



Sent. n. 48/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dal Sigg.ri Magistrati

dott. Antonio Ciaramella Presidente

dott. Alessandra Sanguigni Consigliere relatore

dott. Gabriele Fava Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 80024
del registro di segreteria e promosso dal Procuratore
regionale presso la Sezione giurisdizionale per il
Lazio nei confronti di X X (c.f.---
-----), nato il ----- a Napoli,
residente in Roma (RM) -----,
rappresentato e difeso, dagli avv.ti prof. Bruno
Capponi, Domenico Di Falco e Guglielmo Castaldo ed
elettivamente domiciliato presso lo Studio dei primi
due Avvocati, sito in Roma, Largo Antonio Sarti n. 4;
Visto l'atto di citazione;
Visti gli altri atti e documenti di causa;
Uditi, nella pubblica udienza del 31 ottobre 2023,

con l'assistenza del segretario dott. Antonio Fucci,
il giudice relatore Consigliere dott.ssa Alessandra
Sanguigni, per la Procura il S.P.G. dott.ssa Emanuela
Rotolo, per il convenuto gli Avv.ti Bruno Capponi e
Giammarco Danesi in sostituzione dell'Avv. Domenico
Di Falco;

Ritenuto in

FATTO

1. Con atto di citazione, la Procura Regionale ha
convenuto in giudizio, innanzi a questa Sezione
giurisdizionale, previo invito a dedurre e successiva
audizione personale, il Professor X X
, già professore ordinario dell'Università degli
Studi di Roma "Tor Vergata", per il risarcimento del
danno causato alla predetta Università, con condotta
dolosa o in subordine gravemente colposa, per
violazione della disciplina sulle incompatibilità nel
pubblico impiego, nello specifico dell'art.53 del
d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (TUPI) e della ulteriore
normativa di settore relativa ai docenti
universitari.

La notizia di danno era stata segnalata dalla Guardia
di Finanza - Nucleo Speciale Anticorruzione di Roma
- Gruppo Funzione Pubblica con la comunicazione del

22-11-2022, all'esito di verifiche ispettive avviate su delega della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - Ispettorato della Funzione Pubblica, nonché da successivi approfondimenti. Dagli accertamenti eseguiti era risultato che nel periodo oggetto dell'indagine, compreso fra il 1° gennaio 2011 e il 1° novembre 2020, l'odierno convenuto aveva ricevuto compensi, per un totale di € 394.216,49, derivanti da attività libero professionale, ad avviso del Pubblico Ministero, per incarichi non autorizzabili e comunque non autorizzati; le attività espletate erano riferibili alla posizione IVA del convenuto (la partita IVA risultava aperta nel 1986 nel settore "studi di ingegneria") ed all'attività delle società nelle quali, oltre al possesso di quota azionaria, il convenuto aveva svolto ruoli tecnici di responsabilità, quali il direttore tecnico, ed esecutivi.

La Procura ha precisato che il Professore era stato assunto a tempo indeterminato dal 1993 e risultava a tempo pieno sin dal 1994, con scelta mai revocata, percettore quindi della correlata indennità di esclusiva.

2. Il requirente, nello specifico, ha rappresentato che il convenuto aveva percepito alcuni compensi per incarichi individuali, svolti fra il 2011 ed il 2020, per un totale di € 99.132,94, in particolare per consulenza tecnica specialistica resa in sede giudiziaria, su incarico d'ufficio o di parte o per collegi arbitrali, sia in favore di soggetti privati che per enti pubblici.

Dai documenti, relativi soprattutto alla contabilità della partita IVA di cui il X era titolare, ad avviso della Procura, si evinceva una stabile attività libero professionale, peraltro non sconfessata dal Professore, ma espletata in forma organizzata (utenze, spese, affitti, locazioni, viaggi, veicoli.....). Il Pubblico Ministero ha sostenuto al riguardo che l'assunzione di incarichi, qualunque essi siano, correlati al possesso di partita IVA, sia preclusa ai professori universitari a tempo pieno, sottolineando l'irrilevanza del momento temporale dell'espletamento delle attività conferite e la natura delle stesse, in quanto non si è trattato di attività occasionali, ma continuative: difatti, a suo avviso sussistono nel caso di specie indizi concordanti quali la partita IVA, l'elevato

numero degli incarichi extraistituzionali e l'entità del compenso ricevuto ed infine la natura estremamente complessa degli stessi, per lo svolgimento dei quali era sicuramente stato necessario un elevato impegno. Quanto al possesso di quote societarie, secondo la Procura attrice, il convenuto esercitava attività libero professionale, tale per caratteristiche e volumi, che è preclusa in virtù del divieto di esercizio dell'industria e commercio, avendo assunto un ruolo operativo nelle menzionate società. In particolare, il Professore rivestiva la qualifica di direttore tecnico e partecipava attivamente alla gestione delle commesse, fornendo il proprio apporto concreto: il requirente ha indicato le varie attività che risultano effettuate dal convenuto in qualità di direttore tecnico, che sottoscriveva le offerte economiche avanzate dalla Società, i progetti esecutivi ed altri atti; accettava l'incarico professionale per conto della stessa società, della quale si qualificava responsabile tecnico; sollecitava il pagamento delle prestazioni effettuate e sottoscriveva la corrispondenza con terzi contraenti, e perciò di

fatto risultava investito di funzioni sia tecniche che gestionali.

Il requirente ha concluso sul punto affermando che, nel periodo in esame, le attività professionali esterne all'Università sono state svolte comunque in assenza di autorizzazione da parte dell'Amministrazione di appartenenza, anche qualora si ritenesse occasionale la natura delle prestazioni.

3. Il danno è distinto dal requirente in tre poste. La prima è afferente ai compensi percepiti per attività libero professionale per € 99.132,94; la seconda riguarda i proventi conseguiti nell'esercizio dell'attività di impresa, quantificati in € 52.082,85 dalla Guardia di Finanza -e quindi dalla Procura- applicando al reddito d'impresa delle due società il coefficiente dato dalla quota di partecipazione del Professore alle società X X X XXX fino al 2014 e in seguito X X X XXX. Ad avviso del requirente tutti i compensi per gli incarichi svolti dal convenuto in violazione dall'art. 53 co. 7 avrebbero dovuto essere riversati nel conto entrata dell'amministrazione di appartenenza. L'omissione del suddetto versamento ha generato il danno erariale qui contestato (co.7 bis).

L'ultima voce di danno nell'ipotesi accusatoria è invece rappresentata, quale indebita retribuzione e per un totale di € 243.000,70, dalla differenza tra la retribuzione percepita in regime di impegno a tempo pieno e quella che sarebbe stata corrisposta se il presunto responsabile avesse optato per il regime a tempo definito, per il periodo compreso tra il 2011 e il 2020.

4. Il requirente ha descritto la normativa in materia di incompatibilità nel pubblico impiego, richiamando l'art. 53 co.7 e 7 bis del d.lgs. 165/2001, il D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 art. 60, ed infine il D.P.R. 382/1980 e la legge 240/2010 art. 6, norme queste ultime riguardanti il settore dei docenti universitari. Ha considerato incompatibile l'attività svolta dal professore universitario a tempo pieno, sia quella libero professionale, che nel caso in esame definisce di natura non occasionale, sia quella in qualità di direttore tecnico delle società di cui è socio nel periodo di riferimento, non solo in violazione della normativa relativa alle incompatibilità assolute, ma anche in contrasto con la disciplina delle autorizzazioni allo svolgimento delle attività extraistituzionali, ed infine

nell'inosservanza della particolare disciplina di esclusività dei professori universitari con rapporto lavorativo a tempo pieno.

Il requirente, con approfondite argomentazioni anche in riscontro alle deduzioni prospettate dall'invitato a dedurre, ha ritenuto non intervenuta la prescrizione, in ragione dell'occultamento doloso e del palesarsi della fattispecie dannosa solo con le indagini e la segnalazione della Guardia di Finanza; ha stigmatizzato infine la condotta antigiuridica nel panorama delle incompatibilità, richiamando oltre alla normativa generale e di settore anche la disciplina regolamentare dell'Ateneo sulle procedure di rilascio delle autorizzazioni agli incarichi extraistituzionali.

5. Si è costituito il convenuto, evidenziando che non sussistono i presupposti della responsabilità erariale, in quanto, anche alla luce dell'art. 9 co. 2 ter del decreto legge n.44 del 2023 -convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2023, n. 74-, norma di interpretazione dell'art. 6 co. 10 della legge n.240/2010, le attività conteste al Prof. X sono tutte consistenti in svolgimento di attività extraistituzionali realizzate in favore di enti

pubblici ovvero per motivi di giustizia, e pertanto non dovevano essere precedentemente autorizzate dall'Amministrazione di appartenenza né a quest'ultima comunicate, anche se nei fatti lo sono state, essendo tali attività *extra-officium* consentite *ex lege*. Ha ritenuto fondate tali considerazioni, anche laddove si contesti la natura pubblica dei soggetti committenti, atteso che nell'interpretazione data dal legislatore nel 2023 l'attività consulenziale extraistituzionale consentita è estesa anche a soggetti privati.

Ha eccepito la prescrizione, obiettando comunque che possa esservi stato l'occultamento doloso degli incarichi, ritenendo parimenti che l'occultamento doloso richiede un "*quid pluris*" rispetto a un semplice comportamento omissivo, e comunque ribadendo di aver comunicato all'Università gli incarichi di cui ha allegato le relative note. Ha quindi esposto un'analisi dei singoli incarichi al fine di dimostrare l'infondatezza dell'azione erariale, indicando le particolarità di ciascuno e la categoria di riferimento (consulenza da ente pubblico, CTU, CTP...). Ha inoltre argomentato anche in ordine alla partita IVA, che non è di per sé prova di attività

organizzata svolta in modo abituale e continuativo. Ha dichiarato di aver dovuto mantenere effettivamente la partita IVA, per problematiche connesse ad un pagamento che per anni è stato oggetto di contenzioso e relativo ad un rapporto professionale risalente agli anni '80. Al riguardo, ha sottolineato che il tema della compatibilità della titolarità della partita IVA con il regime d'impegno a tempo pieno è stato affrontato nell'atto di indirizzo del MIUR inviato il 15/05/2018 alle Università, concludendo nel senso che non genera responsabilità del docente la mera tenuta di una partita IVA, bensì il suo consapevole e abituale utilizzo per lo svolgimento di un'attività libero-professionale non occasionale, elementi qui a suo parere non sussistenti. La circostanza poi che il Prof. X , nell'ambito della propria partita IVA, abbia registrato in contabilità alcune spese riguardanti affitti, pagamenti di utenze, sostituzioni veicoli etc..., potrebbe rilevare sotto il profilo tributario dell'inerenza dei costi, ma non ha alcuna valenza in questa sede.

In conclusione, ha ritenuto che il nodo centrale ai fini del decidere sia la corretta qualificazione giuridica dell'attività espletata dal convenuto.

Con riguardo alle società di capitali X X X X
X XXX fino al 2014 e in seguito X X X

XXX, ha rimarcato che deteneva, nel periodo considerato, partecipazioni minoritarie (rispettivamente 15% e 30%) e non ha mai svolto alcun ruolo incompatibile con l'incarico pubblico. Ha messo in evidenza che nessuna delle predette Società è riconducibile all'alveo delle c.d. "società di ingegneria", per pacifica inesistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi richiesti ai sensi delle leggi n. 50/2016 e n. 124/2017 in quanto, a titolo esemplificativo, i soci di entrambe le società non sono tutti ingegneri e/o architetti iscritti ai relativi albi professionali; l'attività non è stata svolta dai soci che, infatti, non hanno mai firmato alcun documento nei confronti della clientela delle Società; le Società non risultano essere mai state iscritte ad una Cassa di Previdenza; non sono mai state effettuate le comunicazioni ANAC previste ai sensi dell'art. 6 del DM 263/2016, né possono considerarsi "società tra professionisti" e/o

Quanto alla tematica dell'indennità di esclusiva, ha evidenziato che non vi è prova in atti dell'aver distolto energie e tempo alla propria attività di docenza universitaria.

In subordine, ha confutato la quantificazione del presunto danno da omesso riversamento, a suo avviso errata, perché effettuata al lordo degli oneri fiscali, previdenziali e retributivi, nonché dei costi sostenuti.

Parimenti errata secondo il convenuto è la modalità adottata dalla Procura nella determinazione del danno erariale derivante dalle due partecipazioni societarie, in quanto, ai sensi degli artt. 6 e 81 del TUIR, il reddito d'impresa non può in nessun caso essere riconducibile a reddito di altra natura e tantomeno di lavoro autonomo, e non è riconducibile a reddito professionale; a suo avviso la Procura ha confuso il "reddito d'impresa" con i proventi della società partecipata, di cui declina gli elementi precipui. Peraltro, il convenuto ha sottolineato di non aver percepito alcun utile dalle società in cui deteneva le partecipazioni: gli utili non sono mai stati distribuiti, ma sempre destinati a riserva, né è stato diversamente corrisposto il relativo reddito

d'impresa, in quanto la società non ha optato per il regime di tassazione per trasparenza ai sensi dell'art. 115 del TUIR -DPR 917/1986.

In altri termini, il convenuto ha ritenuto di aver agito, nella vicenda, nella convinzione di operare legittimamente e nel rispetto della normativa richiamata e del regolamento di Ateneo, senza l'intenzione di cagionare un danno all'Amministrazione di appartenenza. Tutto ciò, anche in considerazione della profonda incertezza normativa che contraddistingue la materia sull'incompatibilità dei dipendenti pubblici e dei docenti universitari in particolare, che necessita di continue linee di indirizzo, interpretazioni e chiarimenti da parte del MIUR e da ultimo di una legge di interpretazione. Ha evidenziato che la stessa Amministrazione di appartenenza era a conoscenza del possesso della Partita IVA da parte del Prof. X, avendolo nominato collaudatore di parte dell'edilizia dell'Ateneo, sollecitando l'emissione di regolari fatture a compenso dell'attività svolta. In tal caso sussisterebbero a suo avviso tutte le condizioni previste dal primo comma dell'art. 1227 c.c., per concorso del fatto colposo del creditore.

In subordine, ha richiesto la riduzione equitativa della condanna.

In via istruttoria, ha chiesto di ammettere prova testimoniale diretta a mezzo dei testi (n.3 testi), da ascoltarsi su specifici capitoli di prova dettagliatamente indicati; di esibire, da parte dell'Ufficio di Presidenza d'Ateneo, le schede di attività consegnate dal Prof. X - nel periodo 2011/2020 - nonché ogni ulteriore atto e/o documento riferito all'espletamento dell'attività didattica del convenuto.

6. All'odierna udienza, la Procura e la difesa del convenuto hanno sviluppato i rispettivi argomenti difensivi, confermando quanto espresso nelle memorie depositate. In particolare, la Procura ha ulteriormente ribadito l'antigiuridicità della condotta correlata ad attività libero professionale continuativa anche in forma organizzata, alla luce della giurisprudenza in materia, non rilevando le norme interpretative intervenute, in presenza di un divieto generale per tali fattispecie. Non è intervenuta la prescrizione, in presenza di occultamento doloso. L'elemento soggettivo del dolo contestato è motivato dal divieto normativo assoluto

e dal fatto che le note di comunicazione in atti sono prive di protocollo che ne dimostri la ricezione. In subordine, il requirente si è opposto all'esercizio del potere riduttivo, per i profili di dolo evidenziati.

I difensori del convenuto hanno in particolare ribadito la retroattività della legge di interpretazione anche per i giudizi in corso, la non necessità delle autorizzazioni in base al regolamento dell'Università per gli incarichi soggetti solo a mera comunicazione, peraltro effettuata, e comunque l'esiguità dei compensi annuali in termini numerici ed economici a comprova della occasionalità degli stessi. Inoltre, hanno evidenziato che gli incarichi erano conferiti da enti pubblici o da autorità giudiziaria, specificando le peculiarità di alcuni. Quanto alle società, hanno confutato il supposto schermo societario per non aver mai percepito dalle stesse alcunché. Hanno concluso affermando che il Professore non ha mai sottratto energie lavorative all'attività svolta per l'Università, che gli ha anche conferito alcuni premi.

7. Al termine della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione e decisa in camera di consiglio, come da dispositivo riportato in calce.

DIRITTO

8. La vicenda in esame concerne un'ipotesi di danno erariale, causato dal dipendente pubblico - professore universitario all'Amministrazione di appartenenza per lo svolgimento di attività extraistituzionali, incompatibili e comunque senza la previa autorizzazione del datore di lavoro pubblico, vicenda che ha assunto ad avviso del requirente il carattere della chiarezza e completezza a seguito della notizia di danno comunicata alla Procura attrice da parte della Guardia di Finanza nel 2022.

9. Il Collegio, in primo luogo, deve scrutinare l'eccezione di prescrizione, riferita alla maggior parte degli incarichi, cioè quelli relativi al periodo anteriore al quinquennio calcolato dalla data dell'invito a dedurre del febbraio 2022.

L'eccezione è destituita di fondamento, in ragione del fatto che lo svolgimento dei vari incarichi indicati dalla Procura è stato disvelato, nei profili fattuali e giuridici, solo a seguito dell'indagine

della Guardia di Finanza e della circostanziata comunicazione degli esiti investigativi, con nota del 22 novembre 2022.

Come affermato dalla giurisprudenza contabile, per consolidato orientamento, l'occultamento doloso si realizza anche attraverso un comportamento semplicemente omissivo del debitore, avente a oggetto un atto dovuto, cioè la comunicazione e richiesta di autorizzazione, atto cui il debitore sia tenuto per legge (Sez. III Appello sent. n. 345 e n. 254 del 2016; Sez. App. Sicilia sent. n. 198 /2012; Sez. II Appello sent. n. 77, n. 334, n. 185 del 2019; n. 305; n. 250, n. 164, n. 147, n. 123 del 2020; n. 120 del 2021; Sez. I Appello sent. n. 80/2017 e n. 173 /2018 e Sez. Lazio sent. n. 108/2022).

10. Passando alla valutazione del merito, va premesso che è acclarato il rapporto di servizio con l'Università Tor Vergata di Roma del convenuto, in qualità di professore universitario a tempo pieno.

11. Nell'ottica di inquadrare gli incarichi e la condotta del convenuto, è necessario previamente illustrare il quadro normativo del regime di pubblico impiego, in ordine all'antinomia tra attività istituzionale ed incarichi extraistituzionali, che è

rappresentato in via generale dall'art.53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e s.m.i. disposizione che al comma 1 conferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità già dettata dagli artt.60 e seguenti del DPR 3/1957, salve le deroghe previste dalla legge. In base al suddetto art.60 il dipendente pubblico *"non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del ministro competente"*.

Più in particolare, il comma 7 del predetto art. 53 del d.lgs. 165/2001, fin dalla prima formulazione, prevede: *"I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza"*. Ed ancora, *"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". Infine: "In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti". Compete all'Amministrazione, ai fini dell'autorizzazione, la verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Successivamente, come noto, la legge 190/2012 ha previsto e configurato l'ipotesi di danno erariale, inserito nel comma 7 bis dell'art. 53 suddetto: "L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti". Il legislatore ha quindi previsto che in caso di omessa autorizzazione vi è un obbligo predeterminato in capo al soggetto erogante, che ha conferito l'incarico retribuito al dipendente pubblico, ovvero al percettore, cioè al dipendente medesimo, obbligo

che consiste nel versamento in conto entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del compenso ricevuto. Le conseguenze dell'omissione del versamento da parte del pubblico dipendente percettore vanno a costituire ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione contabile. Si tratta in altri termini di ipotesi di responsabilità per danno erariale da mancata entrata, che trae origine dall'omissione del versamento da parte del dipendente del compenso percepito per l'incarico retribuito non autorizzato. L'entità in termini quantitativi di tale tipologia di danno da omesso versamento è quantitativamente predeterminata dal legislatore, proprio nella misura del compenso ricevuto, con predeterminazione legale del danno secondo la Cassazione (Sezioni Unite ord. n. 4852/2021). Se nelle su enunciate disposizioni si fa riferimento ad incarichi non autorizzati, occorre sottolineare che nel quadro normativo sussistono ipotesi di attività extraistituzionali assolutamente incompatibili e quindi ex se non autorizzabili, per le quali il legislatore del 1957 (DPR 3/1957 art. 63) ha previsto altra sanzione ben più grave, ovvero sia la destituzione dall'impiego. Il Collegio ritiene per

tali fattispecie di dare seguito alla linea interpretativa della Sezione, in base alla quale non è applicabile l'art. 53 co. 7 bis (danno da omesso riversamento del compenso extraistituzionale) in caso di attività non autorizzabili, perché le stesse non sono consentite dalle norme generali e/o di settore (ex multis Sez. Lazio n.23/2022). In tali ipotesi si è in presenza di diverso danno, configurabile quale "violazione del sinallagma contrattuale" del dipendente che ha violato il principio di esclusività del rapporto di lavoro.

12. Passando al contestuale esame della regolamentazione dell'ambito universitario, le disposizioni presentano, pur nel quadro generale, specificità e caratteristiche proprie, che nel tempo hanno subito una evoluzione particolare in senso ampliativo/permisivo. Si fa riferimento al D.P.R. 382/1980, in particolare all'art. 11, che individua per i professori a tempo pieno l'ipotesi di incompatibilità assoluta del rapporto con l'esercizio dell'attività libero professionale. Il regime di tempo pieno veniva dichiarato dal legislatore 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; 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. In seguito, la legge 30 dicembre 2010 n. 240, in particolare l'art. 6 comma 9 e 10, superando il regime di incompatibilità assoluta tra impiego a tempo pieno e attività di consulenza esterna stabilito dall'art. 11 del D.P.R. citato, ha inserito l'attività di consulenza e quella di collaborazione scientifica tra le funzioni liberamente esercitabili per i docenti universitari, senza necessità di una previa autorizzazione. Di contro, ha ulteriormente precisato che l'esercizio di attività libero-professionale è incompatibile con il regime di tempo pieno. La legge ha ribadito l'incompatibilità assoluta della posizione di professore (e ricercatore) 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; ha invece ammesso per i professori a tempo pieno, per quanto qui di rilievo, la possibilità di svolgere liberamente, anche con retribuzione, attività di collaborazione scientifica e di consulenza, nonché, previa autorizzazione del rettore, compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro, salvo non si riscontrino situazioni di conflitto di interesse.

E da ultimo la legge di interpretazione autentica (il citato art. 9 co. 2 ter del DL 44 del 2023) ha esteso la compatibilità con il regime del tempo pieno dell'attività consulenziale extraistituzionale anche a favore di privati, previa autorizzazione del rettore, precisando nello specifico: *"Il primo periodo del comma 10 dell'articolo 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, con specifico riferimento alle attività di consulenza, si interpreta nel senso che ai professori e ai ricercatori a tempo pieno è consentito lo svolgimento di attività extraistituzionali realizzate in favore di privati o*

enti pubblici ovvero per motivi di giustizia, purché prestate senza vincolo di subordinazione e in mancanza di un'organizzazione di mezzi e di persone preordinata al loro svolgimento, fermo restando quanto previsto dall'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214".

Le disposizioni primarie hanno demandato all'autonomia regolamentare delle Università una definizione dei criteri e procedure di rilascio delle autorizzazioni nella predetta cornice normativa. Il Regolamento dell'Università al riguardo specifica le coordinate relative alle mere comunicazioni o alle autorizzazioni necessarie.

13. Tutto ciò premesso, il Collegio deve previamente scrutinare la sussistenza dell'ipotesi dannosa prospettata dalla Procura nelle tre poste distinte dal requirente pur se correlate.

14. Con riferimento alla prima posta di danno, il Collegio ritiene che non si versi nell'ipotesi dannosa ipotizzata dalla Procura. Al riguardo, va evidenziato che i 12 incarichi elencati dal requirente, a prescindere dalle considerazioni già svolte sulla non intervenuta prescrizione, appaiono

tutti consentiti, in quanto ricompresi nella tipologia di incarichi di consulenza ad enti pubblici, ovvero esperiti per ragioni di giustizia. Nello specifico, venendo allo scrutinio degli incarichi espletati, forieri di danno nell'ipotesi accusatoria, alcuni sono riconducibili ad incarichi della tipologia di perizie giudiziarie e perciò consentite dalla legge: in particolare il Collegio, sulla base dei documenti in atti, ha constatato che si tratta di consulenze tecniche espletate su incarico del Giudice (nell'elenco i nn.1 e 12, CTU da escludere dall'applicazione dell'art 53 TUPI - come affermato anche dal Consiglio di Stato sent. n. 3513/2017-), ovvero su incarico di Collegio arbitrale (n. 7), o su incarico di parte attribuita in giudizio da un soggetto pubblico (i nn. 8, 9, 10: i soggetti che hanno conferito la consulenza sono Consorzi di bonifica che sono persone giuridiche pubbliche ai sensi dell'art. 862 c.c. e il n. 5 attribuito da altro soggetto pubblico -l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente). In altri casi si tratta di consulenze conferite da soggetti pubblici (i nn.2-3 risalenti ad una convenzione sottoscritta con la Regione Lazio nel 2001; il n. 4 per un ente locale;

il n.11 per un Comune nell'ambito del POR Puglia 2014-2020). In sostanza, tutti i 12 incarichi consulenziali espletati nei 10 anni oggetto di analisi sono da ricondurre alle attività extraistituzionali liberamente esercitabili, in primo luogo perché è il legislatore a prevedere la relativa facoltà di svolgerle liberamente, salvo l'assolvimento ed il rispetto degli obblighi istituzionali, che in atti non risultano offesi; per altro verso, anche a voler ritenere necessaria una previa autorizzazione che come detto non prevista per tali incarichi consentiti, il convenuto ha versato in atti le comunicazioni a fini autorizzatori indirizzate all'Università, come previsto dal regolamento interno. Al riguardo, nello specifico il Regolamento universitario sugli incarichi all'art. 5 esplicitamente indica le fattispecie riconducibili alle ipotesi di mera comunicazione, ritenendo gli incarichi autorizzati direttamente dalla medesima disciplina regolamentare e pertanto non compresi nei casi di mancanza di autorizzazione, ipotesi che appaiono sovrapponibili a quelle in contestazione: la lettera d) dell'art. 5 del regolamento contempla difatti "gli incarichi, conferiti dallo Stato o da

altri enti pubblici, aventi ad oggetto: studi, consulenze, perizie, partecipazione a commissioni di dottorato di ricerca, valutazione di progetti di ricerca, valutazioni di congruità tecnico-economica". D'altro canto, la sporadicità dei menzionati incarichi (in media uno l'anno) porta a configurare l'occasionalità delle attività libero-professionali svolte.

Ad ulteriore supporto motivazionale, il Collegio considera applicabile la disposizione normativa del 2023 di interpretazione del primo periodo del comma 10 dell'art. 6 della legge 240/2010, come tale retroattiva, che indica la linea ermeneutica con specifico riferimento alle attività di consulenza, che consente lo svolgimento di attività extraistituzionali in favore di privati o enti pubblici ovvero per motivi di giustizia.

Nel complesso, pertanto i 12 incarichi svolti dal convenuto, per i plurimi motivi su indicati, sono compatibili con la normativa in vigore, perché conferiti per motivi di giustizia o da enti pubblici o privati, non soggetti ad autorizzazione anche per scelta regolamentare interna dell'Ateneo, e aventi comunque il carattere dell'occasionalità. Va poi

ritenuto non conferente il possesso di partita IVA, motivato dal convenuto con l'obbligo fiscale di mantenimento per un pregresso incarico e per fatturare le prestazioni occasionali, in quanto ex se non è determinante nell'avvalorare una organizzazione strutturale di attività libero professionale. E l'eventuale ammissibilità o meno dei costi, che la Procura ritiene sintomatici di una stabile organizzazione di mezzi, non riguarda questo plesso giurisdizionale, bensì aspetti tributari e valutazioni fiscali qui non scrutinabili.

15. Passando ad esaminare la seconda posta di danno, il Collegio ritiene in primo luogo consentito il mero possesso di quote di società di capitali. La problematica qui in esame attiene a diversa prospettiva, e cioè allo svolgimento di attività gestionale e/o professionale per la società.

15.1 Nell'odierna fattispecie, si ritiene meritevole di condivisione l'avviso del requirente, che ha reputato che a favore di entrambe le società vi sia stata da parte del convenuto una attività libero professionale continuativa e non occasionale, tra il 2011 e il 2019, mediante organizzazione di mezzi, in ordine alla quale peraltro non risulta

alcuna comunicazione all'Università da parte del Professore convenuto, né tantomeno alcuna valutazione autorizzativa dell'Ateneo.

15.2 Esaminando la fattispecie, va messo in evidenza che, nella società X X X X X, pur se amministratore unico era la sig.ra X X, la funzione di "direttore tecnico" rivestita dal convenuto, ritenuta dallo stesso docente obbligatoria e formale, in realtà è ragionevole ritenere che sia consistita in attività professionale extraistituzionale continuativa con organizzazione di mezzi, compiuta attraverso la supervisione delle attività professionali e nel costante coordinamento tecnico ad alta professionalità dell'attività svolta dai collaboratori di volta in volta incaricati dalla società. D'altro canto, proprio il convenuto ha affermato che la società spendeva il *curriculum* e l'elevata professionalità del docente universitario per promuovere giovani ingegneri suoi allievi e la supervisione doveva sussistere, proprio per conferire e garantire elevato valore specialistico alle attività. Sono appurati oltre n.60 incarichi alla società dal 2011 per progettazione preliminare,

definitiva e progettazione esecutiva di opere idrauliche, studi idrogeologici, piani risanamento idraulico ecc.... E fra i documenti in atti si è riscontrata fra le altre una relazione definitiva depositata in relazione ad un incarico conferito da un consorzio di bonifica, in cui risulta appunto che il verificatore è un ingegnere collaboratore della società, mentre il convenuto è qualificato appunto "supervisore", attività che deve sicuramente essere stata svolta. Quanto alla società X X X , indicata in atti (all.-- G.d.f.) società di ingegneria (ex art. 46, comma 1, lett. c), d.lgs. 50/2016), il Collegio ha riscontrato oltre all'elencazione di numerosi lavori svolti dalla compagine professionale della società, che il convenuto è socio, ma anche direttore tecnico e Responsabile Scientifico (all. - - informazioni generali pag. --).

15.3 Occorre osservare tuttavia, in ordine alla quantificazione di questa seconda posta di danno, che il Collegio ritiene congruo ricorrere ad una liquidazione in via equitativa, non ritenendo di dare applicazione al più volte citato art. 53 bis per le motivazioni su esposte, atteso che si tratta di attività professionale extraistituzionale espletata

in via continuativa, in quanto tale incompatibile con l'impiego pubblico e con la docenza a tempo pieno.

15.4 Il danno erariale che va a configurarsi in tali ipotesi di attività assolutamente incompatibile è il danno da violazione del sinallagma contrattuale, prospettato da molta parte della giurisprudenza contabile (C.d.c. sez. Lazio sent. nn. 663/2020, 329/2022; 23/2022; sez. Sicilia sent. nn. 164/2020 e 887/2021; sez.III Appello sent. nn. 230/2019 e 460/2021; sez.I Appello sent. n. 281/2022). Ad avviso del Collegio, in sintesi, netta è la distinzione fra il regime di incompatibilità assoluta e quindi di non autorizzabilità dell'incarico ed un regime di possibile autorizzazione, che procede attraverso un procedimento valutativo, da parte dell'amministrazione di appartenenza del dipendente pubblico, cui solo fa riferimento il citato art. 53 co. 7 e 7 bis, applicabile quindi nei casi di c.d. incompatibilità relativa. Ed inoltre il predetto art. 60 del DPR 3/1957, inserito nel Titolo V capo I sulle incompatibilità, è volto a definire il divieto assoluto per il pubblico dipendente di esercitare il commercio, l'industria, e la professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare

cariche in società costituite a fine di lucro, ovviamente solo per i rapporti a tempo pieno, in ragione della deroga per il tempo parziale contemplata nel comma 1 dell'art. 53 del TUPI. Detta impostazione è ancor più avvalorata nel quadro normativo dei docenti universitari. La violazione del sinallagma contrattuale, quale clausola insita nel rapporto di pubblico impiego a tempo pieno, che non consente attività professionale extraistituzionale non occasionale e quindi continuativa e assolutamente incompatibile, comporta che l'Amministrazione ha retribuito invano con il trattamento stipendiale, inteso in senso onnicomprensivo, quella parte di energie lavorative che il dipendente ha profuso per altra attività continuativa. In un quadro di sistematica applicazione delle norme di settore nella prospettazione ermeneutica ritenuta più fondata dal Collegio, come su rappresentato declinata nella distinzione fra incompatibilità assoluta e incompatibilità relativa e conseguente differente disciplina applicabile, il danno è certo, ma per la quantificazione non può che procedersi al ricorso ad un criterio eminentemente equitativo.

15.5 Pertanto, al fine di pervenire ad una congrua quantificazione del danno, il Collegio ritiene di prendere a parametro non i proventi definiti dalla Procura, ma gli utili societari, che consentono di evidenziare l'effettivo guadagno annuale. L'utile d'impresa, limitatamente alla quota di possesso, è la base dalla quale si ritiene di estrapolare solo il 30 % della somma, ritenuta riconducibile all'attività di direttore tecnico e/ supervisore di opera altrui, cioè una funzione di coordinamento tecnico professionale delle attività svolte dai collaboratori, mediante organizzazione di mezzi della società ed in via continuativa.

15.6 Dai bilanci allegati alle memorie del convenuto risultano gli utili delle società di capitali che quanto alla società X. X. e limitatamente alla quota di partecipazione sono € 6.144 [per il 2012 di € 1.425, per il 2013 di € 945,75 e per il 2014 di € 3.742,95 (non viene considerato il 2011 nel quale risulta dal bilancio di esercizio e dallo stato patrimoniale in atti che vi era stata una perdita di esercizio, inopinatamente non vagliata dalla Guardia di Finanza)]. Quanto alla società X. X.X., i dati relativi agli utili sono stati

estrapolati dai bilanci allegati dal convenuto in totale per la quota di partecipazione ammontanti a € 23.102. Il totale degli utili per la propria quota è pari a € 29.216.

15.7 Il Collegio ritiene quindi che l'attività espletata in seno alla società XX ed alla società X.X.X. sia stata foriera di danno, perché svolta in via continuativa e non occasionale, non consentita al convenuto in quanto dipendente pubblico e professore universitario a tempo pieno, peraltro in assenza di qualsivoglia comunicazione ed autorizzazione, che comunque non avrebbe eliminato i profili della gravità della colpa.

Non rileva la circostanza che non vi sia stata distribuzione degli utili, in quanto tale voce di bilancio è una delle voci che compongono il patrimonio netto quale importante indicatore dello stato di un'azienda e sicuramente il valore delle riserve e quindi del patrimonio è stato considerato nella riferita cessione del ramo d'azienda -avente ad oggetto la "gestione di una struttura attrezzata e destinata ad attività di studio tecnico, per il supporto ai professionisti, quali ingegneri e architetti, con svolgimento dell'assistenza e

realizzazione di progettazione"- e di certo è parametro per il valore delle quote societarie.

15.8 In conclusione, al convenuto va addebitato un importo determinato in via equitativa di € 8.765, pari al 30% degli utili relativi alla quota di partecipazione societaria, parametrato all'apporto professionale che il Collegio reputa intervenuto da parte del Professore, in seno alle commesse svolte dalle società.

16. Quanto alla terza posta di danno, va messo in luce che l'aver svolto l'attività professionale extraistituzionale in seno alle due società, in costanza di regime di tempo pieno ha comportato un danno all'Università, non tanto nell'eventuale distoglimento da parte del docente delle risorse all'attività istituzionale, elemento non provato dal requirente e che quindi non giustificherebbe un minor trattamento stipendiale, ma per aver percepito quantomeno l'indennità di esclusiva che, stante l'attività eteronoma, non avrebbe dovuto essere elargita e il docente avrebbe dovuto optare per il tempo definito. L'addebito, quindi, va parametrato alla quota parte che il Collegio ritiene indebitamente percepita, consistente nell'indennità

di esclusiva per gli anni 2011-2019, nello specifico "l'assegno aggiuntivo di tempo pieno", percepito nel tempo con importi crescenti da € 10.525 fino a € 13.472 annui, per un totale di € 100.761, somme che il docente sicuramente non avrebbe percepito se fosse stato a tempo definito, regime in seno al quale avrebbe eventualmente potuto svolgere le attività in contestazione. Si ritiene di considerare per tale voce di danno anche il 2011 (non considerato nella seconda posta come su specificato), non rilevando per tale danno le perdite di esercizio societarie di cui sopra, bensì lo svolgimento di attività extraistituzionale continuativa incompatibile, svolta, anche se con costi societari che hanno determinato la perdita di esercizio.

17. Tutto ciò considerato, la domanda è parzialmente accolta e per l'effetto il Prof. X X è condannato al risarcimento del danno erariale a favore dell'Università Tor Vergata dell'importo complessivo di € 109.526, comprensivo di rivalutazione oltre interessi dal deposito della sentenza al soddisfo.

18. Le spese seguono la soccombenza e sono quantificate nel dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando, ogni contraria istanza ed eccezione reiette,

accoglie parzialmente la domanda e per l'effetto condanna il Prof. X X al pagamento in favore dell'Università Tor Vergata di € 109.526 (centonovemilacinquecentoventisei//00), somma comprensiva di rivalutazione, oltre interessi dalla sentenza al soddisfo.

Le spese del presente giudizio seguono a soccombenza e sono quantificate in Euro 429,10 (quattrocentoventinove/10).

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti di competenza.

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il "Codice in materia di protezione dei dati personali" (Codice della privacy), e dell'art. 22, comma 1, del decreto legislativo n. 101/2018, a tutela dei diritti e della dignità dei soggetti interessati dalla presente sentenza, e, in particolare, a tutela del loro diritto alla riservatezza dei dati personali, si dispone che, in caso di riproduzione della sentenza stessa in qualsiasi forma, per finalità di informazione

giuridica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, venga opportunamente omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi (con particolare riguardo per quelli relativi allo stato di salute) dei soggetti interessati riportati nella sentenza. A tal fine la Segreteria della Sezione applicherà la disposizione di cui al comma 3 dello stesso art. 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice della privacy).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 31 ottobre 2023.

L'Estensore

Il Presidente

Alessandra Sanguigni

Antonio Ciaramella

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 31 gennaio 2024.

Il Dirigente

Luciana Troccoli

F.to digitalmente