REPUBBLICA ITALIANA **128/2025**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Natale LONGO	Consigliere relatore
Donatella SCANDURRA	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al **n. 60581** del ruolo generale, proposto da:

- Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti presso la Regione Liguria

Appellante

contro

- **BOLLA Raffaele**, nato a Savona il 5.5.1963 (C.F. BLLRFL63E05I480S) residente in Albisola Superiore (SV) Corso Vittorio Poggi n. 8/3, rappresentato e difeso dall'Avv Maria Pia Arisi (Pec: mariapia.arisi@ordineavvgenova.it), con domicilio eletto in Roma, Via Pasquale Stanislao Mancini 2, presso e nello studio dell'Avv. Michelangelo Capua (Pec:

pec@pec.michelangelocapua.com).

Appellato

avverso

la sentenza n. 6/2023 della Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Liguria, depositata il 16/1/2023;

Visto l'appello, gli atti e i documenti di causa;

uditi, all'udienza del 6 giugno 2025 il relatore Cons. Natale Longo, il V.P.G. Attilio Beccia e l'avv. Maria Pia Arisi per l'appellato, con l'assistenza della dott.ssa Scippa Serena.

Svolgimento del processo

Con la sentenza in epigrafe, la Sezione giurisdizionale, dopo aver dichiarato prescritti i compensi percepiti dal prof. Bolla Raffaele (docente universitario a tempo pieno) anteriormente alla data del 27 gennaio 2017, lo ha assolto con riguardo alle rimanenti contestazioni per insussistenza egli elementi costitutivi (in specie, la illiceità della condotta e/o la mancanza di gravità della colpa) della responsabilità amministrativa, contestata in ragione dell'avvenuto espletamento di attività professionale esterna, con percezione di emolumenti per euro 197.003,17 nel periodo 2013 – 2020.

In particolare, la sentenza gravata, dopo aver evidenziato che il docente aveva tempestivamente comunicato all'Università "quasi tutti gli incarichi", ha ritenuto di valorizzare una mail inviata dal convenuto in data 14 giugno 2013 alla segreteria dell'ateneo in cui si chiedeva di verificare la regolarità e completezza dell'istanza con indicazioni di eventuali modifiche, sostenendo la possibilità (sebbene

non la necessità) per l'Ateneo di controllare dette comunicazioni, escludendo dunque la sussistenza del doloso occultamento e conseguentemente dichiarando l'intervenuta prescrizione relativamente a "tutti gli incarichi che siano stati retribuiti anteriormente alla data del 27 gennaio 2017" (in quanto l'invito a dedurre è stato notificato al convenuto in data 27 gennaio 2022).

Nel merito dei successivi incarichi, la Sezione territoriale, premesso che la Procura regionale non avrebbe indicato "quali siano i caratteri costitutivi dell'attività professionale contestata", ha ritenuto:

a) che i tre incarichi espletati per conto del CNIT (per un compenso di euro 94.000,00) debbano ritenersi legittimi in quanto svolti a favore di un consorzio tra Università (tra cui quella di appartenenza);
b) che per gli incarichi svolti per Puglia Sviluppo SpA (due consulenze per un compenso di euro 3.900,00), società partecipata al 100% dalla Regione Puglia, nonché per conto di Sviluppo Toscana S.p.A (quattro incarichi per un compenso di euro 14.800,00), l'attività espletata dovrebbe ritenersi lecita sia in quanto finalizzata al perseguimento di interessi pubblici (la promozione della nascita di nuove imprese e dello sviluppo di quelle esistenti, favorendone l'insediamento; la promozione dell'imprenditorialità giovanile; progettazione e attuazione di programmi e progetti comunitari; gestione e controllo di fondi e istruttoria per la concessione di finanziamenti e incentivi regionali, nazionali e comunitari alle imprese e agli enti

economici site nelle Regioni in questione), sia tenuto conto del disposto dell'art. 6, comma 10, della legge n. 240/2010, che consente espressamente anche ai professori a tempo pieno («attività di valutazione e di referaggio»);

c) che le due consulenze tecniche di parte svolte a favore di TIM SpA (compenso di euro 10.000,00) sarebbero da ritenere lecite ai sensi dell'art. 11 del D.P.R. n. 382/80, che consente anche ai docenti a tempo pieno di espletare "perizie giudiziarie", tenuto conto che le perizie di parte, per come ritenuto da una nota di Chiarimento del MIUR e da parte della giurisprudenza contabile, condividerebbero con quelle d'ufficio la funzione di orientare la decisione del giudice; in ogni caso vi sarebbe incertezza normativa che escluderebbe la gravità della colpa.

d) Sempre secondo la sentenza gravata, "la liceità della condotta tenuta dal convenuto, anche alla luce dell'assenza dell'elemento costitutivo della colpa grave, consente di ritenere assorbita la questione relativa alla presunta esistenza di un danno erariale".

Avverso detta sentenza ha proposto appello la Procura regionale, la quale, premesso di aver avuto conoscenza dell'esito (favorevole al convenuto) del procedimento disciplinare soltanto a seguito della comparsa di risposta del giudizio di prime cure, ha articolato i motivi di ricorso di seguito compendiati.

A) con riguardo alla dichiarazione di prescrizione, la Procura appellante ha evidenziando che, nel mentre l'atto introduttivo aveva

indicato puntualmente gli incarichi contestati evidenziando la mancata comunicazione/autorizzazione, la sentenza gravata avrebbe apoditticamente affermato che "per "quasi tutti gli incarichi" (!) era in atti la comunicazione degli stessi", senza nulla specificare in proposito, in palese violazione del principio dell'onere della prova.

Vi sarebbe dunque un difetto di motivazione della sentenza gravata ("non c'è traccia di alcuna motivazione").

D'altro canto, secondo la Procura appellante il convenuto avrebbe depositato un insieme di "documentazione raffazzonata, raccogliticcia, senza alcun ordine logico e cronologico e senza alcun riferimento agli incarichi puntualmente contestati al Bolla", documentazione peraltro in massima parte "senza alcun protocollo dell'Università di Genova" (alcune con protocollo si riferirebbero ad incarichi diversi da quelli contestati). Peraltro, laddove il Bolla ha notiziato l'Università, avrebbe <<semplicisticamente reso edotto l'Ateneo che avrebbe svolto attività di "consulenza scientifica" ai sensi dell'art. 6, comma 10, I periodo, L. n. 240/2010>>, comunicazioni su cui l'Università non avrebbe effettuato alcun approfondimento.

Anche la mail cui la sentenza fa riferimento non avrebbe trovato riscontro alcuno agli atti depositati dal convenuto in primo grado.

Pertanto, non avendo comunicato detti incarichi ovvero avendoli in parte trasmessi autoqualificandoli come "consulenze", vi sarebbe l'occultamento doloso di detti incarichi, con conseguente erroneità della statuizione di prescrizione di parte del danno contestato (risulterebbe agli atti sono una mail - a destinatario ignoto - precedente

a quella del convenuto, che peraltro si limiterebbe a ribadire al destinatario il contenuto della norma).

B) Nel merito, l'appellante ha denunciato l'erronea applicazione delle disposizioni dettate in materia di incarichi extraistituzionali dei docenti universitari a tempo pieno, dal D.P.R. n. 382/80 (prima) e dalla L. n. 240/2010 (poi), da coordinare con le disposizioni di cui all'art. 53 D. Lgs. n. 165/2001, oltre che delle disposizioni contenute nei regolamenti dell'Università degli studi di Genova e dei principi elaborati dalla giurisprudenza contabile.

Peraltro, l'attività del prof. Bolla avrebbe assunto natura di attività abituale, con molteplici incarichi e una retribuzione complessiva lorda di euro €. 524.288,39 nell'intero periodo 2013-2020, senza che il Bolla abbia documentato l'esito (relazioni o altro) di dette attività consulenziali.

D'altra parte, secondo la prevalente giurisprudenza contabile, il concetto di "consulenza scientifica" deve essere interpretato in senso stretto, indipendentemente dalla natura pubblica o privata del soggetto ausiliato, "essendo configurabile soltanto allorché si sostanzi in un impegno di studio, preordinato a un risultato innovativo, tecnico o accademico, rivolto a una platea indistinta di destinatari".

La Procura appellante ha altresì stigmatizzato l'affermazione della sentenza gravata nella parte in cui riconduce alle attività di "valutazione", liberamente esercitabile ex art. 6, comma 10, della legge n 240/2010, gli incarichi (anche qualora vi sia una comunicazione con autoqualificazione come "consulenza") svolti in favore di "Puglia

Sviluppo SpA" e "Sviluppo Toscana SpA", evidenza smentita dall'esame dei contratti.

Peraltro, nei regolamenti dell'Ateneo (D.R. n. 401 del 24.5.2011 e n. 677 del 6.10.2011), totalmente pretermessi nella sentenza impugnata, l'autorizzazione era richiesta per qualsiasi incarico retribuito che non rientrasse tra i doveri d'ufficio.

Quanto, infine, alle consulenze tecniche di parte dalla "TIM SpA", il Bolla non aveva inviato comunicazione alcuna all'Ateneo e dovevano essere specificamente autorizzate (come da pacifica giurisprudenza), essendo stati parificati a quelli per CTU soltanto con il successivo regolamento di Ateneo approvato con D.R. n. 1783 dell'8.5.2020, in vigore dal 23.5.2020.

La Procura appellante ha quindi chiesto di riformare la sentenza gravata, dichiarando sussistente l'occultamento doloso e condannando a titolo doloso Raffaele Bolla al risarcimento del danno erariale di €. 197.003,17, oltre alla rivalutazione monetaria, gli interessi legali e le spese di giustizia, queste ultime in favore dello Stato.

Con memoria in atti al 13 novembre 2024, si è costituito il prof. Bolla Raffaele, che, dopo aver precisato che comunque l'importo del danno ammonterebbe (per somma degli addendi) ad euro 196.200,03 (e non alla somma di euro 197.003.17) e respinto le censure di aver prodotto in prime cure, documentazione "raffazzonata, raccogliticcia, senza ordine logico e cronologico", ha argomentato *ex adverso* con riguardo all'atto di appello, nei termini di seguito compendiati.

In via preliminare, il convenuto ha eccepito l'inammissibilità

dell'appello ex art. 90 c.g.c., in ragione dell'assenza/mancata codificazione dei motivi di appello e dei capi della sentenza impugnata, essendosi la Procura limitata ad una mera riproduzione delle motivazioni dell'atto introduttivo del primo grado di giudizio.

La parte appellata, in disparte il diritto di difendersi compiutamente in sede di atto di citazione, ha altresì rivendicato di non aver violato i propri doveri di lealtà e probità ex art. 30 c.g.c, tento conto che il procedimento disciplinare è stato aperto con la nota rettorale del 17/3/2022 e archiviato a seguito della riunione del CdA dell'Ateneo del 25 maggio 2022, mentre le controdeduzioni all'invito a dedurre sono state depositate in data 14/3/2022.

Nel merito, la difesa ha censurato l'assenza di prova della condotta lesiva (per come rilevato nella sentenza gravata) da parte della Procura, che si è limitata a collezionare la documentazione acquisita dalla GdF (contenente mere presunzioni indiziarie prive di univocità, precisione e concordanza), senza provvedere in citazione alla disamina critico-analitica degli incarichi (il convenuto avrebbe invece esaminato puntualmente gli incarichi), pervenendo ad una contestazione dapprima (in sede di invito a dedurre) a titolo "almeno di colpa grave" e quindi (in sede di citazione) per condotta "dolosa".

Secondo la difesa, non vi sarebbe occultamento doloso e sarebbe carente l'elemento psicologico dell'illecito contestato.

In particolare, la difesa ha rivendicato di aver puntualmente documentato l'attività svolta (comprensiva di autorizzazione e comunicazione degli incarichi), documentazione (peraltro in parte già

acquista dalla GdF) che confuterebbe l'assunto attoreo del doloso occultamento e dell'elemento psicologico dell'illecito contestato.

Quanto allo scambio mail con Giovanni Gerolla, funzionario del suddetto Ateneo, preposto, in allora, all'Ufficio - Settore Gestione dello stato giuridico del personale docente dell'Università, la difesa ha evidenziato che il funzionario ha ricevuto, in data 30 aprile 2013, alle ore 10.33, da parte del prof. Bolla, una mail, con allegata comunicazione di svolgimento di attività retribuita, ed anche se la suddetta comunicazione non è stata protocollata dalla Università, probabilmente per la veste on-line della stessa, è stata da essa, comunque, ritenuta correttamente ricevuta e, come tale, consegnata alla GdF, per "Incarico da parte dell'azienda Invitalia su richiesta del MISE nell'ambito dei Progetti di Innovazione Industriale (PII) Industria 2015". Alla suddetta mail, alle ore 10.43, del medesimo giorno 30 aprile 2013, in piena consequenzialità cronologica, il sunnominato funzionario avrebbe risposto (le mail hanno il medesimo oggetto) alla "Dott.ssa" Anna Salazar (doc. 3.c.), appartenente ad Invitalia, come richiesto dal prof. Bolla.

La difesa ha quindi sostenuto che sarebbe "del tutto plausibile" che il prof. Bolla abbia inviato via mail in data 14 giungo 2013 al Gerolla due successive comunicazioni (redatte su stampati dell'Università, con descrizione dell'incarico), ex art. 6 comma 1, I parte della Legge 30. 12. 2010 n. 240 (doc.3 a-3 b) e, pertanto, rimaste prive di protocollo, al pari di quella del 30 aprile 2013, sopra citata, avente, quest'ultime, ad oggetto rispettivamente "Sviluppo Toscana" e "CNIT", soggetti nei

confronti dei quali, successivamente, il prof. Bolla ha prestato la medesima attività, senza che l'Università di Genova muovesse il benché minimo appunto.

Peraltro, in dette ultime comunicazioni del 14 giugno 2013, il prof. Bolla chiedeva delucidazioni su una eventuale necessità di integrazione delle proprie indicazioni e, in caso contrario, ha richiesto di assumerle come definitive, motivo che rende ragione della mancata risposta dell'università.

Tanto escluderebbe l'elemento soggettivo del dolo (e anche della colpa grave), tanto più in ragione delle incertezze interpretative sulla disciplina in questione, caratterizzata da indubbia complessità (come riconosciuto anche da delibera Anac n. 1208 del 22.11.2017 e da note di chiarimento e indirizzo del Miur).

In particolare, la difesa ha evidenziato che, ai sensi del Regolamento di Ateneo n. 677 del 28 settembre 2011, le attività di cui all'art. 6, comma 10, della legge n. 240/2010, "limitatamente a quelle retribuite e non occasionali devono essere comunicate (non dunque autorizzate, n.d.r.) al Rettore, con l'indicazione della natura, dell'oggetto e della durata dell'incarico, nonché dell'articolazione temporale dell'impegno richiesto".

La difesa ha quindi escluso la sussistenza dell'occultamento doloso e del dolo o colpa grave del prof. Bolla (che non ha aperto partita iva né si è avvalso di un'organizzazione al fine di assolvere a detti incarichi), tanto più che il docente ha compiutamente svolto la sua attività di dipendente dell'università, con conseguente assenza di concreto

danno a carico dell'Università.

Quanto al numero e alla natura degli incarichi, la difesa, in aggiunta alle comunicazioni rinvenute dalla GdF e depositate in allegato alle controdeduzioni all'invito a dedurre, ha evidenziato che, in sede di comparsa di riposta, erano state allegate due comunicazioni via mail del 12/6/2013 e 14/6/2013, già riferite, relative, una a tre incarichi conferiti da "Sviluppo Toscana SpA, il 9.7.2012, con articolazione temporale, per i periodi 22.6.2012-20.11.2012, 1.1.2013-31.1.2013, 28.2.2013-15.03.2013, nell'ambito della commessa per la valutazione dei progetti bando regionali POE creO 2001 - n.d.r. *rectius* 2007- 2013; un'altra a tre incarichi, conferiti dal "CNIT", con periodo di svolgimento 2012-2013-2015. Si tratterebbe di prestazioni squisitamente scientifiche di natura accademica e non libero professionale, comunque comunicate all'Università.

Quanto al numero di incarichi, la difesa ha evidenziato che il prof. Bolla è iscritto al REPRISE - (doc. 2. sub. 5), Albo degli esperti scientifici, istituito presso il MIUR e anche per questo motivo veniva chiamato per assumere detti incarichi, che sarebbero di valutazione e referaggio ed espletate a vantaggio, per la grandissima maggioranza, ad enti statali e/o a totale partecipazione statale, ed addirittura di un Consorzio tra Università (CNIT) di cui è parte anche la stessa Università di Genova; per "TIM SpA", vi sarebbero solo quattro consulenze con compensi assolutamente modesti.

La Difesa ha altresì richiamato l'atto d'indirizzo ministeriale n. 39 del 14 maggio 2018 e la giurisprudenza della Corte dei conti, sostenendo

altresì che gli incarichi espletati sarebbero non abituali, non riconducibili ad attività tipiche delle figure professionali di riferimento, adempiuti quale studioso della materia, non strumentali o esecutive, conclusi con parere, relazione o studio.

Nel caso in questione, gli incarichi sarebbero di importo modesto (comunque di molto inferiori alle retribuzioni corrisposte quale professore universitario) e sarebbero discontinui (nessun incarico nel 2014). Inoltre, per quanto concerne le CTP a favore di TIM, esse sarebbero ricomprese nelle consulenze consentite dall'art. 6, comma 10, della legge n. 240/2010.

Non sarebbe dunque applicabile al prof. Bolla il disposto dell'art. 53 comma 7 -7 bis del Dlg 165/2001, unica norma invocata dalla Procura regionale, che presupporrebbe la prova a carico della pubblica accusa di un danno in concreto, sotto forma di abbassamento degli standard qualitativi e quantitativi dell'attività istituzionale,

La difesa ha quindi concluso chiedendo di respingere l'appello (in via istruttoria di acquisire informazioni e documenti dall'Università, con particolare riferimento ai registri di presenza ai corsi universitari), nonché, in via gradata, di esercitare, nella sua massima estensione, il potere di riduzione dell'addebito, con ogni conseguenziale statuizione di legge anche in relazione alle spese di giudizio.

Ad esito dell'udienza del 6 dicembre 2024, questa Corte considerata la lacunosità della documentazione in atti, con ordinanza n. 2/2025 del 23 gennaio 2025 ha ordinato alle parti:

a) di chiarire, anche producendo documentazione ulteriore, se vi sia o

meno stata comunicazione all'Ateneo in ordine agli incarichi conferiti dal CNIT negli anni 2013 e 2015 (con retribuzione percepita pari rispettivamente ad euro 4.900,00 ed euro 350,00);

b) di acquisire presso il CNIT copia dei relativi contratti (incrociandoli con i relativi mandati di pagamento rispettivamente di euro 4.900,00 ed euro 350,00) intercorsi con il prof. Bolla e riguardanti gli incarichi in questione (2013 e 2015).

Con nota in atti al 15 aprile 2025, la Guardia di Finanza ha prodotto documentazione acquisita in adempimento della suddetta ordinanza istruttoria.

Analogamente, anche la parte appellata ha prodotto documentazione relativa agli incarichi conferiti dal CNIT.

Con note in atti al 14 maggio 2025, la parte appellata ha illustrato la documentazione acquisita, insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

All'udienza del 6 giugno 2025, le parti hanno ulteriormente illustrato le rispettive argomentazioni, insistendo nelle rispettive conclusioni.

Motivi della decisione

[1] In via preliminare, ritiene il Collegio di dover respingere l'eccezione di inammissibilità dell'appello, avanzata dall'appellato, per ritenuta violazione dell'art. 190, comma 2, c.g.c, a norma del quale "*l'appello deve contenere, a pena d'inammissibilità, la specificazione delle ragioni in fatto e in diritto sulle quali si fonda il gravame con l'indicazione:*

a) dei capi della decisione che si intende appellare e delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione dei fatti compiuta dal giudice di primo grado;

b) delle circostanze da cui deriva la violazione della legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata".

In proposito, si osserva che l'art. 190, comma 2, c.g.c., nel prevedere il contenuto dell'atto di appello, non impone che i motivi di gravame assumano una determinata forma o ricalchino pedissequamente, con motivazioni avverse, la decisione appellata, ma si limita a richiedere, a fini di ammissibilità, semplicemente che si possa individuare, in modo chiaro ed esauriente, il "*quantum appellatum*" (in termini, Corte conti, Sez. II App., sent. nn. 186/2024, 28/2023; id., Sez. II App. sent. n. 379/2021).

Al riguardo, la giurisprudenza ha avuto modo di puntualizzare che "La specificità dei motivi non va, dunque, intesa formalisticamente, né in via generale e assoluta, dovendo l'impugnativa consentire di circoscrivere il giudizio di gravame ad aspetti specifici della contestata decisione e ai suoi passaggi argomentativi, formulando – sotto il profilo qualitativo – le ragioni di dissenso, rispetto al percorso logico-giuridico del primo giudice, sì da esplicitare l'idoneità di tali ragioni a determinare le modifiche della predetta decisione" (in termini, Corte conti, Sez. III d'Appello, n. 352/2018 e n. 98/2017; Sez. II d'Appello n. 443/2014, n. 25/2015 e n. 145/2015)" (Corte conti, Sez. II App., sent. n. 361/2023).

Pertanto, non può che ribadirsi, in questa sede, che deve ritenersi adempiuto l'obbligo di specificare i motivi di gravame qualora l'appellante articoli una critica, ancorché implicita, idonea a contrastare la motivazione della sentenza impugnata, fermo restando

che il grado di specificità non può essere stabilito in via generale e assoluta né in senso rigoroso e formalistico, bensì avendo a riferimento il concreto contenuto dell'atto (cfr. Corte conti, Sez. II App., sent. n. 516/2019; sez. II App., sent. n. 112/2025).

In buona sostanza, occorre che l'appello affianchi "...alla parte volitiva una parte argomentativa, che confuti e contrasti le ragioni addotte dal primo Giudice, senza che occorra l'utilizzo di particolari forme sacramentali o la redazione di un progetto alternativo di decisione da contrapporre a quella di primo grado, tenuto conto della permanente natura di *revisio prioris instantiae* del giudizio di appello, il quale, come mezzo di gravame a critica libera, mantiene inalterata la sua diversità rispetto alle impugnazioni a critica vincolata" (Cass., 19 marzo 2019, n. 7675).

Ebbene, nel caso di specie l'impugnazione proposta dalla Procura regionale, pur richiamando le considerazioni svolte nell'atto introduttivo del giudizio di prime cure, soddisfa i requisiti di ammissibilità dell'appello, in quanto l'atto di gravame individua sia il *devolutum* che gli esiti prefigurati del giudizio di appello, argomentando altresì le censure relative alla sentenza gravata (prescrizione, erronea applicazione delle disposizioni sugli incarichi dei docenti universitari, etc..); l'appello deve dunque essere dichiarato ammissibile.

[2] Con specifico riguardo ai motivi di appello, il Procuratore regionale censura la sentenza gravata nella parte in cui (punto n. 3 in diritto) ha accolto l'eccezione di prescrizione parziale dell'azione di

responsabilità, in ragione dell'assenza del doloso occultamento, con riferimento "a tutti i compensi percepiti in data antecedente al 27 gennaio 2017", con la motivazione che per "quasi tutti gli incarichi" contestati dalla Procura nell'atto di citazione era presente la regolare comunicazione all'Ateneo (che avrebbe avuto il potere di verificare i contenuti dell'incarico), evidenziando altresì che il Bolla aveva inviato all'Università il 14.3.2013 una richiesta di chiarimenti in merito alla regolarità della comunicazione effettuata, "ricevendone riscontro positivo".

Avuto riguardo al tenore delle censure, pare utile ricapitolare gli incarichi ricompresi nella menzionata statuizione di prescrizione, come articolati nella documentazione prodotta dalla Guardia di finanza e versata in atti (nota prot. 0209283/2021 del 5/11/2021), sebbene non riprodotti nell'atto di citazione.

1) Sviluppo Toscana SpA.

Si tratta di quattro pagamenti relativi ad incarichi, tratti dalla tabella contenuta nella suddetta relazione della GdF (pag.7):

a) attività svolte nell'ambito della commessa per la valutazione dei progetti bando regionale POE creO Fesr 2001-2013 (continua…) – incarico conferito in data 9/7/2012 - manca comunicazione all'Università di Genova – periodo di svolgimento 22/6/2012-20/11/2012 – importo lordo euro 16.425,00 + euro 2.925,00 – data pagamento 10/1/2013,

b) attività svolte nell'ambito della commessa per la valutazione dei progetti bando regionale POE creO Fesr 2001-2013 (continua…) –

incarico conferito in data 9/7/2012 - manca comunicazione all'Università di Genova – periodo di svolgimento 1/1/2013 – 31/1/2023 – compenso di euro 675,00 lordi – data pagamento compensi 2/3/2013;

c) attività svolte nell'ambito della commessa per la valutazione dei progetti bando regionale POE creO Fesr 2001-2013 (continua…) – incarico conferito in data 9/7/2012 - manca comunicazione all'Università di Genova – periodo di svolgimento 28/2/2013 – 15/3/2013 – compenso euro 350,00 – data di pagamento compensi 8/5/2013;

d) attività svolte nell'ambito della commessa per la valutazione dei progetti bando regionale RSI 2014 - incarico conferito in data 2/1/2015; comunicato all'Università di Genova il 30/1/2015 – periodo di svolgimento 2/1/2015 – 20/1/2015 – compenso euro 22.275,80 – pagamento in data 23/9/2015;

e) attività svolte nell'ambito della commessa per la valutazione dei progetti bando regionale RSI 2014 (continua…) - incarico conferito in data 12/6/2015; comunicato all'Università di Genova il 30/1/2015 – periodo di svolgimento 2/1/2015 – 20/1/2015 – compenso euro 8.700,00 – pagamento in data 27/11/2015.

In proposito, il convenuto ha prodotto nel giudizio di primo grado una comunicazione ex art. 6, comma 10, della legge n. 240/2010, datata 12/6/2013 (inviata via mail ad un funzionario dell'università, peraltro priva di protocollazione), che non sembra relativa agli incarichi contestati, sia avuto riferimento alla tempistica, sia alla durata (di nove

mesi) che al compenso (euro 17.450,00).

2) TIM SpA

a) incarico concernente consulenza tecnica di parte in contenzioso – data conferimento incarico 6/7/2015 - manca comunicazione all'Università di Genova – periodo di svolgimento 2015 - compenso euro 5.000,00 – data di pagamento compensi 29/2/2016;

b) incarico concernente consulenza tecnica di parte in contenzioso – data conferimento incarico 18/11/2015 - manca comunicazione all'Università di Genova – periodo di svolgimento 2016 - compenso euro 5.000,00 – data di pagamento compensi 15/6/2016;

3) Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo.

a) Attività di technical officer relativo alla gestione tecnica ed amministrativa dei programmi agevolabili nell'ambito dei bandi progetti di innovazione industriale - data conferimento incarico 4/6/2013 – comunicato all'Università di Genova in data 30/4/2013 – periodo di svolgimento dal 10/6/2013 al 9/6/2017 – compenso di euro 1.652,90 – data pagamento 26/7/2013;

b) Attività di *technical officer* relativo alla gestione tecnica ed amministrativa dei programmi agevolabili nell'ambito dei bandi progetti di innovazione industriale (prosecuzione) - data conferimento incarico 4/6/2013 – comunicato all'Università di Genova in data 30/4/2013 - periodo di svolgimento dal 10/6/2013 al 9/6/2017 – compenso di euro 3.305,80 - data pagamento 27/6/2014;

c) Attività di *technical officer* relativo alla gestione tecnica ed

amministrativa dei programmi agevolabili nell'ambito dei bandi progetti di innovazione industriale (prosecuzione) - data conferimento incarico 4/6/2013 – comunicato all'Università di Genova in data 30/4/2013 - periodo di svolgimento dal 10/6/2013 al 9/6/2017 – compenso di euro 2.093,67 – data pagamento 27/1/2015.

In proposito, la stessa Guardia di Finanza ha acquisito la comunicazione del prof. Bolla relativa all'incarico in questione (peraltro interrotto prima della conclusione), cosicché l'importo dei compensi percepiti deve ritenersi già prescritto.

4) C.N.I.T. CONSORZIO NAZIONALE INTERUNIVERSITARIO PER LE TELECOMUNICAZIONI.

a) Incarico originariamente non specificato – manca comunicazione all'Università di Genova - periodo di svolgimento anno 2012 – importo di euro 37.090,00 – data di pagamento non individuata ma risultante per il 2012 nella banca dati SERPICO;

b) Incarico originariamente non specificato – manca comunicazione all'Università di Genova - periodo si svolgimento anno 2013 – importo di euro 4.900,00 – data di pagamento non individuata, ma risultante per il 2013 nella banca dati SERPICO;

c) Incarico originariamente non specificato – manca comunicazione all'Università di Genova - periodo si svolgimento anno 2015 – importo di euro 350,00 – data di pagamento non individuata, ma risultante per il 2015 nella banca dati SERPICO;

d) consulenza tecnico scientifica per conto del CNIT nell'ambito del terzo anno del progetto H2020 denominato Arcadia –

comunicazione all'Università di Genova del 31/12/2016 – periodo dal 15/6/2015 al 31/12/2016 – compenso di euro 650,00 - data di pagamento non individuata ma risultante per il 2016 nella banca dati SERPICO.

In proposito, il convenuto ha prodotto nel giudizio di primo grado una ulteriore comunicazione ex art. 6, comma 10, della legge n. 240/2010 datata 12/6/2013 relativa a tre incarichi, che, *prima facie,* non risultavano sovrapponibili a quelli contestati, sia avuto riferimento alla tempistica, sia alla durata (due di 27 mesi e uno di 12 mesi), sia al compenso (uno di euro 30.000,00 lordi, un altro di euro 12.000,00 lordi e l'ultimo di euro 11.908,00 lordi).

In realtà, a seguito della esecuzione della richiamata ordinanza istruttoria, è emerso che l'appellante ha stipulato tre contratti per ciascuno dei progetti indicati nella comunicazione del 12/6/2013:

"incarico 1": "attività di coordinamento (*principal investigator)* e ricerca da svolgersi nell'ambito del progetto europeo Econet" su un orizzonte temporale di 27 mesi;

"incarico 2". "attività di coordinamento locale e ricerca da svolgersi nell'ambito del progetto europeo TREND" su un orizzonte temporale di 27 mesi;

"incarico 3":"attività di ricerca e definizione di standard da svolgersi nell'ambito del gruppo di standardizzazione STF (*specialis task force*) dell'ente europeo ETS1 su un orizzonte temporale di 12 mesi".

Inoltre, dall'esame degli estremi dei mandati di pagamento,

emerge che, nella sostanza, gli emolumenti percepiti nel 2012 e nel 2013 si riferiscono a detti contratti.

In proposito, pur a fronte della perfettibilità della comunicazione, non sembra al Collegio che si possa, con riguardo agli incarichi in questione, parlare di occultamento doloso del danno.

Peraltro, come meglio si dirà, il prof. Bolla nel 2012 era stato professore dell'Ateneo a tempo definito.

Quanto ai compensi percepiti nel 2015 (euro 350,00 lordi), la stessa parte appellata ha prodotto una comunicazione datata 31/12/2016, ma protocollata in entrata dall'Ateneo in data 2/2/2018, che si riferisce a detto incarico.

L'esame degli atti evidenzia, dunque, come detto incarico sia stato originariamente tenuto nascosto all'Ateneo.

Pertanto, considerata la data di conoscenza da parte dell'Ateneo e quella di notifica dell'invito a dedurre (atto interruttivo della prescrizione), quest'ultima posta di danno non può ritenersi prescritta.

Avuto riguardo al complesso delle considerazioni svolte, deve dunque essere corretta la motivazione della pronunzia gravata, nella parte in cui ha escluso la sussistenza dell'occultamento doloso e ha, in via preliminare, ritenuto conseguentemente prescritte, senza distinguere tra i diversi incarichi, il complesso delle poste di danno relative "a tutti i compensi percepiti in data antecedente al 27 gennaio 2017", solla scorta della considerazione che per "quasi tutti gli incarichi" era in atti la comunicazione all'Ateneo.

Quanto poi alla mail 30/4/2013, essa riguarda un incarico con Invitalia (di durata biennale e con compenso di euro 16.528,92) che non parrebbe incluso tra quelli dichiarati prescritti né tra quelli contestati.

Con riguardo, poi, all'ulteriore mail del 14 giugno 2013, indirizzata al Gerolla, con cui il prof. Bolla chiede *"se le sembrano fatte correttamente e che non contengano imprecisioni o incongruenze facendomi sapere sempre, nel caso, se sarebbe opportuno apportare modifiche e/o correzioni/integrazioni, in disparte la circostanza che non risulta agli atti alcuna risposta"*. La missiva si riferisce alle *"comunicazioni di cui le ho parlato per telefono"*, non individuate e comunque non riferibili agli incarichi per i quali non v'è alcuna comunicazione in atti.

In definitiva, non possono, allo stato degli atti, ritenersi prescritte, vertendosi in ipotesi di occultamento doloso per mancata comunicazione (pur doverosa), gli incarichi (con compenso corrisposto in data antecedente al 27 gennaio 2017) per i quali non si riscontra agli atti alcuna richiesta di autorizzazione o comunicazione del prof. Bolla, indirizzata all'Ateneo - Datore di lavoro.

Conseguentemente, si riporta l'elenco degli incarichi contestati (non contenuti nell'atto di citazione di prime cure, ma ripreso dalla menzionata relazione della Guardia di finanza) e <u>ritenuti invece effettivamente prescritti ovvero consentiti</u> in quanto assunti allorquando (fino a tutto il 2012) il docente era in regime di lavoro

a tempo definito (cfr. art. 11 del DPR n.382/1980).

1) Sviluppo Toscana SpA.

Tutti gli incarichi già riportati con le lettere da a) ad e) risultano prescritti.

2) TIM" S.P.A

In difetto di comunicazione all'Università di Genova, nessuno degli incarichi conferiti da TIM SpA risulta prescritto ovvero affidato quando il prof. Bolla era in regime lavorativo a tempo definito.

3)" Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa".

I riferiti incarichi, già riportati, risultano prescritti.

4) CNIT Consorzio nazionale interuniversitario per le telecomunicazioni.

Risultano prescritti gli incarichi di cui alle suddette lettere a-b) (il primo è stato peraltro conferito quando il prof. Bolla era dipendente a tempo definito).

5) Puglia sviluppo SpA.

Nessuno degli incarichi conferiti da Puglia sviluppo SpA risulta prescritto ovvero affidato quanto il prof. Bolla era in regime di tempo definito.

A proposito della prescrizione, occorre rammentare che l'articolo 1, comma 2, della legge n. 20/1994 prevede, accanto al principio generale secondo cui "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" (dunque, nel caso di specie sarebbero

prescritte le poste di danno pagate fino al 27 gennaio 2017, in quanto l'invito a dedurre – atto interruttivo - è stato notificato al convenuto in data 27 gennaio 2022), che, "in caso di occultamento doloso del danno" il *dies a quo* della prescrizione vada individuato nella "data della sua scoperta".

In ipotesi di occultamento doloso, il legislatore ha inteso individuare la decorrenza della prescrizione nel momento della "conoscenza effettiva", in luogo della "conoscibilità obiettiva" (Corte conti, Sez. Il App., sent. n. 98/2002, Sez. I App. sent. n. 427/2003, Sez. I App. sent. nn. 377 e 498/2017), considerata la sussistenza di un oggettivo impedimento all'esercizio del diritto da parte del suo titolare (Sez. III App., sent. n.114/2020).

Peraltro, secondo consolidata giurisprudenza contabile, l'occultamento doloso ex art.2, comma 2 della legge n. 20/1994 può realizzarsi anche in conseguenza di un comportamento meramente omissivo di un atto dovuto, cui il soggetto sia tenuto per norma (Cass. 11348/1998; Corte conti, Sez. I App., sent.n. 124/2004/A; App. Sicilia 198/201sent. n. 2 e 64/2016), nel caso di specie integrato dalla mancata comunicazione e/o richiesta di autorizzazione.

Per i rimanenti incarichi già dichiarati prescritti, ritiene invece il Collegio di poter concordare con la sentenza gravata nella statuizione di intervenuta prescrizione, non potendosi ragionevolmente ritenere sussistente un'ipotesi di "occultamento doloso", avuto riguardo alle comunicazioni in atti (in cui

comunque, al di là della qualificazione giuridica dei medesimi) si ripotava una descrizione degli incarichi, compreso l'impegno necessario e la retribuzione) e tenuto altresì conto della richiesta di delucidazioni/integrazioni o correzioni inviate, seppure *una tantum*, dal prof. Bolla agli uffici dell'Ateneo.

Infatti, come ritenuto dalla giurisprudenza contabile di appello (Sez. I App., sent. n. 130/2021; Sez. II App., sent. n. 316/2021), ai fini della decorrenza dell'illecito erariale, deve darsi rilevanza, ex art. 2935 cc, al momento della cd. "conoscibilità obiettiva" del fatto dannoso da parte dell'amministrazione danneggiata, che deve essere individuato nel momento in cui il creditore sia stato posto nelle condizioni, utilizzando il criterio dell'ordinaria diligenza, di conoscere il pregiudizio subito.

[3] Nel merito, si osserva che l'appellante ha censurato la sentenza gravata per violazione dell'art. 2697 c.c. sull'onere della prova, nonché per erronea applicazione delle disposizioni dettate in materia di incarichi extraistituzionali dei docenti universitari a tempo pieno, dal D.P.R. n. 382/80 (prima) e dalla L. n. 240/2010 (poi), da coordinare con le disposizioni di cui all'art. 53 D. Lgs. n. 165/2001, oltre che delle disposizioni contenute nei regolamenti dell'Università degli studi di Genova (D.R. n. 401 del 24.5.2011 e n. 677 del 6.10.2011) e dei principi elaborati dalla giurisprudenza contabile.

Nel contempo, occorre tuttavia rimarcare che l'atto introduttivo del giudizio di primo grado ha contestato al prof. Bolla che "l'attività

extraistituzionale svolta …. nel periodo in questione **non era compatibile** con lo status di docente universitario a tempo pieno", soffermandosi altresì, in replica alle controdeduzioni dell'invitato a dedurre, sulla natura di alcuni incarichi non riconducibili, in tesi, alla *species* delle consulenze (comprese quelli per TIM) e da ricomprendere invece nell'attività professionale contestata e non consentita dalla legge.

In definitiva, si tratterebbe, secondo la ricostruzione attorea di prime cure di "attività extraistituzionale riferibile all'esercizio di attività professionale, vietata *ex se* per i docenti universitari a tempo pieno", cosicchè "appare assolutamente irrilevante la circostanza, dedotta dal prof. Bolla nelle deduzioni, che alcuni di questi incarichi sarebbero stati conferiti da soggetti qualificati, dal convenuto, come pubblici".

Ai fini dell'esame nel merito delle ipotesi di responsabilità amministrativa contestate e non prescritte, pare utile soffermarsi sinteticamente sulla disciplina *pro tempore* vigente in materia di incarichi dei professori universitari a tempo pieno, per come disegnata dal legislatore.

Occorre innanzitutto evidenziare, in via generale, che il principio di tendenziale esclusività del servizio per il datore di lavoro pubblico rinviene un fondamentale riferimento normativo nell'art. 98 della Costituzione, a norma del quale "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione".

In proposito, in via generale, l'art. 60, tuttora vigente, del D.P.R. n.

3/1957 prevede che "*L'impiegato non può esercitare il commercio il commercio, l'industria,* ***né alcuna professione*** (ipotesi contestata in primo grado dalla procura regionale, n.d.r.) *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 è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del ministro competente*".

Con specifico riferimento ai professori e ricercatori universitari, il successivo D.P.R. n.382/1980, sul riordinamento della docenza universitaria, ha previsto, all'art. 11, che "*L'impegno dei professori ordinari è a tempo pieno o a tempo definito. Ciascun professore può optare tra il regime a tempo pieno e il regime a tempo definito (...) Il regime a tempo pieno: a) è incompatibile con lo svolgimento di qualsiasi attività professionale (ipotesi contestata in primo grado, n.d.r.) e di consulenza esterna e con l'assunzione di qualsiasi incarico retribuito e con l'esercizio del commercio e dell'industria; sono fatte salve le perizie giudiziarie e la partecipazione a organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti territoriali e degli enti di ricerca, nonché le attività comunque svolte, per conto di amministrazioni dello Stato, enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale purché prestate in quanto esperti nel proprio campo disciplinare e compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali; b) è compatibile con lo svolgimento di attività scientifiche e pubblicistiche, espletate al di fuori di compiti istituzionali, nonché con lo svolgimento di attività didattiche, comprese quelle di partecipazione a corsi di aggiornamento professionale, di istruzione*

permanente e ricorrente svolte in concorso con enti pubblici, purché tali attività non corrispondano ad alcun esercizio professionale (...)"(co. 5).

Il medesimo art. 11 prevede altresì che "*il regime d'impegno a tempo definito:*

a) è incompatibile con le funzioni di rettore, preside, membro elettivo del consiglio di amministrazione, direttore di dipartimento e direttore dei corsi di dottorato di ricerca;

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

L'art. 53, commi 6 e ss del TUPI (D.Lgs n. 165/2001) ha poi previsto, in via generale e con l'eccezione di specifici incarichi (non rilevanti nella specie), che, con riguardo a" tutti *gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso*", "*I dipendenti pubblici* (a tempo pieno n.d.r.) *non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. 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 produttività o di fondi equivalenti".

Ovviamente, il richiamo ai regolamenti di Ateneo deve intendersi, per il principio della gerarchia delle fonti, limitato a "*i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione*", non potendo detta fonte subordinata interna apportare deroghe alla richiamata disciplina di ordine sostanziale inerente al principio di tendenziale esclusività del rapporto di lavoro e alle tipologie di incarichi soggetti ad autorizzazione.

Secondo una classificazione di matrice giurisprudenziale, le attività extraistituzionali dei dipendenti pubblici possono dunque distinguersi in "assolutamente incompatibili", "consentite" e "consentite previa autorizzazione" (*ex plurimis* Cass. civ., sez. lav. n. 27420/2020, menzionata da Corte conti, Sez. III App., sent. n. 215/2024).

Secondo la richiamata giurisprudenza, "nell'alveo delle attività extraistituzionali assolutamente incompatibili con lo status di dipendente pubblico sono ricondotte tutte le attività che presentino i caratteri della abitualità e professionalità idonee a disperdere all'esterno le energie lavorative del dipendente e ciò al fine di preservare queste ultime e tutelare il buon andamento della p.a. che risulterebbe turbato dall'espletamento, da parte dei propri dipendenti, di attività imprenditoriali caratterizzate da un nesso

tra lavoro, rischio e profitto" (Cass. Civ., sez. lav. n. 27420/2020; in termini, Corte conti, Sez. III App., sent. n. 215/2024), con la precisazione che "le incompatibilità in questione operano in maniera oggettiva e automatica, senza che occorra una valutazione sull'intensità dell'impegno o sui riflessi negativi riscontrabili sul rendimento nel servizio e sull'osservanza dei doveri di ufficio" (Cass. civ, sez. lav., sent. 19 gennaio 2006, n. 967 richiamata da Corte conti, Sez. III, n. 215/2024).

Con specifico riguardo agli incarichi dei docenti universitari, la legge n. 240/2010 ha nuovamente regolato la materia in maniera autonoma, distinguendo (art. 6) più dettagliatamente le attività totalmente incompatibili, quelle liberamente esercitabili e le attività consentite previa autorizzazione del rettore.

In particolare, l'art. 6, comma 9, ha ribadito che "*la posizione di professore e ricercatore è incompatibile con l'esercizio del commercio e dell'industria…*" e che "*l'esercizio di attività libero-professionale* (quella contestata in primo grado, n.d.r.) *è incompatibile con il regime di tempo pieno*".

Ai sensi del successivo comma 10 del medesimo articolo 6, "*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 pubblicitarie ed editoriali.*

I professori e ricercatori a tempo pieno possono altresì svolgere, previa autorizzazione del rettore, funzioni didattiche e di ricerca, nonché compiti istituzionali gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro, purché non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza, a condizione comunque che l'attività non rappresenti detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'università di appartenenza …".

Quanto in particolare all'ambito applicativo dell'art. 6, comma 10, della legge n. 240/2010, la giurisprudenza contabile ha ritenuto che <<la locuzione attività di collaborazione scientifica e di consulenza deve essere interpretata in chiave restrittiva, non essendo consentita qualsiasi attività di consulenza esterna, bensì soltanto quella di carattere scientifico, ossia tale da involgere peculiari conoscenze e competenze maturate a un livello di altissima specializzazione nella materia…mentre deve ribadirsi, al contempo, che quella consentita non è la "consulenza in senso ampio"…ma, al contrario, quella di "collaborazione scientifica" di cui condivide la natura….L'attività di consulenza, infatti, non va intesa come qualcosa di diverso dalla collaborazione scientifica, di cui conserva la stessa natura e caratteristiche e non può in ogni caso coincidere, confondendosi, con l'attività libero-professionale svolta per conto di privati o di enti pubblici (Sez. I App., sent. n. 80/2017)" (Corte conti, Sez. II App., sent. n. 172/2023).

Più di recente, il legislatore è nuovamente intervenuto con riguardo alla disciplina degli incarichi dei docenti universitari a tempo pieno

con il decreto legge n. 44/2023, convertito, con modificazioni dalla legge n. 74 del 21 giugno 2023.

In particolare, l'articolo 9, comma 2 bis del menzionato decreto legge (per come modificato dalla relativa legge di conversione), ha inserito nel testo del richiamato art.6 della legge n. 240/2010 il comma 10 bis, a norma del quale "*I professori e i ricercatori a tempo pieno possono altresì assumere, previa autorizzazione del rettore, incarichi senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici o privati anche a scopo di lucro, purché siano svolti in regime di indipendenza, non comportino l'assunzione di poteri esecutivi individuali, non determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza e comunque non comportino detrimento per le attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'università di appartenenza*".

Inoltre, l'articolo 9, comma 2 ter del menzionato decreto legge n. 44/2023 ha dettato una disposizione di interpretazione autentica dell'art. 10, comma 6, della legge n. 240/2010, a norma della quale "*II primo periodo del co. 10 dell'art.6 della legge 240/2010, con specifico riferimento alle attività di consulenza, si interpreta nel senso che ai professori e ai ricercatori a tempo pieno e 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'art. 23-ter, del d.l. n. 201/2011 (...)*".

Secondo la giurisprudenza della Corte dei conti (di recente, Sez. III

App., sent. n. 220/2024), detta disposizione, in aderenza al dettato normativo, deve ritenersi applicabile anche alle fattispecie di incarichi di consulenza affidati precedentemente alla sua entrata in vigore, tenuto conto che il legislatore, lungi dal ricondurre alla disposizione in questione un significato estraneo al testo normativo previgente, ne ha chiarito il contenuto privilegiando una tra le diverse interpretazioni ragionevolmente prospettabili (Corte cost. sent. n. 233/1988, e n. 155 e 380/1990).

Infine, pare utile far riferimento al regolamento di Ateneo (nel testo *pro tempore* vigente) emanato con decreto rettorale n. 677 del 28 settembre 2011, in materia di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi da parte di professori e ricercatori a tempo pieno.

In particolare, detto regolamento prevede, diversamente che per gli incarichi soggetti ad autorizzazione, che (art. 1, comma 3) "le attività di cui al succitato art.6, comma 10, I parte, della legge 30/12/2010 n. 240, limitatamente a quelle retribuite e non occasionali devono essere comunicate al Rettore con l'indicazione della natura, dell'oggetto e della durata dell'incarico, nonché dell'articolazione temporale dell'impegno richiesto…".

[4] Nel merito, pare utile evidenziare che il prof. Bolla ha assunto incarichi esterni negli anni dal 2012 al 2019, ma che nel 2012 aveva in essere un rapporto di dipendenza a tempo definito (non pieno).

Tuttavia, successivamente alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo definito a tempo peno, il prof. Bolla ha continuato ad assumere svariati incarichi esterni, autoqualificandoli, nelle

comunicazioni rese all'Università, come attività di valutazione o di consulenza.

Tutti gli incarichi in questione sono stati svolti dal prof. Bolla in favore di Sviluppo Toscana S.p.A., TIM S.p.A., Invitalia S.p.A., Puglia Sviluppo S.p.A., CNIT-Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Telecomunicazioni.

Peraltro, come già evidenziato, per alcuni di questi incarichi (già specificati), il danno erariale contestato deve ritenersi prescritto.

Nell'atto di citazione del giudizio di prime cure, la Procura regionale ha sostenuto che si tratterebbe "di attività extraistituzionale riferibile all'esercizio di attività professionale, vietata *ex se* per i docenti universitari a tempo pieno" cosicché "appare assolutamente irrilevante la circostanza, dedotta dal prof. Bolla nelle deduzioni, che alcuni di questi incarichi sarebbero stati conferiti da soggetti qualificati, dal convenuto, come pubblici".

Pertanto, occorre verificare la riscontrabilità, nel caso di specie e limitatamente agli incarichi del periodo (dal 2013 al 2019) se essi concretino effettivamente un'attività libero-professionale, come tale incompatibile con quella di docente universitario, muovendo dalla ricognizione degli incarichi in questione, pretermettendo quelli ormai prescritti.

Richiamando la tabella degli incarichi (assente in citazione ma) rinvenibile nella relazione della GdF (da cui emerge sinteticamente anche l'oggetto), l'importo di quelli contestabili (in quanto non prescritti né effettuati quando il docente aveva in essere un rapporto

di lavoro a tempo definito) al prof. Bolla può essere compendiato per come di seguito esposto.

Anno 2012: risultano solo incarichi prescritti e comunque relativi a periodi di lavoro a tempo definito;

Anno 2013: risultano soltanto tre incarichi, tutti prescritti.

Anno 2014: risulta un incarico prescritto.

Anno 2015: oltre ad alcuni incarichi prescritti, risulta un incarico conferito da TIM per euro 5.000,00 ed un incarico conferito dal CNIT per euro 350,00.

Anno 2016: Risulta un incarico del CNIT per euro 650,00 e un incarico Tim per euro 5.000,00.

Anno 2017: risultano un incarico TIM per euro 5.000,00 e un incarico CNIT per euro 20.000,00.

Anno 2018: risultano 3 pagamenti per incarichi di sviluppo Toscana SpA (per complessivi euro 7.600,00), un incarico TIM per euro 5.000,00, due incarichi di Puglia sviluppo per complessivi euro 3.600,00.

Anno 2019. Risultano un solo incarico CNIT (peraltro autorizzato) per euro 24.000,00.

Anno 2020: risulta un incarico conferito da sviluppo Toscana SpA per euro 7.200,00 e un incarico CNIT (peraltro autorizzato) per euro 50.000,00.

Orbene, ritiene il Collegio che l'esame del complesso degli incarichi, testé enumerati, affidati al prof. Bolla, depurati da quelli ormai non più contestabili perché prescritti, non consenta di ritenere,

diversamente da quanto sostenuto dalla Procura attorea fin dal primo grado, che l'attività oggetto di contestazione possa configurare l'esercizio di attività libero-professionale assolutamente incompatibile con il proprio *status* di docente universitario con regime di impegno a tempo pieno.

In proposito e con riguardo agli indici ricostruttivi dell'attività libero-professionale in senso stretto, si rileva come non risulti agli atti che il professore Bolla avesse un'autonoma organizzazione, anche libero-professionale, per l'espletamento di detti incarichi né tantomeno una partita IVA (per come riferito dalla GdF); emerge altresì che il reddito personale da lavoro dipendente fosse comunque superiore a quello derivante da incarichi, che il numero degli incarichi e i relativi importi non fossero particolarmente cospicui (fatta eccezione per alcuni del CNIT, due dei quali, i meglio remunerati, sono stati comunque autorizzati dall'Università di Genova) e che avessero ad oggetto essenzialmente attività correlata a quella propria di professore universitario.

Per giunta, quelli di maggiore importo avevano ad oggetto progetti di ricerca e sono stati espletati a beneficio del CNIT, ovvero un Consorzio interuniversitario del quale faceva parte l'Ateneo datore di lavoro del prof. Bolla (Università di Genova).

Ritiene dunque il Collegio che la contestazione attorea, contenuta nell'atto di citazione di prime cure, che imputava al prof. Bolla l'esercizio di un'attività professionale, assolutamente vietata per i docenti università a tempo pieno, non possa esser condivisa.

Si richiama altresì in proposito quanto previsto dall'articolo 9, comma 2 ter del menzionato decreto-legge n. 44/2023, che ha previsto che "II primo periodo del co. 10 dell'art.6 della legge 240/2010, con specifico riferimento alle attività di consulenza, si interpreta nel senso che ai professori e ai ricercatori a tempo pieno e 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'art. 23-ter, del d.l. n. 201/2011 (...)".

Per incidens, posto che la Procura generale, in sede di discussione orale in udienza, ha chiesto in via gradata di sollevare questione di costituzionalità di detta disciplina (senza tuttavia articolare per iscritto le disposizioni della Carta ritenute violate), ritiene il Collegio non rilevante il dubbio di costituzionalità, considerate le plurime ragioni (come di seguito si riferirà) a fondamento della presente pronuncia.

Ad ogni modo e fermo rimanendo quanto già ritenuto con riferimento alla contestata natura libero-professionale dell'attività, con riguardo poi ai singoli incarichi (non prescritti né risalenti al periodo in cui svolgeva le funzioni a tempo definito) espletati dal prof. Bolla, si evidenziano altresì le considerazioni di seguito esposte.

1) "SVILUPPO TOSCANA" S.p.A.,

Con riguardo ai contenuti dei quattro incarichi residuati (non prescritti né svolti quando il docente era a tempo definito), dalla documentazione acquisita emerge che essi "sono finalizzati alla

valutazione di merito dei progetti presentati dai soggetti richiedenti contributi pubblici a valere su Bandi regionali di finanziamento di interventi di ricerca, sviluppo e innovazione" (così testualmente la comunicazione inviata dall'Ente alla GdF).

Detti incarichi, dunque, atomisticamente valutati, sembrano rientrare nel *genus* degli incarichi di "valutazione" e collaborazione scientifica e consulenza, ex art. 6, comma 10 della legge n. 240/2010, conferiti da soggetto a partecipazione pubblica.

Nel contempo, si richiama l'ancora vigente art. 11 del DPR n. 382/1980, a norma del quale sono eccettuate dal divieto di incarichi esterni "la partecipazione a organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti 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".

2) TIM SPA

Con riguardo dei 4 incarichi (oggetto di specifica trattazione nell'atto di citazione) conferiti da TIM SpA (per un importo di euro 5.000 ciascuno, uno per anno), si richiama quanto già riferito in ordine all'impossibilità di dichiarare prescritto il danno derivante dai compensi percepiti nel 2015 e nel 2016.

Dall'esame della documentazione in atti, emerge che si tratta di consulenze di parte (commissionate da Tim SpA) rese a fini processuali dal prof. Bolla nell'ambito di contenziosi giurisdizionali.

In proposito, si richiama l'ancora vigente art. 11 del DPR n. 382/1980, a norma del quale sono eccettuate dal divieto di incarichi esterni "le perizie giudiziarie", espressione nella quale possono essere ricomprese, in via interpretativa, anche le perizie di parte ove rese, come nella specie, nell'ambito di un contenzioso giurisdizionale.

Pare utile altresì richiamare l'articolo 9, comma 3 bis del menzionato decreto-legge n. 44/2023, a norma della quale "II primo periodo del co. 10 dell'art.6 della legge 240/2010, 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.

Tanto più alla luce delle recenti modifiche, ritiene dunque il Collegio che le perizie di parte, ove rese, come nella specie, nell'ambito di un contenzioso giurisdizionale (dunque "per motivi di giustizia"), possano essere equiparate, ai fini della menzionata disciplina sugli incarichi, alle consulenze tecniche d'ufficio.

3) AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO D'IMPRESA" S.P.A.

Si tratta di importi comunque prescritti.

4) "PUGLIA SVILUPPO" S.p.A.

Si tratta di incarico conferito da società per azioni *in house* della Regione Puglia, avente ad oggetto sociale (come da visura camerale)

la "gestione di servizi di interesse generale in favore" della suddetta Regione.

Agli atti risulta la comunicazione del prof. Bolla indirizzata all'Ateneo.

Nella suddetta comunicazione si riferisce che si tratta di <<consulenze tecnico scientifica per la valutazione di un progetto nell'ambito degli "Aiuti a finalità regionale" della Regione Puglia per la valutazione della portata innovativa e degli investimenti in ricerca e sviluppo>>.

La comunicazione riporta una durata di circa 5 mesi, specificando che" l'attività è partita il 22/1/2019 con un'analisi preliminare di una pre-proposta e si dovrebbe concludere il 30/6/2019. L'impegno previsto è l'equivalente di circa 4 giornate di lavoro che verranno distribuite lungo l'intero periodo in ragione di qualche ora al mese".

Detto incarico (di carattere episodico e minimale, non certo espressione di attività "professionale"), dunque, singolarmente esaminato, sembra rientrare nel genus degli incarichi di "valutazione" e collaborazione scientifica e consulenza, ex art. 6, comma 10 della legge n. 240/2010, conferiti da soggetto a partecipazione pubblica.

Nel contempo, si richiama l'ancora vigente art. 11 del DPR n. 382/1980, a norma del quale sono eccettuate dal divieto di incarichi esterni "la partecipazione a organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti 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".

Infine, pare utile richiamare l'articolo 9, comma 2 bis del menzionato decreto-legge n. 44/2023, a norma della quale "II primo periodo del co. 10 dell'art.6 della legge 240/2010, con specifico riferimento alle attività di consulenza, si interpreta nel senso che ai professori e ai ricercatori a tempo pieno e 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,

5) CNIT

In disparte i due prescritti (uno dei quali risalente al 2012, quando il prof. Bolla era dipendente a tempo definito), si tratta di n. 5 incarichi conferiti tra il 2015 e il 2020.

Gli ultimi due, quelli meglio remunerati, sono stati espressamente autorizzati dall'Università - datore di lavoro.

Detti incarichi hanno evidentemente ad oggetto progetti di ricerca e sono stati espletati a beneficio del Consorzio nazionale interuniversitario per le telecomunicazioni, ente del quale fa parte (insieme ad altre università ed enti di ricerca) l'Università di Genova, datore di lavoro del prof. Bolla.

Anche questi incarichi si ritiene rientrino *de plano* in quelli di collaborazione scientifica e consulenza, ex art. 6, comma 10 della legge n. 240/2010, conferiti da soggetto a partecipazione pubblica.

Nel contempo, si richiama l'ancora vigente art. 11 del DPR n. 382/1980, a norma del quale sono eccettuate dal divieto di incarichi

esterni "la partecipazione a organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti 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".

[5] Peraltro, con riguardo all'elemento soggettivo dell'illecito contestato, si osserva che la documentazione versata in atti evidenzia come il Prof. Bolla, all'indomani della trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno (avvenuta, stando agli atti, nel 2013), abbia chiesto lumi agli uffici dell'Università in ordine alla condotta da assumere, nonché che in materia si sono succedute modifiche normative, atti ministeriali, orientamenti giurisprudenziali non sempre univoci, cosicchè, per come ritenuto nella sentenza gravata, appare arduo ritenere comprovata la gravità della colpa in capo alla parte appellata.

[6] Da ultimo, con riguardo al profilo del danno erariale (ritenuto assorbito in prime cure e rievocato in questa sede dall'appellato), l'atto di citazione di primo grado, pur incentrato sulla ricostruzione di un'attività libero-professionale incompatibile con quella di professore ordinario a tempo pieno, non si sofferma sull'eventuale individuazione e quantificazione del danno erariale arrecato all'espletamento dell'ordinario servizio di docente universitario, ma lo quantifica *de plano* avuto riguardo alle remunerazioni percepite per i suddetti incarichi, censurando la circostanza che "*tali compensi non*

risultano essere stati riversati alla propria Amministrazione, in violazione dell'art. 53, comma 7 bis, D. Lgs. n. 165/2001".

In proposito, non ci si può esimere da rilevare (pur a fronte di recenti arresti di diverso tenore: Sez. giur. Lombardia, 11 aprile 2025, sent. n. 54 e soprattutto Sez. giur. Abruzzo, 29 aprile 2025, n. 46) che di recente le Sezioni riunite della Corte dei conti (sentenza 22 gennaio 2025, n. 1/2025QM/PROC) hanno dato soluzione alla problematica giuridica relativa all'applicabilità, nelle ipotesi di incompatibilità assoluta, dell'obbligo, contemplato dall'art. 53, c. 7, ultimo periodo, d.lgs. n. 165/01, di riversare all'amministrazione di appartenenza il compenso dovuto per le prestazioni svolte.

A tal riguardo, la menzionata Sentenza delle Sezioni riunite ha ritenuto di sancire il seguente principio di diritto: "L'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili".

[6] L'appello deve dunque essere respinto, cosicchè le spese di difesa, in ossequio al principio di soccombenza, devono essere poste a carico dell'Università di Genova e liquidate come da dispositivo.

PQM

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, sull'appello iscritto al n. **60581** del Ruolo generale, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, respinge, nei termini di cui in motivazione, l'appello della **Procura presso la Sezione giurisdizionale della regione Liguria**, con conseguente assoluzione del prof. Bolla Raffaele.

Liquida, a beneficio del prof. Bolla Raffaele, le spese legali in euro 4.000,00 oltre accessori come per legge, da porre a carico dell'Università di Genova.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così disposto in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 6 giugno 2025.

IL MAGISTRATO RELATORE — IL PRESIDENTE

F.to Natale Longo — F.to Lasalvia Massimo

Depositata in Segreteria il 5 agosto 2025

PER IL DIRIGENTE

Il Funzionario Preposto

F.to Maria Vittoria Zotta