori a tempo pieno, rimane il divieto di espletamento di attività libero professionale in assoluto, se svolta con continuità, e la necessità di previa autorizzazione dell'Ateneo di appartenenza se svolta occasionalmente...”*. (Corte dei conti, PRIMA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO, SENTENZA n. 80 del 17/03/2017).

Non risulta comunque neppure che la prof.ssa abbia richiesto l'autorizzazione per il predetto incarico, ai sensi dell'art. 11, comma 5, lett. a), ult. periodo, d.p.r. n. 382/80 (che richiede la predetta autorizzazione per le

attività svolte per conto di un ente pubblico, prestate in qualità di esperto nel proprio campo disciplinare e la cui compatibilità con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali deve essere riscontrata dall'organo rettorale), disposizione confermata anche dopo l'entrata in vigore del regime di cui alla legge "Gelmini" (art. 6, comma 10, l. n. 240/2010), stante la similarità del tenore delle due disposizioni (<<*I professori (...) a tempo pieno possono altresì svolgere, previa autorizzazione del rettore, (...)compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici (...) purchè non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza, a condizione comunque che l'attività non rappresenti detrimento delle attività (...) loro affidate dall'università di appartenenza*>>).

Pertanto, alla mancanza della prescritta autorizzazione (richiesta, peraltro, anche dal regolamento n. 815 del 15.11.2000 art. 3 lett. b), funzionale alla verifica della sussistenza di possibili conflitti di interesse e a che l'attività non vada a detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali esercitate dal docente presso l'università di appartenenza, consegue l'obbligo da parte dell'Ente erogante e/o del percettore di riversare i compensi all'amministrazione di appartenenza ai sensi dell'art. 53 comma 7 d.lgs. 165/2001.

**5.6.** Le considerazioni di cui sopra valgono anche per l'incarico relativo alla partecipazione a commissione di collaudo conferito dall'**Università Magna Grecia** con decreto rettorale n. 718 del 29.10.2004 per un importo lordo di euro **14.069,65** (somma degli importi dei

mandati di pagamento degli anni 2013 e 2014 per euro 11.778,81 e 2.290,84).

Il decreto rettorale costituisce apposita Commissione di collaudo composta tra l'altro dalla convenuta per il collaudo statico e tecnico-amministrativo in corso d'opera dei lavori relativi al completamento del Corpo Preclinico, alla realizzazione dei corpi aule, alla sistemazione esterna ed al completamento delle centrali della nuova sede della Facoltà di Medicina e Chirurgia in località Germaneto (all. 13 all'informativa del 14.7.2022, che riporta anche il disciplinare per il conferimento dell'incarico del 14.6.2006).

Le modalità concrete di svolgimento dell'incarico, descritte nella relazione di collaudo (all. 8 alla memoria), portano a ritenere che non si sia trattato di mera consulenza, quale espressione di un parere professionale basato sull'analisi di dati oggettivi, quanto piuttosto di plurime attività concernenti prestazioni (sopralluoghi, rilievi, analisi in loco) a carattere strumentale o esecutivo e quindi ultroneo rispetto alla mera consulenza parere.

L'incarico è stato conferito sotto la vigenza dell'art. 11 comma 5 lett. a) d.p.r. 382/1980 che vietava espressamente ambo le attività (consulenziali e libero professionali) ai professori a tempo pieno (art.11, u.co., d.P.R. n.382 del 1980 secondo cui "Il regime a 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...").

Non convincono quindi le considerazioni della convenuta nella memoria che asserisce come trattasi di consulenza occasionale ammessa e compatibile trattandosi di committenti pubblici.

Infatti, anche a voler considerare le attività oggetto del predetto incarico tra quelle ammissibili, le stesse rientrerebbero nell'ambito delle attività per le quali la legge richiede la preventiva autorizzazione.

A tale riguardo, deve rilevarsi come, in base all'art. 11, comma 5, lett. a), ult. periodo, d.p.r. n. 382/80, l'attività svolta per conto di un ente pubblico, prestata in qualità di esperto nel proprio campo disciplinare e la cui compatibilità con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali deve essere riscontrata dall'organo rettorale (così anche il regolamento di Ateneo n. 815 del 2000).

Le medesime considerazioni valgono, peraltro, anche dopo l'entrata in vigore del regime di cui alla legge "Gelmini" (art. 6, comma 10, l. n. 240/2010), stante la similarità del tenore delle due disposizioni (*<<I professori (...) a tempo pieno possono altresì svolgere, previa autorizzazione del rettore, (...)compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici (...) purchè non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza, a condizione comunque che l'attività non rappresenti detrimento delle attività (...) loro affidate dall'università di appartenenza>>*).

Nel caso di specie non risulta agli atti essere stata richiesta ed ottenuta la prescritta autorizzazione (richiesta, peraltro, anche dal regolamento n. 815 del 15.11.2000 art. 3 lett. b), funzionale alla verifica della

sussistenza di possibili conflitti di interesse e che l'attività non vada a detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali esercitate dal docente presso l'università di appartenenza.

Che l'Università conoscesse l'incarico di collaudo contestato non si evince neppure dal protocollo di intesa del 5.9.2002 tra Università degli Studi Magna Grecia di Catanzaro e Università degli Studi del Sannio (allegato n. 26 alla memoria), che concerne "la realizzazione di iniziative finalizzate alla collaborazione didattica e scientifica e alla cooperazione per il perseguimento di livelli ottimali di qualità nella erogazione dei servizi".

Priva di pregio appare anche la considerazione contenuta nella memoria che è la stessa Amministrazione che avrebbe dovuto richiedere l'autorizzazione ai sensi del comma 10 dell'art. 53 d.lgs. 165/2001 di modo che la richiesta diretta da parte dell'interessato costituirebbe solo una ulteriore possibilità. E infatti, secondo la normativa richiamata l'autorizzazione deve comunque precedere lo svolgimento dell'attività a nulla rilevando che la norma attribuisce ad entrambi i soggetti - conferente o incaricato - il potere/onere di chiedere la previa autorizzazione al fine di evitare le conseguenze patrimoniali negative che si associano al difetto di autorizzazione ex art. 53, comma 7 e 7 bis TUPI.

Conclusivamente, ritiene il Collegio che le attività compiute dalla convenuta – **ad eccezione dell'incarico di cui alla lett. a)** - non possano rientrare nelle deroghe al regime autorizzatorio previste dalla normativa vigente, trattandosi non già di mere collaborazioni e consulenze

scientifiche, liberamente esercitabili, ma di veri e propri incarichi professionali soggetti all'obbligo di preventiva autorizzazione, pena il riversamento in favore dell'Ateneo di appartenenza dei compensi guadagnati all'esterno.

In relazione ai citati incarichi, nessun dubbio sussiste sull'an o sul quantum, giusta la considerazione che la convenuta ha svolto attività libero professionale non autorizzata in contrapposizione a tutto l'ordito normativo primario che governa la materia e di cui s'è dato conto (art. 60 del d.P.R. n. 3/57; art. 11 del d.P.R. n. 382/1980; art. 53, comma 7 del D.lgs. n. 165/01; art. 6 della L. n. 240/10 c.d. Gelmini).

Né può essere condivisa, come già detto, la tesi della difesa, secondo cui le attività espletate e non autorizzate dovrebbero ritenersi consentite alla stregua dell'art. 6, comma 10, della c.d. legge Gelmini, la quale ha inteso liberalizzare le attività di consulenza e di collaborazione scientifica.

Come già evidenziato, secondo la giurisprudenza maggioritaria, il comma 10 dell'art. 6 della legge n. 240 del 2010, nel fare l'elenco delle attività liberamente espletabili, "utilizza binomi copulativi, ovvero locuzioni composte da due parole appartenenti alla medesima categoria e unite dalla congiunzione "e" in relazione di uguaglianza e quasi - uguaglianza tra i due termini", sicché "ogni singolo termine del binomio si pone in rapporto di specificazione, completando il significato del termine ad esso collegato" (Sez. Giur. Emilia - Romagna, sent. n. 37/2015). Ne consegue che l'attività di "consulenza" non è diversa dalla "collaborazione scientifica" e non può assolutamente tradursi in attività

libero – professionale, ma deve essere intesa come “consulenza scientifica”. Diversamente argomentando, “il divieto sarebbe facilmente aggirabile, per i professori a tempo pieno, mediante l’indicazione come mere consulenze di incarichi che, invece, hanno natura libero – professionale” (Sez. I Centr. App., sent. n. 80/2017).

In altri termini, la previsione dev’essere interpretata “alla stregua del divieto di svolgere attività libero – professionali senza previa autorizzazione”. Ne consegue che, ove le consulenze non rientrassero “nelle attività di collaborazione scientifica di cui costituiscono una attività strumentale, esse finirebbero per riassorbire la maggior parte delle attività libero – professionali soggette a ben diverso regime nel caso di professori a tempo pieno” (Sez. II App., sent. n. 82/2019). (Corte dei conti, CALABRIA, SENTENZA n. 376 del 27/10/2020)

**5.7.** Venendo all’esame del nesso eziologico, esso viene individuato nella relazione di causa–effetto tra la condotta omissiva tenuta dalla convenuta, in spregio degli obblighi di servizio, ed il nocumento finanziario da mancata entrata, subito dall’Ateneo, a seguito dell’omesso riversamento dei compensi introitati per incarichi non autorizzati ed attività vietata. Tra le condotte illecite sopra descritte e il danno erariale da mancata autorizzazione v’è nesso causale diretto e immediato, avendo la convenuta omesso di comunicare all’Ateneo di appartenenza lo svolgimento dei suddetti incarichi professionali incompatibili con lo status di professore universitario in regime di tempo pieno.

Quanto all’elemento soggettivo, il Collegio ritiene di individuarlo nel dolo ossia nella consapevolezza e nella

volontà di assumere incarichi professionali in violazione degli obblighi di autorizzazione. Invero, è stato già dimostrato come lo stesso debba ravvisarsi nell'occultamento doloso del danno, in considerazione della omessa richiesta di autorizzazione allo svolgimento dell'attività extra-istituzionale, quale condotta specificamente posta in essere al fine di occultare la percezione di compensi indebiti.

Pertanto, in ordine alla prima voce, costituita dai compensi non riversati, ritiene il Giudicante che il prospettato danno – conseguente allo svolgimento di attività incompatibili e prive di autorizzazione - sia stato dimostrato dall'Attore pubblico per tutte le annualità in rilievo attraverso la produzione in giudizio dei dati e degli importi estrapolati dall'anagrafe tributaria, delle fatture e dei mandati di pagamento.

Congrua appare, dunque, la quantificazione per complessivi **euro 40.247,81**, in quanto dall'importo di euro 41.097,81 va detratto l'incarico di cui alla lett. a) pari ad euro 850,00.

Per quanto concerne il profilo della liquidazione del pregiudizio erariale al lordo o al netto delle imposte, il Collegio condivide l'orientamento delle Sezioni Riunite di questa Corte secondo cui *“in ipotesi di danno erariale conseguente alla illecita erogazione di emolumenti lato sensu intesi in favore di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione), la quantificazione deve essere effettuata al lordo delle ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo”* (SS.RR., sent. n. 24/QM/2020).

**5.8.** Ritiene il Collegio che la domanda attorea debba essere, invece, rigettata in relazione alla seconda posta risarcitoria contestata dalla Procura erariale, consistente negli emolumenti percepiti dalla docente in virtù del regime a tempo pieno, pari ad euro 185.866,14. Infatti, in disparte ogni considerazione in merito al fatto che l'arco temporale individuato dalla Procura per la violazione dell'obbligo di esclusiva, relativo agli anni 2012, 2013, 2014, 2015, 2017, non trova riscontro nell'attività individuata come indebita (in quanto, come correttamente evidenziato dalla convenuta, i 4 incarichi contestati nell'atto di citazione si riferiscono agli anni 2012, 2013, 2014), meritano accoglimento le argomentazioni della convenuta laddove nella memoria contesta che manca la prova che l'attività extraistituzionale prestata abbia interferito sul regolare svolgimento dell'attività di docente universitario a tempo pieno.

Pertanto, la domanda deve essere rigettata in relazione alla seconda posta risarcitoria contestata dalla Procura erariale, consistente negli emolumenti percepiti dalla docente in virtù del regime a tempo pieno, in quanto il danno patrimoniale diretto non è stato *“positivamente e concretamente dimostrato attraverso la prova di una riscontrata minore resa del servizio, con abbassamento quantitativo e qualitativo delle prestazioni”* (Sez. Giur. Calabria, sent. n. 378/2013); in altri termini, non vi è prova alcuna di un effettivo e concreto pregiudizio per il buon andamento dell'attività didattica (Sez. I Centr. App., sent. n. 188/2019). Richiamando i precedenti di questa sezione, *“ritiene il Collegio che l'inosservanza del*

*richiamato patto assuma natura meramente formale in quanto per essa non vi è alcuna espressa previsione normativa di natura sanzionatoria aggiuntiva rispetto a quella espressamente prevista dall'art. 53, commi 7 e 7-bis, d.lgs. 165/2001 in tema di danno erariale per omesso riversamento del tantundem perceptum in incarichi extra vietati o svolti senza autorizzazione.*

*Pertanto, in base al consolidato principio ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit, l'eventuale danno da violazione del patto di esclusiva, nella casistica in esame non essendo predeterminato dalla legge, va concretamente provato dalla parte che ne reclama il risarcimento, indicandolo nell'importo pari al differenziale retributivo tra tempo pieno e tempo definito- sicchè esso non può essere cumulato "automaticamente" con il pregiudizio corrispondente agli emolumenti guadagnati all'esterno e non riversati nel conto del bilancio dell'Ateneo pubblico.*

*Diversamente opinando si incorrerebbe, infatti, in un ingiusto arricchimento in favore dell'Erario, all'esito del cumulo di due poste risarcitorie/sanzionatorie tra loro alternative e non sovrapponibili senza specifica previsione normativa ed esaustiva allegazione probatoria". (Corte conti Campania, n. 123/23).*

**6.** Per tutti i motivi illustrati, in parziale accoglimento della domanda attorea, il Collegio condanna la convenuta al pagamento, in favore dell'Università degli Studi del Sannio di Benevento, della somma di **euro 40.247,81**, comprensiva di rivalutazione, oltre interessi legali dalla pubblicazione della sentenza all'effettivo pagamento.

**7.** In considerazione della soccombenza reciproca delle parti in causa, sussistono i presupposti per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti ai sensi dell'art. 31 comma 3 c.g.c.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Regionale per la Campania, definitivamente pronunciando, respinta ogni contraria istanza, eccezione e deduzione:

Accoglie parzialmente la domanda attorea e, per l'effetto, condanna la convenuta al pagamento, in favore dell'Università degli Studi del Sannio di Benevento della somma di euro 40.247,81, comprensiva di rivalutazione, oltre interessi legali dalla pubblicazione della sentenza fino al soddisfo.

Compensa interamente le spese di lite.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Napoli, all'esito della camera di consiglio del giorno 25 maggio 2023.

**L'ESTENSORE**

(Flavia D'Oro)

Firma digitale

**IL PRESIDENTE**

(Michele Oricchio)

Firma digitale

*Depositata in Segreteria il giorno 23/08/2023*

**X IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA**

(Maurizio Lanzilli)

(Firma digitale)

Il Funzionario

Dott. Francesco Fiordoro (firma digitale)