

modificato dall'art.26 ter, d.l. n.104/2020, conv. in Legge n.126/2020 e dall'art. 6, comma 2 d.l. n.44/2021, sulla base dei provvedimenti del Presidente della Corte dei conti n.138 dell'1.4.2020 e n. 287 del 27.10.2020 e del decreto del Presidente della Sezione Giurisdizionale n.130 del 6.4.2020), la relazione del Magistrato designato prof. Vito Tenore e uditi gli interventi del Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale cons. Maria Teresa D'Urso, e degli avv.ti Guido Bardelli e Angela Cirasola per la parte convenuta; viste le leggi 14 gennaio 1994, n. 19 e 20 dicembre 1996, n. 639.

FATTO

1. Con atto di citazione del 28.1.2020, la Procura Regionale evocava in giudizio la prof.ssa C. M. B., all'epoca dei fatti professore associato a tempo pieno, sin dal 2008, di ...Omissis... presso il ...Omissis..., Ingegneria delle ...Omissis... del ...Omissis..., esponendo quanto segue:

a) che, con denuncia ...Omissis..., la Guardia di Finanza di Milano aveva segnalato alla Procura contabile un possibile danno erariale prodotto dalla prof.ssa B.;

b) che tale danno si sarebbe configurato in relazione alla violazione dell'art.60, d.P.R. n.3 del 1957, dell'art.11, d.P.R. 11.7.1980 n.382, dell'art.6, co.9, l. n.240 del 2010 e dell'art.53, co.6-7bis, d.lgs. n.165 del 2001 (oltre che dell'art.2, co.3 del Regolamento di Ateneo del ...Omissis...), avendo la convenuta, svolto con partita iva attività libero professionali, non autorizzabili, dal 2012 al 2016;

c) che tali attività libero-professionali vietate si erano configurate in relazione ai 34 incarichi (poi ridotti a 33, come si vedrà *sub f)* presso

privati, dettagliatamente indicati alle pagg. 4 e 5 della citazione da intendersi qui trascritte, comportanti un introito di euro 174.356,15; tali attività, non occasionali, non erano riconducibili alle attività consentite ai professori universitari dalla normativa (l. n.240 del 2010), dal Regolamento di Ateneo e dall'atto di indirizzo del MIUR n. ...Omissis..., nonostante una largheggiante nota di chiarimento del 18.11.2019 del ...Omissis... – ...Omissis..., ingegneria delle costruzioni e ambiente, prodotta dalla difesa della prof.ssa B. in sede di deduzioni, in quanto in contrasto con la normativa di settore sopra richiamata;

d) che tali attività continuative libero-professionali risultavano comprovate da: n.10 fatture nel 2012; n.7 fatture nel 2013; n.8 fatture nel 2014; n.6 fatture nel 2015; n.3 fatture nel 2016, con una percentuale di incidenza del reddito da attività professionale incompatibile rispetto al reddito derivante dall'attività di docenza del 39,42% nel 2012, del 34,54% nel 2013, del 28,19% nel 2014, del 13,87% nel 2015 e del 6,61% nel 2016;

e) tali non autorizzate attività, dolosamente occultate in quanto non oggetto di richiesta autorizzatoria (non ottenibile visto il regime a tempo pieno prescelto), avevano comportato un duplice danno: *e.1)* per la differenza del trattamento economico percepito tra il regime di impiego a tempo pieno (v. opzione scritta per tale regime 11 novembre 2008 ex art. 11 del D.P.R. 382/1980) e il regime di impiego a tempo definito previsto per il personale universitario, pari ad € 76.796,05, al lordo degli oneri fiscali e previdenziali, come da prospetti indicati a pag.6 della citazione qui recepiti; *e.2)* per omesso riversamento al ...Omissis... dei compensi extralavorativi libero-professionali percepiti, con pacifica violazione dell'art. 53, comma 7,

d.lgs. n. 165/2001, pari, per le varie tipologie di incarichi indicate *sub d*), ad

euro 174.356,15 lordi;

f) che le deduzioni pervenute in riscontro all'invito a dedurre non erano risultate idonee a superare l'ipotesi accusatoria, se non per la voce compensi corrisposti dalla A.I.E. servizi srl, considerabile quale attività liberalizzata in quanto collaborazione alla rivista ...Omissis... che per l'anno 2012 faceva diminuire l'importo contestato da euro 48.860,00 ad euro 41.360,00.

Tutto ciò premesso, la Procura chiedeva la condanna della convenuta al pagamento, a favore del ...Omissis..., della somma di **euro 243.651,20** (euro 166.855,15 per attività extralavorative, decurtata la somma *sub e* + euro 76.796,05 per differenze stipendiali), oltre accessori.

2. Si costituiva con memoria 30.3.2021 la convenuta, difesa dagli avv. Bardelli, Bazzarini e Cirasola, eccependo quanto segue:

a) la inammissibilità delle contestazioni in assenza di analitici argomenti, per ciascuno degli incarichi, volti a dimostrare la non riconducibilità degli stessi alle attività consentite dalla legge Gelmini n.240 del 2010;

b) che le attività contestate rientravano tra quelle liberalizzate e consentite dall'art.6, co.10, l. n.240 cit., in quanto:

- le prevalenti attività di *mapping* svolte per AIE Servizi s.r.l. (fatture nn. 4, 8, 11 e 14 del 2012 in All. 5 fascicolo Guardia di Finanza – Fatture 2012 per un totale imponibile di euro 35.110,00; fatture nn. 2, 6 e 8 del 2013 in All. 5 cit. – Fatture 2013 per un totale imponibile di euro 26.332,00; fatture nn. 7, 11 e 16 del 2014 in All. 5 cit. – Fatture 2014 per un totale imponibile di euro 20.992,78; fatture nn. 4, 5 e 7 del 2015 in All. 5 cit. – Fatture 2015

per un totale imponibile di euro 7.500,00, comportanti un totale di euro 89.934,78) erano consistite nella raccolta dati provenienti dalle amministrazioni coinvolte nel progetto e nella strutturazione di mappe per i vari geoportali, con la finalità di metterle a disposizione degli enti e professionisti partecipanti per migliorare la conoscenza tecnica di dati attinenti alla materia urbanistico-territoriale; esse rientravano tra le attività di “*comunicazione e divulgazione scientifica*”, di cui alla legge Gelmini suddetta, in quanto con l’avvento di internet si sono moltiplicati i canali di divulgazione scientifica e quindi i progetti di ricerca – quali l’analisi dei dati da inserire nei geoportali ovvero in banche dati – possono trovare nei siti internet un autorevole strumento di divulgazione. Difatti, la banca dati può essere definita come un archivio di informazioni relative ad un campo concettuale, le quali sono organizzate, codificate e registrate su appositi supporti in modo da facilitare il loro reperimento da parte delle categorie di utenti e sono frutto del lavoro intellettuale e scientifico dei loro curatori tutelati dal diritto di autore; identici argomenti valevano per le attività di “*mapping – mappe dati vacancies*” (fatture n. 12/2013 in All. 5 cit. – Fatture 2013 per un imponibile di euro 8.777,50 e fatt. n. 3/2014 in All. 5 cit. – Fatture 2014 per un imponibile di euro 8.777,50, per un TOT. di euro 17.555,00) e per le attività di “*mapping – housing evolution*” di cui alla fattura n. 12/2014 in All. 5 cit. – Fatture 2014, per un imponibile di euro 4.326,92;

- l’attività di “*mapping – housing contest*” di cui alla fattura n. 7/2012 (All. 5 – Fatture 2012) per un totale imponibile di euro 6.250,00 svolta *una tantum* per Assimpredil Ance, riguardava la curatela di un catalogo dei

progetti presentati nell'ambito di un Housing contest, un concorso di idee

non remunerato per residenze a basso costo: essa dunque rientrava parimenti

tra le consentite attività di "collaborazione scientifica e di consulenza", di

cui alla legge Gelmini n.240 cit.;

- gli incarichi svolti per ...Omissis... S.p.A. [n. 3 fatture: nn.

9/2012 (imponibile euro 3.974,00); 9/2013 (imponibile euro 3.941,00) e

10/2013 (imponibile euro 3.283,95), tutte in All. 11 fascicolo Guardia di

Finanza per un totale imponibile di euro 11.198,95] consistevano nella resa

di pareri su immobili in dotazione al Fondo e rientravano dunque nelle

attività di valutazione e referaggio, liberalizzate ex art. 6, comma 10, l.

n.240; in ogni caso erano attività occasionali e inoltre la fattura n. 9/2012

concerneva attività svolta nel 2011 ed andava scomputata dal danno

ipotizzato, ponendosi al di fuori del periodo contestato (2012-2016);

- per gli incarichi svolti per ...Omissis... S.r.l. (fatture nn. 1/2012, nn.

2/2012 e nn. 5/2012 di euro 3.500 ciascuna, per un totale imponibile di euro

10.500: All. 12 Fascicolo Guardia di Finanza) la convenuta aveva svolto

attività di comunicazione di un progetto di condomini, progettati da terzi,

per la presentazione nei consigli di zona e luoghi deputati, nonché di

supporto alla redazione di un bando pubblico per la progettazione del

...Omissis... insieme ai comitati di zona. L'attività non aveva comportato

consulenza di tipo progettuale, ma la mera elaborazione degli strumenti per

la comunicazione agli investitori, la preparazione ed elaborazione degli

strumenti necessari per gli incontri previsti con l'Assessore all'Urbanistica,

il Consiglio di Zona e il responsabile tecnico dell'amministrazione

comunale e degli organi competenti, l'elaborazione delle linee guida del

bando di concorso per progettazioni architettoniche, la revisione ed accompagnamento dell'Associazione amici del Metrobosco in merito al concorso "...Omissis..."; trattavasi dunque di *attività consulenziale* occasionale consentita dalla l. Gelmini;

- l'incarico svolto per ...Omissis... S.p.A. (fattura n. 1/2013 – All. 10 fascicolo Guardia di Finanza per l'importo imponibile di euro 8.000,00) concerneva l'elaborazione informatizzata di studi territoriali relativi al Piano Regionale Territoriale di Area ...Omissis... e contestualizzazione nell'ambito della macroregione padana, attività finalizzata ad una presentazione di tali dati aperta al pubblico nel Convegno "...Omissis... "; tale attività rientra pertanto nelle attività di comunicazione e *divulgazione scientifica e culturale*, consentite dalla disposizione di cui al comma 10 del citato art. 6, l. 240/2010;

- l'incarico svolto per ...Omissis... S.r.l. (fattura n. 14/2014, All. 4 Fascicolo Guardia di Finanza – Fatture 2014, per l'importo imponibile di euro 1.000,00) concerneva la realizzazione di un *concept* relativo alla campagna pubblicitaria di un prodotto immobiliare, ed in particolare la redazione di uno striscione pubblicitario: essa era dunque una mera "*consulenza*" occasionale (trattandosi di prestazione svolta *una tantum*) espressamente ammesse dalla l. n.240;

- gli incarichi svolti per ...Omissis... S.p.A. (fatture nn. 4 e 5 del 2014, fatture nn. 2 e 6 del 2015, fatture nn. 1 e 2 del 2016, per un totale imponibile complessivo di euro 13.686,00, All. 8 fascicolo Guardia di Finanza) consistevano nella collaborazione nella ...Omissis..., ed in particolare nella collaborazione per la creazione della predetta rivista

digitale, con funzioni redazionali e di editing, nonché la organizzazione dei

contenuti della newsletter: esse rientrano in quelle “*pubblicistiche ed editoriali*” ammesse dalla l. n.240 e dall’indirizzo Miur n. 39 del 14 maggio

2018;

- l’incarico svolto per ...Omissis... (fattura n. 9/2015 per un totale imponibile di euro 3.000,00, All. 4 Fascicolo Guardia di Finanza – Fatture 2015) consisteva in una prestazione del tutto occasionale e di modico valore,

resa nell’ambito della ristrutturazione dell’appartamento appartenente alla famiglia di origine della prof.ssa B.; essa rientra tra quelle “*scientifiche e di consulenza*” ammesse dalla l. n.240;

- l’incarico svolto per ...Omissis... (fattura n. 3/2016 per l’importo imponibile di euro 1.404,00, All. 4 Fascicolo Guardia di Finanza – Fatture 2016) si era tradotto in una prestazione del tutto occasionale e come tale consentita dalla l. n.240;

c) che gli incarichi svolti erano stati comunque occasionali su base annua;

d) che non vi era prova, non fornita dalla Procura, di un danno patito dal ...Omissis... ;

e) che difettava l’elemento psicologico;

f) che vi era comunque parziale prescrizione della domanda attorea, con riferimento ad ambo le voci reclamate, per gli anni 2012, 2013 e 2014, risalendo il primo atto interruttivo, l’invito a dedurre, al 6.11.2019;

g) che, per la voce di danno afferente le differenze retributive tra tempo pieno e tempo definito, non vi era prova di un danno patito dal ...Omissis... e tale contestazione sarebbe risultata una duplicazione della voce di danno

fondata sull'art.53, co.7, d.lgs. n.165 secondo un indirizzo giuscontabile

(Corte dei Conti, Sez. Emilia Romagna n. 14/2014; id., 12 giugno 2019, n.

157; id., 18 maggio 2020, n. 68; id., sez. Lombardia, 11 dicembre 2020, n.

226); inoltre le valutazioni degli studenti nell'arco temporale 2012-2016, la

produzione scientifica e didattica della prof.ssa B. in tale periodo ed il

conseguimento del premio alla ricerca "...Omissis..." percepito per le

pubblicazioni relative proprio agli anni oggetto di contestazione (2012-

2016) (doc. in atti), dimostravano il pieno assolvimento dei propri doveri

didattici da "tempopienista";

h) che, in via gradata, le somme contestate ai sensi dell'art.53, co.7,

d.lgs. n.165 andavano calcolate al netto, decurtando l'Irpef pagata (pari ad

euro 68.922,00, da scomputare dalla somma complessiva di euro 166.855,15

contestata dalla Procura) e parimenti al netto, e tenendo conto dell'Irpef

pagata, andava conteggiata la seconda voce di danno per maggiorazioni

stipendiali;

i) in via ulteriormente gradata, la difesa invocava il potere riduttivo

dell'addebito, esplicandone le ragioni.

Tutto ciò premesso, la difesa, ribadendo la prescrizione di parte della

domanda, chiedeva il rigetto della pretesa attorea e, in via gradata, una più

equa rideterminazione del *quantum* contestato. Invocava l'oscuramento dei

dati sensibili in caso di diffusione della sentenza ex art.52, d.lgs. n.196 del

2003.

3. Con nota 9.4.2021 la Procura depositava repliche alla memoria della

avversa difesa.

4. L'udienza dibattimentale del 21.4.2021 veniva svolta – previa

acquisizione del consenso formale delle parti costituite - mediante collegamento da remoto (piattaforma telematica Microsoft Teams) ex art.85, co., lett. e), d.l. 17.3.2020, n.85, conv. in Legge 24.4.2020, n.27, come modificato dall'art.26 *ter*, d.l. n.104/2020, conv. in Legge n.126/2020 e dall'art. 6, comma 2, d.l. n.44 del 2021, sulla base dei provvedimenti del Presidente della Corte dei conti n.138 dell'1.4.2020 e n. 287 del 27.10.2020 e del decreto del Presidente della Sezione Giurisdizionale n.130 del 6.4.2020. Le parti costituite sviluppavano, dopo la relazione del magistrato relatore, i propri argomenti. Il collegamento telematico risultava costante ed ininterrotto per l'intera durata dell'udienza, assicurando la regolarità del contraddittorio processuale.

Quindi la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La questione sottoposta al vaglio della Sezione concerne un tema ormai arato sul piano giurisprudenziale, seppur con alcune oscillazioni, e concernente la violazione dell'art.53, co.6-7*bis*, del d.lgs. n.165 del 2001 a seguito dell'espletamento di attività extralavorative non autorizzate o non autorizzabili (situazioni equiparate da univoca giurisprudenza contabile) da parte di pubblici dipendenti, comportante un danno da mancato versamento del relativo importo percepito da terzi all'amministrazione di appartenenza, a cui la Procura aggiunge un ulteriore, e ben ipotizzabile, danno da violazione del regime "a tempo pieno" da parte della convenuta professoressa universitaria, con conseguenti riflessi in punto di maggiorazioni retributive percepite illegittimamente.

Sul piano metodologico e del riparto dell'onere della prova, giova

premettere che, a fronte di contestate attività ricondotte ad asserita violazione dell'art.53, co.7 da parte di pubblici dipendenti, l'onere della prova circa la non autorizzabilità delle stesse (o la mancata richiesta di autorizzazione) grava sulla Procura attrice, soprattutto a fronte di una linea difensiva, come nella specie, ancorata alla argomentata riconduzione di tali condotte ad attività consentite in quanto liberalizzate e non abbisognevole di autorizzazione datoriale.

Alla stregua di questo basilare canone processuale (*onus probandi incumbit ei qui dicit non qui negat*) va analizzato il presente contenzioso.

2. Si osserva preliminarmente, nel merito, che la Sezione può prescindere dalle eccezioni preliminari di parte convenuta (di inammissibilità delle contestazioni in assenza di analitici argomenti, per ciascuno degli incarichi, volti a dimostrare la non riconducibilità degli stessi alle attività consentite dalla legge Gelmini n.240 del 2010, di parziale prescrizione), essendo assorbente l'infondatezza della domanda nel merito, in base al principio della ragione più liquida.

Venendo quindi al *tema decidendum*, sulla *ratio* della norma afferente la prima voce di danno reclamata (*ex art.53, co.7, d.lgs. n.165 cit.*) e sul suo inquadramento sistematico nell'ambito del generale principio di esclusività delle prestazioni nel lavoro pubblico *ex art.98 cost.*, è sufficiente il rinvio a precedenti specifici, i cui enunciati generali sono da intendere qui ribaditi in ordine al riparto basico tra attività vietate (art.60 segg., richiamato dall'art.53, co.1, d.lgs. n.165 del 2001 e dall'art.6, co.9, l. n.240), attività autorizzabili (art.53, co.2 e 7, d.lgs. n.165 del 2001) e attività liberalizzate (art.53, co.6, d.lgs. n.165 cit.) ed alle conseguenze derivanti

dall'espletamento di attività vietate o non autorizzate ex art.53, co.7, d.lgs.

n.165: *ex pluribus*, C.conti, sez.Lombardia, 3 febbraio 2020 n.11; id., 7

maggio 2019 n. 94; id., 25 novembre 2014 n. 216, id., 30 dicembre 2014 n.

233, id., 16 aprile 2015 n.54, id., 12 ottobre 2018 n.199; id., 31 ottobre 2018

n. 216.

Ma il caso in esame presenta una significativa variante rispetto ai tradizionali giudizi di questa Corte, riguardando una professoressa universitaria, appartenente, come tale, a carriera non privatizzata retta, anche sul piano delle attività extralavorative vietate, autorizzabili o liberalizzate, da un peculiare regime, distinto a seconda che si tratti di professori a tempo pieno o a tempo definito, e, come ben delineato dalla recente pronuncia C.conti, sez.Lombardia, 3 febbraio 2020 n.11, significativamente diverso da quello al quale sono sottoposti i restanti pubblici dipendenti, ovvero quello normato dall'art.11, co.5, d.P.R. n.382 del 1980 e soprattutto, oggi, dall'art.6, co.9 e 10, l. n.240 del 2010, da coordinare con i precetti generali dell'art.53, d.lgs. n.165 citato, operanti anche per le carriere pubbliche non privatizzate.

Difatti, in base all'art.6, co.10, l. n.240 cit., *“I professori e i ricercatori a tempo pieno, fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali, possono svolgere liberamente, anche con retribuzione, attività di valutazione e di referaggio, lezioni e seminari di carattere occasionale, attività di collaborazione scientifica e di consulenza, attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale, nonché attività pubblicistiche ed editoriali”*.

3. Va poi osservato, prima di analizzare il merito alla stregua dei

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

Pertanto, al pari di quanto ritenuto dalle Sezioni Unite della Cassazione in riferimento all'art. 58 della legge 8 giugno 1990, n. 142, il quale ha disposto per gli amministratori degli enti locali l'osservanza delle disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato, con l'effetto di estendere al settore della responsabilità per danno erariale arrecato dall'amministratore all'ente locale le norme di carattere processuale attribuenti la giurisdizione alla Corte dei conti (Cass. sez.un., 30 giugno 1999, n. 360, Cass., sez.un., 6 giugno 2002, n. 8229, Cass., sez.un., 9 febbraio 2010, n. 2786), l'anzidetta disposizione del comma 7 *bis*, per il

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

Quanto, poi, al profilo che attiene alla posizione della P.A. di appartenenza del dipendente percettore di compenso in difetto di autorizzazione, se tale Amministrazione non si attivi, anche in via giudiziale, facendo valere l'inadempimento degli obblighi del rapporto di lavoro, per ottenerne il riversamento nel proprio bilancio e abbia, invece, a tal fine agito il Procuratore contabile, in ragione della responsabilità erariale di cui alla tipizzata fattispecie legale *ex art. 53, commi 7 e 7 bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001, non potrà più la medesima Amministrazione promuovere azione per ottenere detto riversamento, con conseguente sterilizzazione della possibilità di un conflitto di giudicati. Infatti, è da escludere, stante il divieto del *bis in idem*, una duplicità di azioni attivate contestualmente che - seppure recanti la propria specificità - tendono a conseguire, dinanzi al giudice munito di giurisdizione per ciascuna di esse, lo stesso identico *petitum* (predeterminato dal legislatore) in danno del medesimo soggetto obbligato in base ad un'unica fonte (quella legale) e cioè i compensi percepiti dal dipendente pubblico in difetto di autorizzazione allo svolgimento dell'incarico che li ha determinati, i quali una volta soltanto possono essere oggetto di recupero al fine di essere destinati al bilancio dell'amministrazione di appartenenza di quel dipendente.

Per concludere sul punto, la giurisdizione di questa Corte sussiste oggi per il danno erariale nascente dal mancato versamento delle somme

dovute dal pubblico dipendente alla propria amministrazione ai sensi dell'art.53, co.7, d.lgs. n165, quale che sia la data di espletamento delle attività extralavorative (nella specie dal 2012 al 2016).

4. Sempre in via preliminare, in perfetta sintonia con l'accurata pronuncia delle sezioni riunite di questa Corte 31.7.2019 n.26, va ribadita la giurisdizione secondo rito ordinario tipico di questa Corte, come già chiarito anche da questa Sezione con risalente sentenza n. 31 del 2012, in sede di appello (cfr. Corte dei conti, Sezione I, sent. n. 406 del 2014), e in sede di decisione del conseguente ricorso per Cassazione (cfr. Cass. sez.un., n. 25769 del 2015, oltre che nel precedente nomofilattico di cui alla sent. Cass. sez.un. n. 22688 del 2011), in quanto collegata alla prospettazione di un "danno" conseguente alla violazione dell'obbligo di riversamento di cui all'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001: va escluso, dunque, che, nella fattispecie, si versi in una fattispecie di sanzioni pecuniarie irrogate dalla Corte dei conti, quale disciplinata *ex artt.* 133 e seguenti del d. lgs. 26 agosto 2016 n. 174. La condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebitamente percettore, di cui al successivo art. 53, co.7 *bis*, dà quindi luogo ad un'ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio del danno da mancata entrata per l'amministrazione di appartenenza del compenso indebitamente percepito e che deve essere versato in un apposito fondo vincolato. Dalla natura risarcitoria di tale responsabilità consegue l'applicazione degli ordinari canoni sostanziali e processuali della responsabilità, con rito ordinario, previa notifica a fornire deduzioni di cui all'art. 67 c.g.c.

5. Venendo al merito e ribadito il predetto canone sul riparto dell'onere

della prova, va in primo luogo esclusa la violazione dell'art.53, co.7, d.lgs. n.165 ad opera degli incarichi di *mapping* svolti dalla prof.ssa B., avendo la stessa fornito idonee giustificazioni, non confutate dalla Procura neppure in pubblica udienza, in ordine alla riconduzione di tali attività all'art.6, co.10, l. n.240, che liberalizza l'espletamento di attività di "*comunicazione e divulgazione scientifica*".

Appaiono infatti convincenti, anche per l'assenza di speculari argomenti critici della Procura (sulla quale grava l'onere probatorio sulla non conformità a legge di tali attività), le documentate argomentazioni difensive secondo cui le prevalenti attività di *mapping* svolte dalla prof.ssa B. per ...Omissis... s.r.l. (fatture nn. 4, 8, 11 e 14 del 2012 in All. 5 fascicolo Guardia di Finanza – Fatture 2012 per un totale imponibile di euro 35.110,00; fatture nn. 2, 6 e 8 del 2013 in All. 5 cit. – Fatture 2013 per un totale imponibile di euro 26.332,00; fatture nn. 7, 11 e 16 del 2014 in All. 5 cit. – Fatture 2014 per un totale imponibile di euro 20.992,78; fatture nn. 4, 5 e 7 del 2015 in All. 5 cit. – Fatture 2015 per un totale imponibile di euro 7.500,00, comportanti un totale di euro 89.934,78) erano consistite nella raccolta dati provenienti dalle amministrazioni coinvolte nel progetto e nella strutturazione di mappe per i vari geoportali, con la finalità di metterle a disposizione degli enti e professionisti partecipanti per migliorare la conoscenza tecnica di dati attinenti alla materia urbanistico-territoriale.

E' dunque pienamente condiviso dal Collegio il convincente argomento difensivo secondo cui tali attività rientrano in quelle di "*comunicazione e divulgazione scientifica*", di cui alla legge Gelmini suddetta, in quanto con l'avvento di internet si sono moltiplicati i canali di

divulgazione scientifica e quindi i progetti di ricerca – quali l’analisi dei dati da inserire nei geoportali ovvero in banche dati – possono trovare nei siti internet un autorevole strumento di divulgazione.

Pertanto la “*comunicazione e divulgazione scientifica*” di cui all’art.6, co.10, l. n.240, si traduce oggi non solo in studi monografici o articoli scientifici cartacei (o in attività di collaborazione, sovente anonima ma comunque comprovabile, nella stesura degli stessi), ma anche in contributi grafici, fotografici, elettromagnetici in studi (nozione ampia e onnicomprensiva) diffusi in internet o in banche dati destinate ad una comunità più o meno ampia. Difatti, la banca dati, nel campo giuridico, medico, storico, architettonico (come nel caso in esame) etc., può essere definita come un archivio di informazioni, relative ad un campo concettuale, le quali sono organizzate, codificate e registrate su appositi supporti in modo da facilitare il loro reperimento da parte delle categorie di utenti interessati e sono frutto del lavoro intellettuale e scientifico dei loro curatori, tutelabili persino, volendo, dal diritto di autore. Tali attività, oltre che al suddetto settoriale (e qui rilevante) art.6, co.10, l. n.240 (“*comunicazione e divulgazione scientifica*” e “*attività pubblicistiche ed editoriali*”), sono altresì riconducibili al più ampio e onnicomprensivo art.53, co.6, lett.a) e b), del d.lgs. n.165, che parimenti liberalizza per tutti i dipendenti pubblici (ivi compresi i docenti universitari) le prestazioni e i compensi derivanti “a) *dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili; b) dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali*”: la nozione, volutamente ampia, “*e simili*” e quella, parimenti ampia, di “*opere dell'ingegno*”, sono dunque

idonee a sussumere nella loro portata operativa anche le meritorie attività comunicative, editoriali (quale contributo alle) e divulgative della prof.ssa B. svolte nella suddetta collaborazione con ...Omissis... .

Ed identiche conclusioni valgono, in assenza di argomenti contrari della Procura attrice, per le attività, parimenti liberalizzate dalle due suddette fonti normative (settoriali e generali), di: a) “*mapping – mappe dati vacancies*” (fatture n. 12/2013 in All. 5 cit. – Fatture 2013 per un imponibile di euro 8.777,50 e fatt. n. 3/2014 in All. 5 cit. – Fatture 2014 per un imponibile di euro 8.777,50, per un totale di euro 17.555,00); b) di “*mapping – housing evolution*” di cui alla fattura n. 12/2014 in All. 5 cit. – Fatture 2014, per un imponibile di euro 4.326,92; c) di “*mapping – housing contest*” di cui alla fattura n. 7/2012 (All. 5 – Fatture 2012) per un totale imponibile di euro 6.250,00 svolta per ...Omissis... , riguardante la curatela di un catalogo dei progetti presentati nell’ambito di un Housing contest, un concorso di idee non remunerato per residenze a basso costo.

Infine, da annoverare tra le attività liberamente espletabili dalla prof.ssa B. sono anche gli incarichi svolti per ...Omissis... S.p.A. (fatture nn. 4 e 5 del 2014, fatture nn. 2 e 6 del 2015, fatture nn. 1 e 2 del 2016, per un totale imponibile complessivo di euro 13.686,00, All. 8 fascicolo Guardia di Finanza) e consistenti nella collaborazione nella Rivista digitale ...Omissis... , ed in particolare nella collaborazione per la creazione della predetta rivista digitale, con funzioni redazionali e di editing, nonché la organizzazione dei contenuti della newsletter: esse rientrano in quelle “*pubblicistiche ed editoriali*” ammesse dalla l. n.240 dall’art.53, co.6, lett. a) e b), d.lgs. n.165 e dall’indirizzo Miur n. 39 del 14

maggio 2018.

In conclusione, tutte tali attività non rientrano testualmente tra le attività vietate ad un professore universitario a tempo pieno dalla l. n.240 e conseguentemente la domanda attorea sul punto va respinta.

6. Diversa, ad avviso del Collegio, è la valutazione delle infraprecisate restanti attività extralavorative svolte dalla convenuta professoressa in regime di tempo pieno per verificarne la riconducibilità o meno ad attività libero-professionali.

Giova premettere sul piano sistemico, richiamando e ribadendo gli approdi cui è pervenuta la Sezione con sentenza 3 febbraio 2020 n.11 che ha delineato un'*actio finium regundorum* tra "attività libero-professionale" (vietata ai professori universitari a tempo pieno dall'art.6, co.9, l. n.240) e "consulenza" (invece consentita in base al plurichiamato art.6, co10, l. n.240), che una attività è qualificabile o meno "libero-professionale" prendendo in considerazione, in generale e dunque anche ai fini del decidere, un dato fattuale basilare e due indici sintomatici:

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

b) l'indice sintomatico *reddituale* dell'importo della attività svolta, se

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

c) l'indice sintomatico della apertura di partita IVA (elemento meramente indicativo, anche se in sé non fondante in via esclusiva, potendosi aprire partita IVA per attività occasionali, quali poche consulenze o poche docenze). Questa Corte ha più volte ribadito che la professionalità dell'attività non è desumibile dalla mera tenuta di una partita IVA, ma dal suo consapevole e abituale utilizzo per lo svolgimento di una attività libero professionale, cioè non meramente occasionale (cfr. C.conti, sez.III app., 23.10.2019 n.198; id., sez.Emilia Romagna n.150 del 2017; n. 204 del 2017, n. 209 del 2017 e n. 210 del 2017).

Questa tesi che la Sezione ha già espresso nella sentenza n.11 del 2020 e che fa propria anche in questa sede quale auspicabile criterio guida in materia, fondata su un elemento base (continuatività temporale dell'attività extra) e due indici sintomatici (entità rilevante dei redditi extra e

apertura di partita IVA), è saldamente ancorata al referente normativo della legge Gelmini, alla sua *ratio* (si vedano le relazioni delle Camere che hanno portato alla approvazione della l. n.240 del 2010) ed alla sua lettera e si pone in perfetta sintonia non solo con l’accezione linguistica di attività professionale nel lessico comune italiano (in qualsiasi vocabolario la “professione” è ancorata ad abitudine e continuità con fini di lucro), ma soprattutto con la nozione di *professionalità* dell’attività imprenditoriale dell’art.2082 c.c. come interpretata da dottrina e giurisprudenza. Difatti, la norma codicistica presuppone un esercizio stabile e non occasionale di attività anche non continuativa (es. attività stagionale Cass. n.1051 del 1968), consente la non unicità dell’attività che potrebbe non essere quella principale (Cass. n.2321 del 1997 e n.6395 del 1981) e potrebbe consistere anche in un solo affare se la sua rilevanza economica e le operazioni che si rendono necessarie non sono riconducibili al concetto di occasionalità e si traduca in una attività protratta nel tempo (Cass. n.8193 del 1997; id., n.3690 del 1986).

Anche l’accurato atto di indirizzo 14.5.2018 prot.0000039 del MIUR, più volte richiamato dalla difesa della convenuta, individua quale elemento caratterizzante della consulenza la “*Prestazione resa a titolo personale, non in forma organizzata, e a carattere non professionale, di natura occasionale e dunque non abituale ma saltuaria*”.

Del resto, questa stessa Corte dei Conti ha evidenziato che l’esercizio di attività libero-professionale ricorre anche nell’ipotesi di una pluralità di attività astrattamente ricomprese tra quelle liberamente espletabili (es. singole consulenze) se poste in essere occasionalmente e

sporadicamente, qualora siano invece connotate in concreto da inequivoci profili di continuità, intensità e sistematicità (C. Conti, sez. giur. Emilia Romagna, 29 giugno 2017 n. 150; id., sez. giur. Lombardia, 29 settembre 2017 n. 140 e n.11 del 2020 cit.; TAR Sardegna, sez. I, 21 dicembre 2015 n. 1212).

7. Adattando tali coordinate ermeneutiche al caso di specie, pare evidente che, espunte le attività evidentemente consentite alla prof.ssa B. e indicate al precedente punto 5., residuano da valutare le seguenti attività esterne:

a) gli incarichi svolti per ...Omissis... S.p.A. [n. 3 fatture: nn. 9/2012 (imponibile euro 3.974,00); 9/2013 (imponibile euro 3.941,00) e 10/2013 (imponibile euro 3.283,95), tutte in All. 11 fascicolo Guardia di Finanza per un totale imponibile di euro 11.198,95] consistenti, per ammissione della stessa convenuta, nella resa di pareri su immobili in dotazione al Fondo;

b) gli incarichi svolti per ...Omissis... S.r.l. (fatture nn. 1/2012, nn. 2/2012 e nn. 5/2012 di euro 3.500 ciascuna, per un totale imponibile di euro 10.500: All. 12 Fascicolo Guardia di Finanza) consistenti, per ammissione della stessa convenuta, in attività di comunicazione di un progetto di condomini, progettati da terzi, per la presentazione nei consigli di zona e luoghi deputati, nonché di supporto alla redazione di un bando pubblico per la progettazione del ...Omissis... insieme ai comitati di zona elaborando degli strumenti per la comunicazione agli investitori, la preparazione ed elaborazione degli strumenti necessari per gli incontri previsti con l'Assessore all'Urbanistica, il Consiglio di Zona e il responsabile tecnico

	dell'amministrazione comunale e degli organi competenti, l'elaborazione	
	delle linee guida del bando di concorso per progettazioni architettoniche, la	
	revisione ed accompagnamento dell'Associazione amici del ...Omissis...	
	in merito al concorso "...Omissis... ”;	
	c) l'incarico svolto per ...Omissis... S.p.A. (fattura n. 1/2013 – All.	
	10 fascicolo Guardia di Finanza per l'importo imponibile di euro 8.000,00)	
	concernente, per ammissione della convenuta, nella elaborazione	
	informatizzata di studi territoriali relativi al Piano Regionale Territoriale di	
	Area di ...Omissis... e contestualizzazione nell'ambito della macroregione	
	padana, attività finalizzata ad una presentazione di tali dati aperta al	
	pubblico nel Convegno "...Omissis... ”;	
	d) l'incarico svolto per ...Omissis... S.r.l. (fattura n. 14/2014, All. 4	
	Fascicolo Guardia di Finanza – Fatture 2014, per l'importo imponibile di	
	euro 1.000,00) concerneva la realizzazione di un <i>concept</i> relativo alla	
	campagna pubblicitaria di un prodotto immobiliare, ed in particolare la	
	redazione di uno striscione pubblicitario;	
	e) l'incarico svolto per ...Omissis... (fattura n. 9/2015 per un totale	
	imponibile di euro 3.000,00, All. 4 Fascicolo Guardia di Finanza – Fatture	
	2015) consistente in una prestazione del tutto occasionale e di modico	
	valore, resa nell'ambito della ristrutturazione dell'appartamento	
	appartenente alla famiglia di origine della prof.ssa B.;	
	f) l'incarico occasionale di “consulenza”Omissis... (fattura	
	n. 3/2016 per l'importo imponibile di euro 1.404,00, All. 4 Fascicolo	
	Guardia di Finanza – Fatture 2016).	
	Trattasi, per le attività <i>sub a)-f)</i> , di 10 fatture emesse dalla prof.ssa	

B. con partita IVA, relative a 6 incarichi svolti nell'arco temporale 2012-2016, per un complessivo introito di euro 35.102,95.

Prescindendo dalla (comprensibilmente) faziosa e cangiante auto qualificazione difensiva, a seconda dei casi, come *attività di valutazione e referaggio* (attività *sub a*), o come *attività consulenziale occasionale* (attività *sub b e d*), o come attività di *comunicazione e divulgazione scientifica e culturale* (attività *sub c*), o come attività “*scientifiche e di consulenza*” (attività *sub e*), pare evidente al Collegio come tutte tali attività siano palesemente consulenziali, per la descrizione fattuale stessa delle medesime fatta dalla difesa della convenuta.

Ed allora, l'unica residua questione è quella dell'accertamento da parte del giudicante se tali attività consulenziali, legittime per un professore universitario a tempo pieno se occasionali (art.6, co.10, l. n.240), non siano trasmodate, per le modalità concrete di espletamento, in attività libero-professionale vietata (art.6, co.9, l. n.240).

La soluzione a tale centrale quesito passa attraverso l'adattamento al caso di specie dei criteri-guida schematizzati nel precedente punto 6, ovvero un elemento base (continuatività temporale dell'attività extra) e due indici sintomatici (entità rilevante dei redditi extra e apertura di partita IVA).

Ritiene il Collegio che difettino, nella vicenda in esame, i presupposti per qualificare quella svolta dalla prof.ssa B. come attività libero-professionale in quanto, pur avendo la stessa aperto partita IVA (mero indice sintomatico non probante di per sé), le *consulenze* in senso proprio svolte in 5 anni (2012-2016) siano soltanto 6, ovvero solo una circa all'anno, con emissione di 10 fatture, per un complessivo introito di euro

35.102,95, ovvero circa 7.000 euro annui, somma davvero minimale rispetto alla retribuzione mensile percepita a titolo stipendiale dalla prof.ssa B., dipendente del ...Omissis... .

Difetta dunque sia la continuità temporale dell'attività consulenziale, nella specie meramente occasionale, non rinvenendosi una *frequenza* temporale dell'attività stessa, svolta cioè con continuità, assiduità e sistematicità nell'anno solare e/o in più anni, tale da diventare abituale e dunque "professionale", ovvero un ulteriore "lavoro stabile". Ma difetta altresì l'indice sintomatico *reddituale* dell'importo della attività svolta, non derivando da attività extralavorative della convenuta un reddito superiore (ma, anzi, di molto inferiore) a quello derivante dall'impiego pubblico da professore.

Resta implicito che un'attività consulenziale maggiormente intensa che trasmodi in attività libero-professionale, non essendo compatibile con un rapporto lavorativo a tempo pieno, imporrebbe il passaggio a un rapporto a tempo definito, per evitare ricadute disciplinari ed amministrativo-contabili.

8. La domanda va in conclusione respinta integralmente, sia in ordine alla voce di danno *ex art.53, co.7, d.lgs. n.165 del 2001*, sia in ordine al danno da differenze retributive tra tempo pieno e tempo definitivo, avendo la prof.ssa B. svolto legittimamente in regime di tempo pieno solo e soltanto attività consentite dall'*art.6, co.9, l. n.240 del 2010* e dall'*art.53, co.6, d.lgs. n.165 del 2001*.

Ne consegue che, ai sensi dell'*art. 31, comma 2 c.g.c.*, vadano poste a carico del ...Omissis... le spese di lite sostenute dalla convenuta, che si

liquidano come da dispositivo.

Si dispone, ai sensi dell'art.52, d.lgs. 30.6.2003 n.196, che, in caso di riproduzione della sentenza in qualsiasi forma, vengano omessi l'indicazione delle generalità e di altri dati identificativi della parte convenuta riportati sulla sentenza.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia, definitivamente pronunciando, RIGETTA la domanda proposta dalla Procura Regionale nei confronti di **B. C.M.**, nata a ...Omissis... il ...Omissis... , C.F. ...Omissis... e pone a carico del ...Omissis... il pagamento delle spese di lite sostenute dalla convenuta, che si liquidano in euro 3.500,00 comprensivi di spese, oltre IVA e CPA come per legge.

Dispone che, in caso di riproduzione della sentenza in qualsiasi forma, vengano omessi l'indicazione delle generalità e di altri dati identificativi della parte convenuta riportati sulla sentenza.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 21.4.2021

Il Relatore

Il Presidente

Vito Tenore

Antonio Marco Canu

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 27/04/2021

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

Salvatore Carvelli

Si dispone che in caso di riproduzione della sentenza in qualsiasi forma,

**vengano omessi l'indicazione delle generalità e di altri dati
identificativi della parte convenuta riportati sulla sentenza.**

Milano, 27/04/2021

Il direttore della Segreteria

Salvatore Carvelli