



REPUBBLICA ITALIANA

5/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Enrico TORRI	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere relatore
Aurelio LAINO	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere
Nicola RUGGIERO	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. 60519 del ruolo generale, proposto da

Procura regionale della Corte dei conti per la Liguria,

contro

MASSARDO Aristide Fausto, nato a Genova il 16 marzo 1954, c.f. MSSRTD54C16D969P, rappresentato e difeso dagli avv.ti Francesco Giovanni Arecco, c.f. RCCFNC77H22A182Z, pec francesco.arecco@pec.it, Lucia Bitto, c.f. BTTLCU76C43D969D, pec lucia.bitto@milano.pecavvocati.it e Sandro Mainardi, c.f. MNRS DR67L05A944Y, pec mainardi@ordineavvocatibopec.it e con gli stessi elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Lucia Bitto in Milano, via Rosso di San Secondo 7, nonché presso le caselle

di posta elettronica certificata sopra indicate quale domicilio digitale, come da delega in atti

avverso

la sentenza n. 114/2022 resa dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale regionale per la Liguria, depositata il 15 dicembre 2022.

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

uditi, alla pubblica udienza del 15 novembre 2024, il relatore Cons. Fabio Gaetano Galeffi, il V.P.G. Giulio Stolfi e gli avv.ti Francesco Arecco, Lucia Bitto, Sandro Mainardi, per Massardo Aristide Fausto, con l'assistenza del segretario d'udienza la dott.ssa Simonetta Colonnello.

Svolgimento del procedimento

Con atto depositato in segreteria il 22 dicembre 2022, la Procura regionale per la Liguria ha impugnato la sentenza n. 144/2022 della Sezione territoriale, che ha respinto la domanda giudiziale promossa nei confronti di Massardo Aristide Fausto, professore ordinario a tempo pieno presso il Dipartimento di Ingegneria Meccanica, Energetica Gestionale e dei Trasporti, dell'Università degli studi di Genova, tendente ad ottenere l'affermazione di una responsabilità erariale per lo svolgimento di attività extraistituzionali ritenute incompatibili con la qualità di docente universitario, per un importo complessivo di euro 719.808,11, per il periodo dal 2012 al 2020.

Con riferimento ai fatti per cui si controverte, la Procura regionale aveva messo in evidenza, con l'atto di citazione del 29 marzo 2022,

che il prof. Massardo era titolare di partita Iva dal 3 gennaio 2005 per attività di “servizi di progettazione di ingegneria integrata”, con iscrizione all’Albo degli Ingegneri di Genova dall’8 febbraio 2005.

Come risulta dalla segnalazione della Guardia di finanza del 1° ottobre 2021, gli incarichi sono stati svolti in favore dei seguenti soggetti e per le finalità ivi indicate:

- E.On Produzione S.p.A. (8 CTP di cui una con parere, 3 consulenze tecniche);
- Ergosud S.p.A. (1 CTP, 2 consulenze, un parere *pro veritate*, un supporto ad arbitrato);
- Ansaldo S.p.A. (assistenza in arbitrato);
- G.S.E. S.p.A. (componente del comitato esperti);
- C.S.E.A. Cassa per i servizi energetici e ambientali s.p.a. (verifica e valutazione progetti).

Dagli elementi forniti dalla Guardia di finanza, il danno è così determinato: anno 2012: euro 118.918,00; anno 2013: euro 72.082,00; anno 2014: euro 106.452,00; anno 2015: euro 123.148,00; anno 2016: euro 110.879,00; anno 2017: euro 48.283,00; anno 2018: euro 36.369,00; anno 2019: euro 25.294,00; anno 2020: euro 42.759,00; per un totale indicato in euro 719.808,00 (*rectius* 684.184,00).

Nell’atto di citazione, la Procura regionale ha fatto rilevare che la numerosa attività professionale svolta in favore di soggetti privati, reiterata nel tempo, sarebbe incompatibile con lo *status* di professore a tempo pieno, e che vi è stata la percezione di ingenti compensi, in alcuni anni addirittura superiori alla retribuzione corrisposta

dall'Ateneo. Per alcuni degli incarichi manca la richiesta di autorizzazione/comunicazione, mentre per altri incarichi la documentazione acquisita non sarebbe riferibile con sufficiente certezza agli incarichi accertati dalla G.d.F. In altri casi, nelle richieste di autorizzazioni ovvero nelle mere comunicazioni, non risulta che il prof. Massardo abbia indicato con sufficiente esaustività l'oggetto degli incarichi, da cui avrebbe potuto emergere il dubbio per l'Ateneo che potesse trattarsi di attività professionale, vietata *ex lege* per i docenti a tempo pieno. I compensi non risultano essere stati riversati alla propria amministrazione, in violazione dell'art. 53, comma 7-bis, d. lgs. n. 165/2001, per cui la Procura regionale ha chiesto al convenuto il risarcimento in favore dell'Università degli studi di Genova del danno patrimoniale di euro 719.808,11, oltre interessi legali, rivalutazione monetaria e spese di giudizio, queste ultime in favore dello Stato.

Nella comparsa di primo grado, il convenuto ha dedotto quanto segue.

A) Preliminarmente eccessiva indeterminatezza della citazione e carenza di prova in ordine alla qualificazione delle attività contestate come esercizio di libera professione. La Procura si sarebbe astenuta da qualsivoglia approfondimento idoneo a spiegare perché le attività contestate costituiscano esercizio di libera professione. A fronte delle attività contestate, *ex adverso* non viene spiegato perché tali attività, secondo la prospettazione attorea, non rientrerebbero nelle attività liberalizzate e consentite. La Procura si è infatti limitata

ad indicare i committenti, richiamando genericamente l'operato della Guardia di finanza, senza entrare nel merito delle singole attività, richiamando solo in astratto alcuni dei criteri utilizzati dalla giurisprudenza contabile, ma senza procedere alle verifiche circa la sussumibilità di detti criteri, in concreto, nelle attività espletate (o quantomeno in alcune delle attività espletate: esemplari gli incarichi svolti presso GSE S.p.A. ARERA e CSEA, già CCSE, che non sono inquadrabili come consulenze bensì come attività di valutazione, finanche autorizzati dall'Ateneo, per conto di enti pubblici, nei quali certamente non risultano integrati i criteri *ex adverso* menzionati). L'atto di citazione si sarebbe limitato a vaghi riferimenti ai "committenti", parlandosi esclusivamente e genericamente di attività consulenziale, a detta di parte attrice, non liberamente esercitabile, nemmeno previa comunicazione o autorizzazione. Tale *modus operandi* sarebbe stato censurabile, a maggior ragione a fronte dell'esiguità delle attività contestate, che, contrariamente a quanto sostenuto *ex adverso*, non potrebbero essere definite sistematiche o continuative. Infatti, "il diritto di difesa si sostanzia proprio nella possibilità di contraddire ad una domanda che sia certa nei suoi elementi oggettivi e che sia identificabile per le ragioni di fatto che - secondo la prospettazione dell'attore - ne costituiscono il fondamento" (Corte conti, Sez. II Centrale, 6/4/2006, n. 139, secondo cui è nulla la citazione ogniqualvolta "l'indicazione del danno contestato [...] non è accompagnata da alcun riferimento specifico agli atti o comportamenti illegittimi che avrebbero

condotto a quel danno").

B) Sempre in via preliminare, la parte ha eccepito la prescrizione per i compensi percepiti nel periodo antecedente al 27 gennaio 2017 in assenza di occultamento doloso. Secondo il convenuto, l'Ateneo sarebbe stato perfettamente a conoscenza dell'«espletamento di una attività che è durata per anni, essendo stato edotto dal convenuto. Le attività erano state quindi comunicate come da tabelle indicate alle pag. da 11 a 14 della memoria di costituzione in primo grado.

C) Sulle attività compatibili con lo *status* di docente universitario a tempo pieno; in particolare, sull'attività e sulla nozione di consulenza.

D) Sulle attività eseguite dal Prof. Massardo e sulla loro liceità. Riconducibilità delle attività svolte a quelle esercitabili dai Professori a tempo pieno D.1 - Sulle singole attività di consulenza svolte.

E) In ogni caso, sull'insussistenza di alcun profilo di dolo e di colpa grave, comunque non provati.

F) In ulteriore subordine, sull'erroneità del danno erariale quantificato. Sullo scomputo degli oneri fiscali e previdenziali. Contestazione del danno.

G) Sul potere di riduzione e in ogni caso sullo scomputo del danno in ragione del contributo concausale dell'Ateneo.

La sentenza impugnata, dopo aver rigettato l'eccezione di indeterminatezza dell'atto di citazione, ha ritenuto che tutte le attività svolte dal convenuto, individualmente considerate, siano

state lecite. Con riguardo all'attività svolta presso il GSE, il Collegio non ha rinvenuto illiceità, nella misura in cui sono consentite attività istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro. Il Giudice di primo grado ha ritenuto che l'incarico di valutatore dei progetti di ricerca presso il CSEA, svolto presso un ente pubblico, e, riguardando funzioni di valutazione, esso era liberamente esercitabile ai sensi dell'art. 6, comma 10, della l. n. 240/2010. Il Collegio di primo grado ha ritenuto lecite le altre attività svolte e, in carenza di prova del danno erariale, ha quindi rigettato la pretesa attorea.

Nell'appello, la Procura regionale ha lamentato, in ordine alle motivazioni e alle conclusioni cui è giunto il Giudice di primo grado, erronea applicazione delle disposizioni dettate in materia di incarichi extraistituzionali dei docenti universitari a tempo pieno, del d.P.R. n. 382/1980 e della l. n. 240/2010, che dovrebbero essere coordinate con quanto disposto dall'art. 53 del d. lgs. n. 165/2001, oltre che con le disposizioni contenute nei regolamenti dell'Università degli Studi di Genova e dei principi elaborati dalla giurisprudenza contabile.

La decisione impugnata sarebbe stata presa sulla base di documentazione acquisita dalla G.d.F., che, o si riferisce ad incarichi diversi da quelli contestati in citazione, ovvero è una mera "comunicazione" di incarichi di consulenza, ai sensi dell'art. 6, comma 10, I parte, L. n. 240/2010, e giammai di incarichi di c.t.p. con cospicua retribuzione.

La sentenza impugnata avrebbe inoltre errato, laddove ha stabilito che, pur essendo gli incarichi “finalizzati a essere prodotti in giudizio o a beneficio di collegi arbitrali”, gli stessi, in quanto “consulenze” sarebbero “liberamente” esercitabili ai sensi dell’art. 6, comma 10, L. n. 240/2010 e, pertanto, legittimi.

Emergerebbe inoltre il dato fattuale della reiterazione e continuità temporale delle formali consulenze (tale da far divenire abituale ovvero predominante tale attività rispetto a quella ordinaria di docente universitario) unitamente a due indici sintomatici, quali l’entità dei compensi percepiti per tale attività e l’apertura di partita IVA.

Le prestazioni in contestazione non rientrerebbero quindi, secondo il requirente, nel campo di applicazione dell’art. 6, comma 10, della l. n. 240/2010, per non essere consulenze di natura scientifica.

La Procura regionale ha chiesto alla Sezione d’Appello, in riforma della sentenza impugnata, la condanna a titolo doloso di Massardo Aristide Fausto al risarcimento, in favore dell’Università degli studi di Genova, del danno erariale di euro 719.808,11, oltre alla rivalutazione monetaria, gli interessi legali e le spese di giustizia, queste ultime in favore dello Stato.

Parte appellata si è costituita il 24 ottobre 2024, rilevando che il gravame è articolato in un unico lungo motivo di appello “in diritto”; ha quindi contrastato le pretese avversarie ed ha riproposto esplicitamente le difese svolte in primo grado, chiedendo il rigetto dell’appello, con vittoria di spese.

All'odierna udienza del 15 novembre 2024, le parti presenti hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni come rassegnate in atti.

La causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

Va rilevato in primo luogo che le contestazioni della Procura erariale in questa fase di appello sono basate sulle ricostruzioni già presenti nel libello introduttivo del giudizio.

La parte convenuta si era costituita nel giudizio di primo grado contestando partitamente i rilievi mossi nei suoi confronti.

Sia in primo grado, che in questa fase di appello, la Procura regionale non ha indicato né elencato nell'atto di citazione o nell'atto di appello le singole voci del presunto danno, richiamando le risultanze dell'attività istruttoria compiuta dalla Guardia di Finanza, a partire dalla relazione del 1° ottobre 2021.

Gli incarichi in contestazione hanno riguardato i rapporti con GSE, CSEA, E.ON. Produzione S.p.a., Ergosud s.p.a. e Ansaldo S.p.a.

A pag. 9 della comparsa del 18 ottobre 2022 è chiaramente indicato che tutta l'attività svolta nei confronti del GSE è stata autorizzata dal Rettore.

Per quanto attiene al rapporto con CSEA, gli incarichi di valutazione e verifica di progetti di ricerca sono derivati dall'inserimento del docente nell'elenco degli esperti per la valutazione dei progetti di Ricerca di Sistema Elettrica, con autorizzazione dell'Ateneo (pag. 10 memoria).

Con riferimento a E.ON. l'attuale appellato ha indicato le seguenti attività:

Parere *pro-veritate* nel procedimento avviato dal GSE con sospensione dei Certificati Verdi al Nucleo Idroelettrico di Terni

Parere *pro-veritate* sulle caratteristiche dell'Olio Combustibile Denso Centrale di Tavazzano

CTP presso il Tribunale Penale di Sassari per perdita di olio combustibile oleodotto Porto Torres in data 11 gennaio 2011

CTP sulla Gestione Dighe Salto e Turano nell'evento di piena del 2010-2011 presso il Tribunale Penale di Rieti e la Corte di Appello Roma (inizio 2015-fine 2018)

CTP al Tribunale Penale di Sassari - richiesta di Incidente Probatorio a seguito della Perdita di Olio Combustibile Denso (OCD) nel Parco Nafta serbatoio TK19.1 della Centrale di Fiume Santo (2016).

Con riferimento a ERGOSUD:

Consulenza Tecnica per la verifica ATECO in base alla Legge Tremonti TER della centrale a ciclo combinato gas - vapore di Scandale (KR)

Consulenza Tecnica di Parte (CTP) sulla "Caratteristica cogenerativa secondo Delibera AEEG 42/02 della centrale a ciclo combinato gas-vapore di Scandale"

Parere *pro-veritate* per richiesta Accertamento Tecnico Preventivo (ATP) per "bolt event" Turbina a gas numero 1

Con riferimento ad Ansaldo:

Consulenza Tecnica di Parte (CTP) presso la Camera Arbitrale di Milano per la causa di Ansaldo Energia contro la società cinese Harbin (PRC) sulle performance del Condensatore ad Aria della Centrale a Ciclo Combinato Gas-vapore da 800 MW di Aprilia (Sorgenia).

La documentazione prodotta dal convenuto in primo grado e poi riproposta in grado di appello è contenuta nel doc. 10 "comunicazioni attività" nelle controdeduzioni e di nuovo allegata sub "L" alla comparsa in appello.

Ciò posto, l'art. 11, quinto comma, lett. "a" del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, come modificato dall'art. 3 della L. 18 marzo 1989, n. 118, recante riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica, dispone che, per i professori ordinari, il regime di tempo pieno:

a) è incompatibile con lo svolgimento di qualsiasi attività professionale e di consulenza esterna e con la assunzione di qualsiasi incarico retribuito e con l'esercizio del commercio e dell'industria; sono fatte salve le perizie giudiziarie e la partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti pubblici territoriali e degli enti di ricerca, nonché le attività, comunque svolte, per conto di amministrazioni dello Stato, enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale purché prestate in quanto esperti nel proprio campo disciplinare e compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali;

b) è compatibile con lo svolgimento di attività scientifiche e pubblicistiche, espletate al di fuori di compiti istituzionali, nonché con lo svolgimento di attività didattiche, comprese quelle di partecipazione a corsi di aggiornamento professionale, di istruzione permanente e ricorrente svolte in concorso con enti pubblici, purché tali attività non corrispondano ad alcun esercizio professionale (lettera così sostituita dall'art. 3, L. 9 dicembre 1985, n. 705).

L'art. 6 della l. n. 240/2010, al comma 10, ha stabilito che i professori e i ricercatori a tempo pieno, fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali, possono svolgere liberamente, anche con retribuzione, attività di valutazione e di referaggio, lezioni e seminari di carattere occasionale, attività di collaborazione scientifica e di consulenza, attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale, nonché attività pubblicistiche ed editoriali. I professori e i ricercatori a tempo pieno possono altresì svolgere, previa autorizzazione del rettore, funzioni didattiche e di ricerca, nonché compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro, purché non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza, a condizione comunque che l'attività non rappresenti detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'università di appartenenza.

Al successivo comma 10-bis, si dispone che 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 (comma inserito dall'art. 9, comma 2-bis, D.L. 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2023, n. 74).

Al comma 2-ter del già menzionato art. 9, del D.L. 22 aprile 2023, n. 44, si dispone infine quanto segue:

2-ter. Il primo periodo del comma 10 dell'articolo 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, con specifico riferimento alle attività di consulenza, si interpreta nel senso che ai professori e ai ricercatori a tempo pieno è consentito lo svolgimento di attività extra-istituzionali realizzate in favore di privati o enti pubblici ovvero per motivi di giustizia, purché prestate senza vincolo di subordinazione e in mancanza di un'organizzazione di mezzi e di persone preordinata al loro svolgimento, fermo restando quanto previsto dall'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Dal compendio probatorio e documentale prodotto dall'attuale appellato, si evince che le attività in contestazione siano state autorizzate per GSE e per CSEA e per il resto legittimamente svolte in quanto rientranti sotto la nozione di "perizie giudiziarie" o comunque di attività svolte "per motivi di giustizia" secondo la

norma di interpretazione autentica in precedenza richiamata.

Nei termini sopra delineati, l'appello della Procura regionale non è meritevole di accoglimento, in quanto esso si è limitato a richiamare in modo generico e non circostanziato le risultanze dell'attività di indagine compiuta dalla Guardia di Finanza: a fronte delle numerose e dettagliate allegazioni di controparte, la Procura regionale ha infatti persistito nel sostenere indistintamente la tesi di una presunta illiceità dell'attività svolta, senza confutare in modo puntuale, avendone l'obbligo, le contrarie e documentate affermazioni formulate in primo grado da controparte, il cui contenuto è stato accolto nel provvedimento giudiziale impugnato.

Ne consegue che i motivi di appello sono infondati.

Restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, le quali vengono ritenute non rilevanti ai fini della decisione o comunque inidonee a sostenere conclusioni di tipo diverso, l'appello va respinto.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, rigetta l'appello proposto dalla Procura regionale della Corte dei conti per la Liguria ed iscritto al n. **60519** del ruolo generale, e, per l'effetto, conferma l'impugnata sentenza. Liquidava le spese a carico dell'Università degli studi di Genova ed in favore della parte appellata in euro 7.000,00

(settemila/00), oltre Iva, cpa e rimborso spese forfetarie, se dovuti.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 15 novembre 2024.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

f.to Fabio Gaetano Galeffi

IL PRESIDENTE

f.to Enrico Torri

Depositata in Segreteria il 14/01/2025

PER IL DIRIGENTE

Il Funzionario Preposto

f.to Maria Vittoria Zotta