



REPUBBLICA ITALIANA Sent. n.544/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Paolo Novelli Presidente

Rossella Cassaneti Giudice

Alessandra Molina

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **74317 R.G.**, instaurato a istanza della Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale nei confronti **Vito COVELLI**, nato a Bari il 29.09.1950 ed ivi residente in via Arcivescovo Vaccaro, n. 15, codice fiscale: CVLVTI50P29A662I., rappresentato e difeso dall'Avv. Felice Eugenio Lorusso e con lui elettivamente domiciliato presso l'indirizzo di posta elettronica certificata, come da PEC da Registri di giustizia, segreteria@pec.studiolegalelorusso.it. Il nominato difensore dichiara di voler ricevere le notificazioni e comunicazioni di causa all'indirizzo pec segreteria@pec.studiolegalelorusso.it o al numero di fax 0805481332

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

CHIAMATA la causa nella pubblica udienza del giorno 12 settembre 2024, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Alessandra Polese, sono presenti il Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore

	generale, dott. Davide Vitale, e l’Avv. Felice Eugenio Lorusso per il	
	convenuto.	
	SVOLGIMENTO DEL PROCESSO	
	1. Con atto di citazione depositato in data 03.04.2024, la Procura	
	regionale citava in giudizio il Prof. Vito Covelli per sentirlo	
	condannare al pagamento, in favore dell’Università degli Studi di	
	Napoli Federico II, della somma complessiva di euro 399.878,65, oltre	
	rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia, nonché al	
	pagamento delle spese legali, queste ultime a favore dello Stato, in	
	relazione agli addebiti descritti e contestati nel predetto atto.	
	La contestazione della Procura traeva origine dall’informativa del	
	04.04.2018 del Nucleo di Polizia economico finanziaria della Guardia	
	di finanza di Napoli, cui faceva seguito l’attività istruttoria del	
	Requirente, da cui emergevano consistenti e rilevanti per diversi	
	incarichi professionali per il periodo 2016 – 2017, allorquando il Covelli	
	era docente in regime di tempo pieno presso la predetta Università.	
	In particolare, emergeva che il Covelli:	
	- è titolare, sin dal 01.01.2009, dell'omonima ditta individuale -	
	Partita IVA: 06842820729, esercente l'attività di "prestazioni sanitarie	
	svolte da chirurghi”, con sede legale e luogo di esercizio in Bari, via	
	Principe Amedeo, n. 25;	
	- è rappresentante legale, dal 02.05.1984, della Società Italiana di	
	Neuropsicofarmacologia - Partita IVA: 93018630728 - esercente	
	l'attività di "enti e associazioni di carattere professionale sindacale	
	2	

	politico", con sede legale e luogo di esercizio in Bari;	
	- è rappresentante legale, dal 31.05.1989, del Comitato Brain	
	Immunity - Partita IVA: 04019060724 - esercente l'attività di "servizi	
	vari non altrove classificabili", con sede legale e luogo di esercizio in	
	Bari, via Piccinni, n. 51;	
	- è stato docente presso l'Università degli Studi di Napoli	
	"Federico II", in regime a tempo pieno dal 01.01.1993 fino al 01.07.2017,	
	data del suo collocamento in pensione;	
	- è stato collocato in aspettativa senza assegni a decorrere dal	
	07.01.1999 al 31.10.2015;	
	Sulla base di quanto dichiarato dall'Università degli studi di Napoli,	
	Federico II, non sarebbe stata presentata alcuna istanza di	
	autorizzazione, né risulterebbero comunicazioni di attività	
	liberamente esercitabili prodotte dal docente.	
	Le irregolarità acclarate dalla Procura riguardavano: l'incarico	
	extraistituzionale presso la Clinica Mediterranea S.p.a., nell'anno 2016,	
	ove egli avrebbe prestato la sua attività per giorni 4, con un compenso	
	fatturato di euro 1540,00 e in assenza di autorizzazione da parte	
	dell'Ateneo; l'attività libero-professionale incompatibile, continuativa	
	ed abituale, in regime di tempo pieno e in assenza di debita	
	autorizzazione emessa dall'Ateneo di appartenenza, svolta presso il	
	suddetto studio medico di neurologia, percependo, nel periodo	
	2016/2017, redditi da lavoro autonomo per euro 344.471,00.	
	La Procura ricostruiva il quadro normativo di riferimento, costituito in	

	particolare dall'art 60 del D.P.R. n. 3/1957, dall'art. 11 D.P.R. n.	
	382/1980, da quanto previsto dal d.lgs 30 marzo 2001, n. 165, all'art.	
	53 (Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi), che riporta	
	disposizioni già contenute nell'art. 58 del d.lgs n. 29 del 1993, dalla l.	
	23 dicembre 1996 n. 662 ("Misure di razionalizzazione della finanza	
	pubblica"), dall'art. 6 della l. n. 240/2010, nonché dall'atto di indirizzo	
	Ministeriale del 14.05.2018 e dalla disciplina interna all'Ateneo.	
	Da tale quadro normativo si evincerebbe l'incompatibilità assoluta per	
	l'esercizio di attività professionale del docente universitario a tempo	
	pieno, con presunzione legale, non superabile da prova contraria di	
	esercizio illecito e indebito delle prestazioni extra-lavorative del	
	professore/ricercatore universitario, in quanto poste in essere in	
	conflitto (presunto <i>ex lege</i>) con le funzioni istituzionali, e con	
	conseguente obbligo di riversamento e consequenziale ripetizione dei	
	compensi percepiti, a titolo di danno erariale.	
	La Procura riteneva sussistenti nel caso di specie tutti gli elementi	
	costitutivi della responsabilità amministrativa in capo al Covelli.	
	In particolare, sussisterebbe la condotta antigiuridica, stante la illiceità	
	ed evidente abitudine e conseguente professionalità dell'integrale	
	attività extra-istituzionale espletata dal docente, come risulterebbe	
	documentato <i>ex actis</i> in maniera incontrovertibile.	
	Il Requirente richiamava altresì l'art. 44, comma 2, del d.l. n. 269/2003,	
	convertito dalla l. n. 326/2003, da cui si ricaverebbe che la legge	
	prevede una soglia massima di 5.000 euro di reddito annuo lordo	

	derivante da attività autonoma perché possa considerarsi tale attività	
	ancora occasionale e non invece una “professione abituale”, soglia che	
	nello specifico il Covelli avrebbe sempre superato.	
	Precisava la Procura che nel caso di specie, non vi sarebbe alcuna	
	prescrizione, in quanto la mancata osservanza dell’obbligo giuridico di	
	informare l’Ateneo partenopeo, in ordine all’esercizio di attività	
	professionale, integrerebbe, con modalità omissive, un occultamento	
	doloso del danno.	
	In particolare, il Covelli, nel disattendere qualsiasi tipologia e forma di	
	comunicazione, avrebbe inibito ogni plausibile circostanza di riscontro	
	e avrebbe volontariamente omesso di effettuare reali istanze di	
	autorizzazione all'amministrazione danneggiata, in ordine	
	all'espletamento dell’esercizio di attività libero professionale.	
	Dette condotte omissive e commissive – mancata presentazione di	
	richieste di autorizzazione e integrazione di attività	
	libero/professionale - tenute con dolo, o - in subordine - con colpa	
	grave, unitamente all’esercizio dell’attività professionale espletata	
	avrebbero cagionato, in base al criterio c.d. condizionalistico e a quello	
	di regolarità causale, un danno erariale all’Università degli Studi di	
	Napoli “Federico II”.	
	Rispetto alla voce di danno rappresentata dalle ingiustificate	
	differenze retributive, il nesso causale sarebbe <i>in re ipsa</i> rispetto alla	
	componente risarcitoria/ripristinatoria (violazione del rapporto di	
	tempo pieno/esclusività) della complessa fattispecie di responsabilità	
	5	

	contestata, traendo la stessa spunto da un vero e proprio	
	inadempimento contrattuale.	
	Riguardo, invece, alla posta di danno da violazione dell'obbligo di	
	riversamento di quanto illecitamente percepito (ex art 53, co. 7, T.U.	
	165/2001), proprio perché fattispecie, sempre risarcitoria ma	
	confezionata dal legislatore (nella specifica componente del	
	pregiudizio che ne discende) con un taglio latamente sanzionatorio, si	
	sarebbe al cospetto di un elemento di collegamento che non deve essere	
	dimostrato essendo, per tali forme di responsabilità, specificamente	
	predeterminato dal legislatore.	
	Ne sarebbero derivate in particolare due voci di danno.	
	Una prima voce sarebbe relativa al danno da omesso riversamento dei	
	compensi per l'attività libero professionale resa presso la Clinica	
	Mediterranea SpA, nonché presso lo Studio medico di neurologia, per	
	un totale di 344.471,50 euro. Al riguardo, non risulterebbe alcuna	
	autorizzazione rilasciata dall'Ateneo.	
	In particolare, per le prestazioni ambulatoriali rese dal docente presso	
	la Clinica Mediterranea S.p.A. sarebbe stata emessa la fattura n. 1882	
	del 20.12.2016 per un importo totale (al lordo della ritenuta d'acconto)	
	pari ad euro 1.540,00.	
	Per le prestazioni svolte presso lo studio medico di neurologia - da	
	qualificarsi anche queste come attività libero professionali, poiché	
	svolte in maniera continuativa e senza alcuna autorizzazione rilasciata	
	dall'Ateneo - sarebbero state emesse n. 3.017 ricevute fiscali recanti	
	6	

	intestazione (timbro) Prof. Vito Covelli neurologo. In particolare, per il	
	2016 risulterebbe un totale di compensi fatturati per euro 233.673,00	
	(tra le quali è ricompresa anche la fattura n. 1882 del 20.12.2016, per €	
	1540,00, emessa nei confronti della Clinica Mediterranea S.p.A),	
	mentre per il 2017, per euro 110.798,50.	
	Una prima partita di danno, pertanto, ai sensi del richiamato comma	
	7-bis dell'art. 53 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, sarebbe rappresentata	
	dall'importo dei compensi percepiti per euro 344.471,50 di cui sarebbe	
	stato omesso il versamento in favore dell'Università degli studi di	
	Napoli "Federico II".	
	Una seconda componente di danno, rispetto allo specifico rapporto	
	intercorso con l'Università degli Studi di Napoli "Federico II", sarebbe	
	rappresentata dagli interi emolumenti aggiuntivi, percepiti in ragione	
	dell'esclusiva, indebiti poiché privi di causa, avendo il Covelli violato	
	le regole inerenti al tempo pieno nonché lo specifico fondamento	
	causale legittimante la loro erogazione. Ciò in quanto l'espletamento	
	di attività <i>extra-muraria</i> imporrebbe, ex art. 11 l. 382/80, l'opzione	
	doverosa per il tempo definito, da formalizzare con domanda al	
	Rettore dell'Università sei mesi prima dell'inizio di ogni anno	
	accademico e preclusiva, tra l'altro, delle funzioni direttive.	
	Invece, la scelta del tempo pieno impedirebbe, ex lege, lo svolgimento	
	di attività professionale come quella svolta dal Covelli.	
	Ne deriverebbe per le illegittime differenze retributive erogate tra la	
	retribuzione a tempo pieno e quella a tempo definito, nonché per gli	
	7	

	ulteriori oneri contributivi, a carico dell'Università degli Studi di	
	Napoli "Federico II", un danno patrimoniale diretto da indebito	
	esborso pari ad euro 55.407,15.	
	In ordine alla possibile contestabilità del cumulo tra le due voci di	
	danno prospettate, il Requirente affermava l'assoluta (ed altresì in via	
	pretoria pacificamente riconosciuta) ammissibilità.	
	Sulla quantificazione dei suddetti pregiudizi precisava altresì che il	
	danno da indebita percezione degli emolumenti correlati al tempo	
	pieno, andrebbe quantificato e contestato al lordo di tutti gli oneri	
	riflessi (fiscali e previdenziali) in virtù del principio espresso da recente	
	pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, n. 24/QM/2020.	
	Anche il nocumento da omesso riversamento di quanto indebitamente	
	percepito in ragione di attività esterna illecitamente esperita, dovrebbe	
	essere quantificato in misura corrispondente agli importi dichiarati,	
	per tutti gli incarichi acclarati come illegittimamente espletati, per ogni	
	singolo anno di tenuta della partita iva, altresì al lordo di tutti gli oneri	
	fiscali e contributivi. Interpretazione sempre in sede nomofilattica,	
	offerta dalla pronuncia Sezioni Riunite n. 13/QM/2021.	
	La Procura infine dava atto delle controdeduzioni difensive presentate	
	in esito della notifica dell'invito a dedurre, esaminate e ritenute non	
	pertinenti e comunque inidonee a scalfire l'impianto accusatorio o a	
	ridimensionare gli addebiti mossi, su cui comunque controdeduceva.	
	2. Con memoria del 23.04.2024 si costituiva il Covelli chiedendo il	
	rigetto di ogni domanda proposta nei propri confronti. Con successiva	
	8	

	memoria depositata in data 23.07.2024 eccepiva in via preliminare	
	l'intervenuta prescrizione; chiedeva, in via subordinata il rigetto della	
	domanda attorea per insussistenza nella fattispecie del dolo e della	
	colpa grave, in via ulteriormente subordinata di applicare il potere	
	riduttivo nella misura massima.	
	Più nello specifico, svolgeva alcune considerazioni introduttive sulla	
	vicenda, stigmatizzando l'applicazione al caso di specie della	
	ricostruzione del quadro normativo, effettuata in maniera apodittica	
	su tutte le fattispecie oggetto dell'attività investigativa sull'Ateneo	
	napoletano.	
	Indi, ripercorreva le caratteristiche della propria vicenda professionale	
	precisando che nel periodo di servizio presso l'Azienda Ospedaliera di	
	Bari, aveva fruito dell'aspettativa dell'Università di Napoli,	
	rinunziando al rapporto in esclusiva con il Servizio sanitario onde	
	poter svolgere attività di lavoro professionale a carattere autonomo,	
	avendo conseguito nel tempo, in campo clinico, una rinomanza di	
	carattere quanto meno nazionale.	
	Alla ripresa del Servizio presso l'Università avendo appreso dal	
	Direttore <i>pro tempore</i> della indisponibilità della struttura di rendere	
	possibile l'espletamento delle funzioni connesse alla qualifica	
	ricoperta, e non essendo stato mai messo nelle condizioni di esercitare	
	il ruolo di professore universitario, né di pianificare le attività	
	didattiche da svolgere in Napoli, aveva espletato attività libero	
	professionale presso il citato studio medico, sino al 30.06.2017, quando	
	9	

	decideva di anticipare il pensionamento.	
	Aggiungeva che, prima dell'interruzione del rapporto con l'Università,	
	aveva già effettuato una scelta in favore del tempo definito. Pertanto,	
	una volta rientrato in servizio, aveva ritenuto di non dover fare nulla	
	per confermare la suddetta tipologia di rapporto.	
	L'Università, invece, non avendogli applicato le stesse condizioni	
	vigenti al momento della interruzione del servizio, e dunque senz'altro	
	il tempo definito, lo avrebbe indotto in errore, con la conseguenza che	
	dovrebbero ritenersi applicabili nei suoi confronti le "scusanti"	
	rispetto al comportamento tenuto, in quanto in gran parte indotto dalla	
	stessa Università.	
	Precisava altresì di avere continuativamente svolto la propria attività	
	libero professionale di medico chirurgo, in condizione di compatibilità	
	con l'impiego pubblico che aveva costituito la sua principale	
	occupazione, sia presso l'Università, sia nell'ambito Servizio sanitario.	
	Nel caso di specie la mancata prestazione dell'attività professionale in	
	ambito universitario sarebbe avvenuta per fatto e responsabilità	
	dell'Università stessa.	
	Pertanto, il sinallagma contrattuale sarebbe stato alterato	
	dall'Amministrazione, che non si sarebbe limitata a rendere	
	difficoltosa, ma avrebbe proprio inibito la prestazione lavorativa, con	
	conseguente scriminante nell'esercizio dell'azione di responsabilità.	
	Eccepiva la completa assenza di dolo o colpa grave avendo egli svolto	
	una normale attività libero professionale, con regolare evidenza	
	10	

	esterna e regolarità fiscale. Non si sarebbe trattato quindi di uno o più	
	incarichi occultati al datore di lavoro.	
	In replica al rilievo del requirente secondo cui le proprie affermazioni	
	sarebbero prive di prova, evidenziava che nell'ambito della situazione	
	complessiva del rapporto tra docente e istituzione universitaria, il	
	singolo docente non ha la disponibilità della prova.	
	Rappresentava al riguardo l'utilità di una specifica indagine della	
	Procura e l'eventuale opportunità di disporre la sospensione del	
	giudizio in attesa dei relativi esiti.	
	Eccepiva l'intervenuta prescrizione a far data dalla fine del rapporto	
	universitario, vale a dire dalla metà del 2017, dovendo la prescrizione	
	decorrere dal momento in cui il diritto "oggettivamente" può essere	
	fatto valere.	
	Quanto all'asserito occultamento doloso, eccepiva trattarsi di una tesi	
	nuova da parte della Procura, diversa da quella proposta in sede di	
	invito a dedurre, che sarebbe pertanto inammissibile.	
	Inoltre, precisava che, trattandosi di una normale attività libero	
	professionale svolta nelle forme dell'offerta al pubblico, non vi	
	potrebbe essere alcun doloso occultamento.	
	Quanto al danno, riteneva pertinente la richiesta di rifusione delle	
	somme corrispondenti alla differenza tra trattamento tabellare del	
	docente e tempo pieno e quello a tempo definito.	
	Dissentiva invece dalla richiesta di condanna al pagamento dell'intero	
	importo percepito nell'ambito della propria attività libero	
	11	

	professionale e per il periodo considerato, ritenendo impropria	
	l'assimilazione operata dal Requirente tra "incarichi" propriamente	
	detti, con relativo compenso, ed attività libero professionale. Laddove	
	la norma fosse interpretata nel senso effettuato dalla Procura, sarebbe	
	suscettibile di censura sotto il profilo della conformità a Costituzione,	
	postulando l'attribuzione di responsabilità in termini identici per	
	situazioni difformi, con ciò incorrendosi nella violazione quanto meno	
	dell'art. 3 della Carta costituzionale.	
	3. All'udienza del 12 settembre 2024, svoltasi con l'assistenza del	
	segretario dott.ssa Alessandra Polese, sono stati uditi la Relatrice	
	Alessandra Molina, il rappresentante del Pubblico Ministero nella	
	persona del S.P.G. Davide Vitale, l'avv. Felice Eugenio Lorusso per il	
	convenuto, che hanno concluso come da verbale a conferma delle	
	rispettive richieste in atti.	
	La causa veniva quindi trattenuta per la presente decisione.	
	MOTIVI DELLA DECISIONE	
	1. La fattispecie di responsabilità sottoposta all'odierno esame	
	concerne il danno finanziario presuntivamente cagionato	
	all'Università degli studi di Napoli Federico II a seguito del mancato	
	riversamento dei compensi derivanti dall'attività extra moenia svolta	
	dal Prof. Vito Covelli nel periodo compreso tra il 2016 e il 2017, in	
	assenza delle preventive autorizzazioni datoriali e incompatibile con	
	la carica di professore a tempo pieno e indeterminato dallo stesso	
	rivestita all'epoca dei fatti.	
	12	

	Una seconda voce di danno contestata riguarda, poi, l’asserito	
	nocumento patrimoniale per retribuzione indebita rispetto alla	
	violazione delle norme a tutela delle funzioni di insegnamento	
	pubblico da perseguire in via esclusiva, corrispondente all’ammontare	
	della differenza retributiva stipendiale tra trattamento economico in	
	regime di tempo pieno e quello in regime di tempo definito nel	
	medesimo periodo.	
	2.1. In via preliminare, occorre scrutinare l’eccezione di prescrizione	
	avanzata dal Covelli in quanto, per entrambe le poste di danno	
	contestato, il termine quinquennale sarebbe irrimediabilmente decorso	
	a metà del 2022. La prescrizione dovrebbe difatti iniziare a decorrere	
	dalla fine del rapporto universitario, cioè dalla metà del 2017, data	
	dalla quale il diritto oggettivamente poteva essere fatto valere.	
	Opinando diversamente si perverrebbe alla conclusione per cui	
	l’inerzia e l’inosservanza della PA ai doveri di vigilanza e controllo sui	
	propri dipendenti costituirebbero una condizione di privilegio per	
	l’amministrazione. La difesa del Covelli ha altresì eccepito	
	l’inammissibilità di quanto prospettato dalla Procura nell’atto	
	introduttivo con riferimento al doloso occultamento del danno,	
	trattandosi di un elemento del tutto nuovo rispetto a quanto contenuto	
	nell’invito a dedurre, nonché l’insussistenza di tale doloso	
	occultamento essendo stata l’attività libero professionale svolta nelle	
	forme dell’offerta al pubblico, secondo le modalità proprie delle	
	professioni liberali e di quelle mediche in particolare.	
	13	

	L'eccezione è infondata e non merita accoglimento per le ragioni di seguito esposte.	
	In primo luogo, è opportuno precisare con riferimento al doloso occultamento del danno che nessun mutamento sussiste tra le contestazioni dell'invito a dedurre e i contenuti dell'atto di citazione, trattandosi di una mera controdeduzione da parte della Procura rispetto all'eccezione di prescrizione formulata dal convenuto.	
	Venendo allo scrutinio della predetta eccezione, è utile ricordare che l'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, dispone che: <i>“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”</i> .	
	Orbene, secondo la giurisprudenza contabile (Sez. II/ A, n. 592 del 2014 e n. 1094 del 2015), tale doloso occultamento rileva non tanto sotto il profilo soggettivo (in riferimento, cioè, ad una condotta occultatrice del debitore), bensì sotto quello oggettivo (in relazione all'impossibilità dell'Amministrazione di conoscere il danno e, quindi, di azionarlo tempestivamente in giudizio ex art. 2935 c.c.).	
	La Corte di legittimità, tuttavia, ha affermato che in presenza di un obbligo giuridico di informare e, quindi, di attivarsi, l'ulteriore condotta dolosa del debitore/dipendente pubblico, tesa ad occultare il fatto pregiudizievole, possa estrinsecarsi anche in una condotta omissiva, <i>“quando chiaramente riguardi atti dovuti, ai quali, cioè, il debitore è tenuto per legge”</i> (Cassazione civile, n. 392 del 16 febbraio 1967, id. 9	
	14	

	gennaio 1979, n. 125; id. 11 novembre 1998, n. 11348), sicché “il doloso	
	<i>occultamento è requisito diverso e più grave rispetto alla mera omissione di</i>	
	<i>una informazione, omissione che assume rilievo solo ove sussista un obbligo</i>	
	<i>della parte di informare”</i> (Cassazione civile, Sez. III, 29 gennaio 2010, n.	
	2030).	
	In aderenza a tali criteri, la giurisprudenza contabile di questa Sezione,	
	cui il Collegio intende dare continuità, ha ammesso che l’occultamento	
	doloso possa realizzarsi anche attraverso un comportamento	
	semplicemente omissivo del debitore, avente ad oggetto un atto	
	dovuto, cioè un atto cui il debitore sia tenuto per legge (cfr. Sez. III/A	
	n. 345/2016, Sez. II/A n. 175/2019, Sez. App. Sicilia n. 198/2012;	
	Sezione Campania n. 418/2019 e n. 339/2019, n. 3/2023), non	
	dovendosi necessariamente concretare in un comportamento	
	“specificamente preordinato al callido mascheramento” del danno.	
	Nel caso di specie, non appare revocabile in dubbio che l’odierno	
	convenuto avesse un obbligo specifico, nella fattispecie disatteso, di	
	informare il proprio datore di lavoro dell’attività extra istituzionale	
	svolta.	
	Si tratta di un principio che vale anche per le attività assolutamente	
	incompatibili, per il cui svolgimento, ove non liberalizzate, doveva pur	
	sempre formularsi una domanda, anche se suscettibile di diniego da	
	parte dell’Ateneo (cfr. Sezione III/A, n. 55 del 2 febbraio 2017; Sez.	
	Campania, n. 387/2020). Pertanto, 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., integra una condotta tesa all’occultamento del danno.	
	Siffatto onere, espressione anche dei generali obblighi di correttezza e	
	buona fede di cui all’art. 1175 e 1375 c.c., costituiva un preciso dovere	
	di servizio, anche in considerazione degli obblighi previsti dall’art. 53,	
	comma 7, del d.lgs. n. 165/2001, nella fattispecie disattesi.	
	A causa di tale omissione, l’Amministrazione non è stata messa nelle	
	condizioni di poter conoscere l’attività extra istituzionale posta in	
	essere dal convenuto, la cui scoperta, non a caso, è stata resa possibile	
	solo attraverso complesse verifiche condotte dalla Guardia di Finanza	
	compendiate nelle note informative del 24.04.2020 e del 19.05.2021,	
	emesse all’esito delle deleghe allo svolgimento di indagini del	
	Requirente.	
	L’Amministrazione di appartenenza non aveva il dovere, né	
	tantomeno la possibilità di controllare l’operato del professore, in	
	assenza di informazioni e di richieste di autorizzazioni dallo stesso	
	presentate. Non rileva pertanto al riguardo la circostanza che l’attività	
	sia stata svolta mediante uno studio aperto al pubblico, né la	
	presentazione della dichiarazione dei redditi, in ottemperanza ad	
	obblighi di natura fiscale, effettuata dal convenuto nei confronti di	
	altra Amministrazione (l’Agenzia delle entrate), dotata di distinta	
	personalità giuridica (cfr., <i>ex multis</i> , Sez. Campania n. 1034/2021).	
	L’Amministrazione universitaria non ha comunque potuto in alcun	
	modo valutare la compatibilità degli incarichi stessi con la disciplina	
	16	

	legislativa e con il Regolamento di Ateneo. Pertanto, essendosi in	
	presenza di “attività fino a quel momento taciute al datore di lavoro”,	
	il <i>dies a quo</i> del termine di prescrizione decorre dalla data di obiettiva	
	conoscibilità dell’attività extra istituzionale (ex multis, Sezione I/ A n.	
	363/ 2018; Sezione Campania, n. 349/2019), da ritenersi nel caso di	
	specie coincidente con l’informativa della Guardia di finanza del	
	24.04.2020, prot. n. 3261, dalla quale già emerge l’obiettiva conoscibilità	
	di fatti rilevanti per la contestazione del danno erariale per cui è causa.	
	Ne consegue che, non essendo ancora spirato il termine prescrizioneale	
	quinquennale dalla data di detto disvelamento, l’azione erariale deve	
	ritenersi tempestivamente esercitata.	
	L’eccezione di prescrizione è quindi rigettata.	
	3. Venendo al merito, la domanda attorea è fondata e merita	
	accoglimento per le ragioni di seguito esposte.	
	Giova premettere, sul piano sistematico, che il rapporto di lavoro con	
	il datore pubblico è storicamente caratterizzato, a differenza di quello	
	privato, dal c.d. regime delle incompatibilità, in base al quale al	
	dipendente pubblico, nei limiti di seguito precisati, è preclusa la	
	possibilità di svolgere attività extralavorative.	
	La ratio di tale divieto va rinvenuta nel principio costituzionale di	
	esclusività della prestazione lavorativa a favore del datore pubblico (“ <i>I</i>	
	<i>pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione</i> ” art. 98 Cost.), per	
	preservare le energie del lavoratore e tutelare il buon andamento della	
	p.a., che risulterebbe turbato dall’espletamento da parte di propri	
	17	

	dipendenti di attività imprenditoriali caratterizzate da un nesso tra lavoro, rischio e profitto (crf., <i>ex multis</i>, Corte conti, Sez. Lombardia, sent. n. 198/2020). <i>“La totale dedizione del pubblico impiegato alle mansioni proprie dell’ufficio non consente, in definitiva, l’esercizio di attività collaterali che possano compromettere l’efficienza e l’indipendenza delle pubbliche funzioni”</i> (cfr. Sez. app. II, sent. n. 165/2021). A tale riguardo, l'art. 60 del D.P.R. n. 3/1957, già poneva a carico degli impiegati dello Stato il divieto di <i>“esercitare il commercio, l’industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all’uopo intervenuta l’autorizzazione del Ministro competente.”</i> L’art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, nel far salvo il citato art. 60 del DPR n. 3/1957, ha previsto testualmente che: <i>“I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Con riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di</i>	

	<i>produttività o di fondi equivalenti”.</i>	
	<i>“Tale regime non è derogabile se non nelle sole ipotesi previste dallo stesso</i>	
	<i>d.lgs. n. 165/2001 e si applica ai professori universitari a tempo pieno, per i</i>	
	<i>quali il rinvio agli statuti o ai regolamenti degli atenei, di cui all’art. 53 cit.,</i>	
	<i>integra non una delegificazione quanto piuttosto una tipica ipotesi di</i>	
	<i>integrazione attuativa della fonte normativa primaria. La fonte regolamentare</i>	
	<i>interna, infatti, è delegata a disciplinare soltanto i criteri e le procedure “per</i>	
	<i>il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto” (cfr. Sez.</i>	
	<i>app. II, sent. n. 165/2021).</i>	
	Il successivo comma 7-bis, introdotto ad opera della l. n. 190 del 2012,	
	ha poi chiarito che <i>“l’omissione del versamento del compenso da parte del</i>	
	<i>dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità</i>	
	<i>erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti”.</i>	
	Si tratta di una responsabilità erariale di natura risarcitoria <i>“tipizzata”</i>	
	(e non sanzionatoria), come rilevato in sede nomofilattica (SS.RR.	
	26/QM/2019), che va a inquadrarsi nella più ampia categoria degli	
	<i>“illeciti di evento”, caratterizzati dalla verifica del danno, quale</i>	
	<i>deminutio patrimonii.</i>	
	<i>“Con la conseguenza che l’azione del P.M. è volta al recupero del “danno da</i>	
	<i>mancata entrata”, scaturente dalla violazione di un “obbligo comprimario”,</i>	
	<i>come condivisibilmente posto in rilievo dallo stesso Giudice regolatore (Cass.</i>	
	<i>civ. SS.UU. n. 22688/2011 e n. 25769 del 2015), che evidenzia come la</i>	
	<i>disposizione sia posta a tutela del “buon andamento” della pubblica</i>	
	<i>amministrazione (ex art. 97 Cost.), con finalità anche di deterrenza”.</i> (cfr.	
	19	

	Sez. app. II, sent. n. 165/2021).	
	Per i docenti universitari, la predetta disciplina si integra con quella	
	settoriale prevista dal D.P.R. n. 382 del 1980 e dalla l. n. 240 del 2010,	
	nonché con quella attuativa contenuta negli statuti e/o nei regolamenti	
	dei relativi atenei.	
	Al riguardo, l'art. 11 del D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, recante il riordino	
	della docenza universitaria, 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. La scelta va	
	esercitata con domanda da presentare al Rettore almeno sei mesi prima	
	dell'inizio di ogni anno accademico. Essa obbliga al rispetto	
	dell'impegno assunto per almeno un biennio.	
	Alla distinzione tra lavoro a tempo pieno e a tempo definito è correlato	
	un diverso trattamento retributivo in ragione della differente incidenza	
	del vincolo di esclusiva.	
	Il predetto art. 11 prevede altresì espressamente 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	
	20	

	<i>disciplinare e compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti</i>	
	<i>istituzionali; b) è compatibile con lo svolgimento di attività scientifiche e</i>	
	<i>pubblicistiche, espletate al di fuori di compiti istituzionali, nonché con lo</i>	
	<i>svolgimento di attività didattiche, comprese quelle di partecipazione a corsi</i>	
	<i>di aggiornamento professionale, di istruzione permanente e ricorrente</i>	
	<i>svolte in concorso con enti pubblici, purché tali attività non corrispondano</i>	
	<i>ad alcun esercizio professionale.</i>	
	Il regime delle limitazioni ivi contenuto è stato aggiornato ad opera	
	della legge 30 dicembre 2010 n. 240, recante “Norme in materia di	
	organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento,	
	nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema	
	universitario” che, all'art. 6, commi 9 e 10, ha previsto testualmente	
	quanto segue: “9. La posizione di professore e ricercatore è incompatibile	
	con l'esercizio del commercio e dell'industria fatta salva la possibilità di	
	costituire società con caratteristiche di spin off o di start up universitari, ai	
	sensi degli articoli 2 e 3 del Decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, anche	
	assumendo in tale ambito responsabilità formali, nei limiti temporali e secondo	
	la disciplina in materia dell'Ateneo di appartenenza, nel rispetto dei criteri	
	definiti con Regolamento adottato con Decreto del Ministro ai sensi	
	dell'articolo 17, comma 3, della Legge 23 agosto 1988, n. 400. 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. 10. I	

	<i>professori e i ricercatori a tempo pieno, fatto salvo il rispetto dei loro obblighi</i>	
	<i>istituzionali, possono svolgere liberamente, anche con retribuzione, attività di</i>	
	<i>valutazione e di referaggio, lezioni e seminari di carattere occasionale, attività</i>	
	<i>di collaborazione scientifica e di consulenza, attività di comunicazione e</i>	
	<i>divulgazione scientifica e culturale, nonché attività pubblicistiche ed</i>	
	<i>editoriali. I professori e i ricercatori a tempo pieno possono altresì svolgere,</i>	
	<i>previa autorizzazione del Rettore, funzioni didattiche e di ricerca, nonché</i>	
	<i>compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso Enti</i>	
	<i>pubblici e privati senza scopo di lucro, purché non si determinino situazioni</i>	
	<i>di conflitto di interesse con l'Università di appartenenza, a condizione</i>	
	<i>comunque che l'attività non rappresenti detrimento delle attività didattiche,</i>	
	<i>scientifiche e gestionali loro affidate dall'Università di appartenenza". Il</i>	
	successivo comma 12, invece, ha confermato per i professori a tempo	
	definito la possibilità di “svolgere attività libero-professionali e di lavoro	
	<i>autonomo anche continuative, purché non determinino situazioni di conflitto</i>	
	<i>di interesse rispetto all'ateneo di appartenenza".</i>	
	In attuazione della normativa nazionale appena richiamata, il	
	regolamento di Ateneo, approvato con D.P.R. n. 3641 del 16.11.2012,	
	all'art. 3, comma 1, ha annoverato tra le attività assolutamente	
	incompatibili con lo <i>status</i> di docente, ricercatore e assistente ordinario	
	a tempo pieno, tra l'altro, l'esercizio di attività libero-professionale,	
	nonché qualunque altra attività non rientrante nei compiti e doveri di	
	ufficio che, eccedendo i limiti della saltuarietà e occasionalità, rivesta il	
	carattere della continuità e che, ove prevalente rispetto a quella	

	d'ufficio contrasti con il dovere costituzionalmente sancito di	
	esclusività del servizio svolto dal pubblico dipendente; in tali casi è	
	fatto salvo, qualora previsto da specifica disposizione legislativa o	
	regolamentare, il collocamento del dipendente in posizione di	
	aspettativa o fuori ruolo.	
	Per converso, l'art. 4, comma 1, del regolamento d'Ateneo ha	
	annoverato tra le attività liberamente esercitabili, le attività di	
	collaborazione scientifica e di consulenza, purché non si configurino	
	come esercizio di attività libero professionale. Il regolamento d'Ateneo	
	ha poi previsto, agli artt. 5 e ss, gli incarichi che possono essere svolti	
	previa autorizzazione dettando i criteri per la concessione	
	dell'autorizzazione e regolamentando la procedura autorizzativa.	
	Il complesso quadro normativo sopra tratteggiato consente quindi di	
	delineare la seguente tripartizione: l'incompatibilità assoluta o	
	inderogabile; l'incompatibilità relativa o derogabile (per gli incarichi	
	che possono essere svolti previa autorizzazione); gli incarichi non	
	soggetti ad autorizzazione (per le cosiddette attività liberalizzate).	
	In particolare, per quel che rileva in questa sede, da tale quadro	
	normativo si evince l'incompatibilità assoluta tra l'esercizio di attività	
	professionale e lo <i>status</i> del docente universitario a tempo pieno -	
	essendo irrilevante anche l'eventuale rilascio di un'autorizzazione	
	preventiva per il singolo incarico (nel caso di specie comunque del	
	tutto assente per ognuno dei molteplici episodi acclarati) - da cui	
	deriva l'illiceità e l'indebito esercizio delle prestazioni extra-lavorative	

	del professore/ricercatore universitario così svolte, in quanto poste in	
	essere in conflitto (sostanzialmente presunto <i>ex lege</i>) con le funzioni	
	istituzionali, con conseguente obbligo di riversamento e	
	conseguenziale ripetizione dei compensi percepiti, a titolo di danno	
	erariale.	
	Non appare invece pertinente, il richiamo operato dalla Procura al	
	superamento del limite di 5.000 euro, così come previsto dall'art. 44,	
	comma 2, del d.l. n. 269 del 2003, limite entro il quale non vi è obbligo	
	di iscriversi alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della	
	legge 8 agosto 1995, n. 335. Difatti, <i>“ tale soglia assume rilievo unicamente</i>	
	<i>in relazione all'insorgenza di obblighi contributivi in capo al soggetto</i>	
	<i>conferente ed a quello incaricato, laddove quest'ultimo abbia superato il</i>	
	<i>predetto importo, sicché solo in riferimento a tale obbligo la percezione annua</i>	
	<i>della somma superiore a 5.000 euro discrimina tra occasionalità ed abitualità</i>	
	<i>della prestazione lavorativa (non rileva poi in questa sede l'abrogato art. 61</i>	
	<i>del d.lgs. n. 276/2003 che concerneva la perimetrazione dei rapporti di</i>	
	<i>collaborazione continuata e continuativa e non i rapporti di lavoro autonomo).</i>	
	<i>Mentre, è solo sotto il diverso profilo degli obblighi fiscali che il limite della</i>	
	<i>occasionalità (senza limiti di importo) rileva ai fini della necessità di dotarsi</i>	
	<i>di partita IVA (come previsto dall'articolo 5 del DPR n. 633/1972). (...) La</i>	
	<i>disciplina, in altre parole, non utilizza il criterio della entità delle somme</i>	
	<i>percepite dai privati rispetto a quelle erogate in dipendenza del rapporto di</i>	
	<i>pubblico impiego ma, piuttosto, pone in evidenza (non la remunerazione ma)</i>	
	<i>il tempo destinato dal docente dipendente pubblico dell'Università alle attività</i>	

	<i>extra istituzionali complessivamente considerate”</i> (cfr. Sez. giur. Campania, ord. n. 194/2023).	
4	Venendo al caso di specie, il Covelli, in rapporto di servizio con l'Università degli Studi di Napoli "Federico II", ha tenuto una condotta non conforme ai dettami normativi sopra delineati.	
4.1.	Lo stesso è stato docente in regime di tempo pieno dall’1.01.1993 fino al 30.06.2017, venendo collocato in pensione in data 01.07.2017; dal 07.01.1999 al 31.10.2015 è stato collocato in regime di aspettativa senza assegni.	
	Oggetto di attività istruttoria da parte del Requirente sono stati gli incarichi e le attività extraistituzionali dal medesimo effettuate per il periodo 2016 – 2017, allorquando si trovava nel regime di impiego a tempo pieno.	
	Le contestazioni mosse al riguardo dalla Procura sono supportate dalle relazioni della Guardia di finanza del 24.04.2020 e del 19.05.2021, oltre che dalla esaustiva documentazione prodotta agli atti, frutto della puntuale attività istruttoria del Requirente.	
	In particolare, risulta agli atti del giudizio che il Covelli ha prestato attività libero/professionale per 4 giorni (17.06.2016, 22.07.2016, 23.09.2016 e 18.11.2016 vistando in totale 11 pazienti), presso la Clinica Mediterranea S.p.a. di Napoli, esercente l’attività di “ospedali e case di cura specialistici”.	
	La predetta clinica, struttura ospedaliera ad alta specialità, ha usufruito in tale periodo dell'attività professionale del Covelli, in	
	25	

	regime ambulatoriale, riconoscendogli sulla base di accordi convenuti,	
	una percentuale del fatturato. Per tale prestazione, è stata emessa la	
	fattura n. 1882 del 20.12.2016 di euro 1.540,00.	
	Non risulta al riguardo alcuna autorizzazione rilasciata dall'Ateneo di	
	appartenenza.	
	È comprovato altresì che il Covelli è titolare della Ditta Individuale	
	prof. Covelli Vito (Studio medico di neurologia) - P.IVA: 06842820729,	
	esercente l'attività di "prestazioni sanitarie svolte da chirurghi" con	
	sede in Bari alla via Principe Amedeo n. 25.	
	Al riguardo, come compiutamente ricostruito dal requirente, sulla base	
	degli accertamenti effettuati dalla Guardia di finanza, il Covelli, in data	
	18.09.2015, ha stipulato un contratto di locazione della durata di sei	
	anni, di un immobile sito in Bari, dichiarando espressamente che lo	
	stesso sarebbe stato adibito all'esercizio di attività	
	libero/professionale. A lui intestate risultano altresì le forniture	
	elettrica e telefonica, in tale periodo. Risultano anche, nel periodo dal	
	10.12.2015 al 22.11.2017, pagamenti effettuati a favore di una	
	dipendente, nella qualità di addetta alla segreteria del suddetto studio	
	medico.	
	In tale arco temporale, sono state emesse numerosissime ricevute	
	fiscali, recanti intestazione (timbro) Prof. Vito Covelli P.IVA	
	06842820729, dalla n. 1 del 13.01.2016 alla n. 3.068 del 04.07.2017, tra le	
	quali anche la fattura emessa a favore della citata Clinica Mediterranea	
	S.p.A. per le prestazioni sopra richiamate.	

	Da tale quadro fattuale si evince in maniera incontrovertibile che il	
	Covelli di fatto ha svolto, mentre si trovava in regime di tempo pieno,	
	attività libero-professionale continuativa ed abituale percependo, nel	
	periodo 2016/2017, redditi da lavoro autonomo pari ad euro	
	344.471,00.	
	Nella fattispecie, le prestazioni extra-lavorative del Covelli sono	
	documentate, in primis, dai redditi di lavoro autonomo emersi nelle	
	dichiarazioni analizzate mediante interrogazione delle banche dati in	
	uso alla p.g., nonché dalla documentazione, fiscale e contabile, da cui	
	si evince che in tale periodo il Covelli, attraverso una vera e propria	
	organizzazione di mezzi e di persone, ha erogato molteplici e	
	continuative prestazioni sanitarie.	
	Tale evidente caratteristica di professionalità dell'attività di "studio"	
	sostanzialmente intrapresa dal Covelli palesemente contrasta con il	
	principio generale di esclusività del rapporto di pubblico impiego	
	tenuto dal docente con l'Università e ne connota l'antigiuridicità.	
	Anche l'attribuzione della partita IVA rileva quale elemento	
	sintomatico dell'illecito espletamento degli incarichi extra-istituzionali	
	svolti, al pari della particolare entità dei redditi percepiti per tale	
	attività, in considerazione della costanza e continuità temporale della	
	medesima (Corte dei conti, sez. giur. Campania n. 387/2020).	
	I suddetti elementi, in cui si sostanzia il pregnante quadro probatorio	
	sopra delineato, non hanno formato oggetto di contestazione dalla	
	difesa del convenuto, che ha affermato espressamente di aver svolto	
	27	

	l'attività professionale in questione.	
	In particolare, ha espressamente dichiarato al Nucleo di polizia economico finanziaria della Guardia di finanza, come riportato anche nell'atto di costituzione che, per tutto il periodo di servizio presso l'Azienda universitaria ospedaliera Policlinico di Bari, ha fruito dell'aspettativa dall'impiego e dai ruoli dell'Università di Napoli, <i>"al fine di poter svolgere attività di lavoro professionale a carattere autonomo"</i> (cfr. memoria di costituzione pag. 3). Successivamente, <i>"nel periodo dal novembre 2015 sino al giugno 2017 a seguito della cessazione del rapporto di lavoro con l'Azienda Ospedaliera Policlinico di Bari, ho ripreso l'attività di professore universitario di ruolo presso l'Università Federico II di Napoli (...)</i> Recatomi presso detto Ateneo, ed avendo appreso dal Direttore pro tempore Prof. Lucio SANTORO della indisponibilità della struttura di rendere possibile l'espletamento delle funzioni connesse alla qualifica da me ricoperta, e non essendo stato mai messo nelle condizioni, nei diciotto mesi di interesse, di esercitare il ruolo di professore universitario da me ricoperto, né di pianificare le attività didattiche da svolgere in Napoli, ho espletato la mia attività libero professionale presso questo studio medico, sino al 30.06.2017, quando decidevo di anticipare il mio pensionamento" (cfr. pag. 6 della memoria).	
	Al riguardo, non risulta agli atti del giudizio alcuna istanza di autorizzazione presentata dal Covelli, né alcuna comunicazione di attività liberamente esercitabile rivolta all'Ateneo di appartenenza.	
	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, invece, come nella	
	fattispecie, del tutto preclusa perché concretante attività libero	
	professionale). L'Università, inoltre, non è stata messa nelle condizioni	
	di verificare anche l'assenza di possibili profili di conflitto d'interesse,	
	anche solo potenziale.	
	In ogni caso, ritiene il Collegio che siffatti plurimi incarichi si	
	sostanzino in un'attività connotata da profili di tale intensità e	
	sistematicità da non poter comunque rientrare nell'attività	
	autorizzabile dall'Ateneo.	
	Ciò trova conferma anche all'art. 3, comma 1, del regolamento di	
	Ateneo, già sopra richiamato che, dopo aver elencato le attività	
	<i>"assolutamente incompatibili con lo status di docente"</i> , con norma di	
	portata residuale preclude comunque l'esercizio di <i>"qualunque altra</i>	
	<i>attività non rientrante nei compiti e doveri d'ufficio che, eccedendo i limiti di</i>	
	<i>salutarietà ed occasionalità, rivesta il carattere della continuità e che, ove</i>	
	<i>prevalente rispetto a quella d'ufficio, contrasti con il dovere</i>	
	<i>costituzionalmente sancito di esclusività del servizio svolto dal pubblico</i>	
	<i>dipendente"</i> .	
	Il Collegio ritiene quindi che le attività contestate dalla Procura	
	rivestono effettivamente carattere libero-professionale, in ragione della	
	loro remuneratività, continuatività, assiduità e sistematicità e sono	
	pertanto incompatibili con il regime di tempo pieno all'epoca in essere.	

	4.2 Con riferimento all'elemento soggettivo, il Collegio ritiene debba essere declinato a titolo di dolo. Difatti, il reiterato esercizio di attività non autorizzata e incompatibile con il regime di docenza a tempo pieno, considerato in relazione alla qualificata posizione rivestita dal convenuto, nonché alla sua formazione e preparazione professionale, denota una condotta volontariamente reticente, tesa all'occultamento doloso del danno e perpetrata negli anni in violazione degli obblighi di servizio che gli avrebbero imposto una doverosa attività informativa nei confronti del proprio datore di lavoro e, comunque, il riversamento al bilancio dell'Amministrazione universitaria dei compensi percepiti. Depongono in questa direzione la volontaria mancata produzione di richieste di autorizzazione rivolte al Rettore dell'Ateneo federiciano, nonché la mancanza di qualsivoglia forma di comunicazione avente ad oggetto l'indicazione degli incarichi di lavoro autonomo concretamente svolti, nell'arco delle annualità prese in considerazione; l'utilizzo di una partita IVA e il sistematico rilascio delle fatture, nonché la presentazione di dichiarazioni fiscali per i redditi extra-lavorativi percepiti. Nonostante la chiarezza e l'univocità della normativa sopra esposta, riguardo al divieto assoluto di esercitare un'attività al fuori dei compiti istituzionali, tale da assumere caratteristiche quantitative e qualitative proprie di un'attività di tipo libero professionale, il Covelli, rientrato in servizio dall'aspettativa presso l'Ateneo "Federico II", non ha optato	
	30	

	per l'inquadramento a tempo definito.	
	Appare priva di pregio al riguardo l'eccezione formulata dal	
	convenuto che, avendo esercitato l'opzione per il tempo definito prima	
	del collocamento in aspettativa, aveva ritenuto di non confermare la	
	suddetta opzione una volta rientrato nei ruoli dell'Università.	
	L'Ateneo, lo avrebbe invece indotto in errore, non applicandogli le	
	stesse condizioni vigenti al momento dell'interruzione del servizio.	
	Considerato che l'impegno richiesto per il tempo definito è inferiore a	
	quello per il tempo pieno e la prestazione è svolta con differenti	
	modalità, non è ipotizzabile ritenere che il Covelli possa essere stato	
	indotto in errore al punto tale da non accorgersi della modalità di	
	lavoro in corso di espletamento, se cioè la prestazione fosse resa a	
	tempo pieno o a tempo definito.	
	Invero, nessuna buona fede del convenuto appare sussistere, come	
	detto, sia per la qualificazione della posizione rivestita in quanto	
	docente universitario, sia per la limpida formulazione del quadro	
	normativo sopra delineato.	
	Come infatti ha già ritenuto la giurisprudenza di questa Sezione, <i>“la</i>	
	<i>qualifica soggettiva di professore universitario e l'accettazione del regime di</i>	
	<i>impegno a tempo pieno sono elementi incompatibili con l'invocazione della</i>	
	<i>buona fede ad escludere l'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo e</i>	
	<i>sono riconducibili al dolo nella (ratione temporis tendenzialmente</i>	
	<i>stigmatizzata) forma del dolo civile contrattuale”</i> (Sez. Giur. Campania,	
	sent. n. 305/2015).	

	Da dette condotte omissive e commissive, mancata presentazione di	
	richieste di autorizzazione ed integrazione di attività	
	libero/professionale, tenute con dolo, è derivata una prima voce di	
	danno che, ai sensi del richiamato comma 7- <i>bis</i> dell'art. 53 del d.lgs. n.	
	165/2001, è rappresentata dall'importo dei compensi percepiti di cui è	
	stato omesso il versamento in favore dell'Università degli studi di	
	Napoli "Federico II".	
	Invero, l'ampia formulazione normativa " <i>incarichi retribuiti</i> " e,	
	soprattutto, la <i>ratio</i> ispiratrice della norma, introdotta a tutela del	
	regime di incompatibilità nel pubblico impiego, consentono di far	
	rientrare nel concetto di incarico tutte le attività lavorative, ivi	
	compreso il lavoro autonomo e l'attività libero professionale (Corte dei	
	conti: Sez. giur. Marche 28/2013; 32/2013; Sez. giur. Liguria n.	
	20/2015; Sez. giur. Lombardia n. 165/2015, 14/2017).	
	Poiché gli incarichi non autorizzati e quelli non autorizzabili hanno la	
	medesima <i>ratio</i> , deve quindi ritenersi che anche per l'attività libero	
	professionale non autorizzabile sussista l'obbligo di riversamento di	
	compensi, senza che possa postularsi al riguardo alcuna	
	differenziazione tra le due situazioni, adombrata dal convenuto ai	
	sensi dell'art. 3 Cost., per escludere l'attività svolta dal suddetto	
	obbligo di riversamento.	
	4.3 Venendo alla quantificazione del danno, il Collegio ritiene corretta	
	la prospettazione attorea secondo cui lo stesso deve essere quantificato	
	in misura corrispondente alle somme non riversate, pari agli importi	

	dichiarati, per tutti gli incarichi acclarati come illegittimamente	
	espletati, per ogni singolo anno di tenuta della partita iva, altresì al	
	lordo di tutti gli oneri fiscali e contributivi. Difatti, secondo	
	l'interpretazione offerta da questa Corte in sede nomofilattica, con la	
	pronuncia a Sez. riun. n. 13/QM/2021, " <i>in ipotesi di danno erariale</i>	
	<i>conseguente all'omesso versamento dei compensi di cui all'art. 53 e ss. del</i>	
	<i>Dlgs n. 165/2001 da parte di pubblici dipendenti (o comunque di soggetti in</i>	
	<i>rapporto di servizio con la PA tenuti ai medesimi obblighi), la quantificazione</i>	
	<i>è da effettuare al lordo delle ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto</i>	
	<i>sugli importi dovuti o delle maggiori somme eventualmente pagate per la</i>	
	<i>medesima causale sul reddito imponibile".</i>	
	Tale prima voce di danno risulta pertanto pari a un totale di euro	
	344.471,50, di cui 233.673,00 per il 2016 (tra cui è ricompresa anche la	
	fattura n. 1882 del 20.12.2016, per euro 1.540,00, emessa nei confronti	
	della Clinica Mediterranea S.p.A.) ed euro 110.798,50 per il 2017,	
	considerando per tale ultima annualità il 50 per cento dell'importo	
	dichiarato, in considerazione del pensionamento avvenuto in data	
	01.07.2017.	
	Il Covelli deve pertanto essere condannato al pagamento nei confronti	
	dell'Università Federico II di Napoli del predetto importo di euro	
	344.471,50, per l'omesso riversamento di quanto indebitamente	
	percepito, cui è da aggiungere la rivalutazione monetaria dal	
	01.07.2017 alla data della presente decisione.	
	5. Dalla summenzionata condotta antiggiuridica, tenuta a titolo di dolo,	
	33	

	è altresì derivato un secondo profilo di danno conseguente alla	
	violazione delle regole sul tempo pieno, essendosi reso il Covelli	
	inottemperante agli obblighi di esclusività della prestazione	
	lavorativa, liberamente scelta dal medesimo mediante l'opzione per il	
	tempo pieno, che gli ha consentito di ricevere una retribuzione	
	superiore rispetto al tempo definito.	
	Come si evince chiaramente dal quadro normativo sopra ampiamente	
	delineato, l'espletamento di attività extra muraria impone, ai sensi	
	dell'art. 11 della l. 382/1980 l'opzione per il tempo definito da	
	formalizzare con domanda al rettore dell'Università sei mesi prima	
	dell'inizio di ogni anno accademico e preclusiva tra l'altro delle	
	funzioni direttive. La scelta del tempo pieno impedisce <i>ex adverso</i> lo	
	svolgimento di attività professionale come quella svolta dal Covelli in	
	maniera continuativa e consistente. La componente retributiva	
	ulteriore aggiuntiva per il tempo pieno rispetto a quello definito è	
	diretta a compensare i minori guadagni derivanti dalla rinuncia da	
	parte dell'accademico alla facoltà di svolgere liberamente attività	
	extra-istituzionali e qualsiasi altra attività professionale a titolo non	
	gratuito (Corte dei conti: sez. Liguria 45/2015, sez. Sardegna 145/2013,	
	sez. Campania 1111/2013).	
	Nel caso di specie risulta <i>ex actis</i> che la prestazione lavorativa non è	
	stata resa nei confronti dell'Università nei termini previsti dal rapporto	
	a tempo pieno, con conseguente alterazione del sinallagma	
	contrattuale derivante dal rapporto di lavoro.	

	Né può rilevare, al fine di escludere la responsabilità del Covelli, la	
	circostanza eccepita dalla difesa, per cui gli sarebbe stato impedito di	
	svolgere il proprio lavoro di docente universitario, per fatto e	
	responsabilità della stessa Università. Tale circostanza, che non può in	
	alcun modo giustificare la consistente attività libero professionale	
	espletata, lascia semmai presumere che la prestazione lavorativa non	
	sia stata proprio svolta, pur avendo il Covelli percepito il trattamento	
	economico per il regime di tempo pieno.	
	Peraltro, è lo stesso convenuto nell'atto di costituzione a ritenere	
	<i>“pertinente la richiesta di rifusione delle somme corrispondenti alla differenza</i>	
	<i>tra trattamento tabellare del docente a tempo pieno e quello a tempo definito</i>	
	<i>“(cfr. pag. 17 della relativa memoria di costituzione).</i>	
	Pertanto, avendo il Covelli violato le regole inerenti al tempo pieno	
	nonché il fondamento causale che ne legittima l'erogazione, gli	
	emolumenti aggiuntivi percepiti per il rapporto a tempo pieno anziché	
	per quello a tempo definito risultano indebiti in quanto privi di causa,	
	con conseguente danno erariale pari alle differenze retributive	
	indebitamente percepite.	
	Data la ritenuta responsabilità del Covelli in ragione dei plurimi	
	elementi appena sopra evidenziati, risultano conseguentemente	
	assorbite le ulteriori eccezioni formulate dal convenuto al riguardo.	
	5.1 Venendo alla quantificazione del danno, l'importo è da quantificare	
	al lordo di tutti gli oneri riflessi (fiscali e previdenziali) in virtù del	
	principio espresso dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, n.	
	35	

	24/QM/2020 secondo cui: <i>“in ipotesi di danno erariale conseguente alla</i>	
	<i>illecita erogazione di emolumenti lato sensu intesi in favore di pubblici</i>	
	<i>dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la pubblica</i>	
	<i>amministrazione), la quantificazione deve essere effettuata al lordo delle</i>	
	<i>ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale</i>	
	<i>titolo”.</i>	
	Il Covelli deve essere quindi condannato al pagamento nei confronti	
	dell'Ateneo della differenza tra la retribuzione tabellare a tempo pieno	
	e quella a tempo definito, come correttamente quantificata dalla	
	Procura, pari a euro 55.407,15, di cui 36.938,09 per il 2016 e 18.469,06	
	per il 2017 fino al 30.06.2017, oltre rivalutazione monetaria dal	
	collocamento in quiescenza, in data 01.07.2017, fino al deposito della	
	presente decisione.	
	6. Alla luce di quanto premesso, il Covelli è condannato a	
	corrispondere all'Università di Napoli Federico II, l'importo	
	complessivo di euro 399.878,65, di cui euro 344.471,50 per omesso	
	riversamento delle somme indebitamente percepite ed euro 55.407,15	
	per l'indebita percezione degli emolumenti correlati al tempo pieno.	
	All'importo di condanna vanno aggiunti la rivalutazione monetaria,	
	da determinarsi dalla data del pensionamento dell'1.07.2017 fino alla	
	presente decisione, nonché gli interessi legali sulla somma rivalutata,	
	a decorrere dalla pubblicazione della presente sentenza sino	
	all'effettivo soddisfo.	
	7. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate dal	

	funzionario di Segreteria con nota a margine della presente decisione.	
	P.Q.M.	
	La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Campania,	
	disattesa ogni contraria istanza, eccezione e deduzione,	
	definitivamente pronunciando, in integrale accoglimento della presa	
	attore, condanna Vito COVELLI al pagamento in favore	
	dell'Università degli studi "Federico II" di Napoli della somma di euro	
	399.878,65, oltre rivalutazione monetaria dalla data dell'1.07.2017 fino	
	alla presente decisione, nonché interessi legali sulla somma rivalutata	
	a decorrere dalla pubblicazione della presente sentenza sino	
	all'effettivo soddisfo.	
	Pone a carico di Vito Covelli le spese di giudizio che sono liquidate dal	
	funzionario di Segreteria con nota a margine della presente decisione.	
	Manda alla Segreteria per il seguito di competenza.	
	Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 12 settembre 2024	
	L'ESTENSORE IL PRESIDENTE	
	Alessandra Molina Paolo Novelli	
	(firma digitale) (firma digitale)	
	Depositato in Segreteria il 06/11/2024	
	IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA	
	Maurizio Lanzilli	
	(firma digitale)	
	37	

[illegible]