REPUBBLICA ITALIANA **70/2025**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Natale Longo	Consigliere
Aurelio Laino	Consigliere
Donatella Scandurra	Consigliere
Stefania Petrucci	Consigliere relatore

ha adottato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al **n. 60860** del registro di segreteria, promosso da

Prof. COSSU Raffaello Guido Antonio (c.f. CSSRFL48C25I452K), nato a Sassari il 25 marzo 1948 e residente in Venezia, Castello n. 1725, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. avv. Gennaro Terracciano (c.f. TRRGNR60E08F839R; pec: gennaroterracciano@ordineavvocatiroma.org), dall'avv. Gianfranco Carboni (c.f. CRBGFR48H211428C; pec: studiolegalecarboni@pec.giuffre.it), dall'avv. Vittorio De Bonis (c.f. DBNVTR81L23G942T; pec: vittoriodebonis@pec.studiolegaledebonis.com**)** e dall'avv. Amelia Cuomo (c.f. CMUMLA69D59C129B; pec:

amelia.cuomo@ordineavvocatita.it) e con gli stessi elettivamente domiciliato presso lo studio del primo, sito in Roma, alla Piazza San Bernardo n.101, in virtù di mandato in calce all'atto di impugnazione;

contro

PROCURA REGIONALE della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Veneto;

e

PROCURA GENERALE presso la Corte dei conti

avverso

la sentenza n. 16/2023, depositata in data 24 marzo 2023, della Sezione Giurisdizionale regionale per la Regione Veneto, notificata in data 13 aprile 2023;

VISTO l'atto di appello;

ESAMINATI tutti gli altri atti e documenti del giudizio;

UDITI, alla pubblica udienza del 10 aprile 2025, con l'assistenza del segretario di udienza dott. Antonio Sauchelli, il relatore consigliere Stefania Petrucci, gli avvocati Gennaro Terraciano e Gianfranco Carboni per la parte appellante ed il Vice Procuratore generale Chiara Vetro, in rappresentanza della Procura generale.

Svolgimento del processo

Con atto di citazione, depositato in data 16 febbraio 2021, la Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto conveniva in giudizio il prof. Cossu Raffaello Guido Antonio, per sentirlo condannare, a titolo di dolo, al risarcimento del danno, patito dall'Università degli Studi di Padova, per

l'importo complessivo di euro 902.037,63, di cui euro 722.814,68, percepiti a titolo di compensi per attività extra istituzionale svolta in asserita violazione dell'art. 53, comma 7, del D. Lgs. n. 165/2001 ed euro 179.222,95 quale differenza tra la retribuzione di docente a tempo pieno e la retribuzione di docente a tempo definito indebitamente percepita negli anni 2012-2018.

L'azione del Requirente contabile traeva origine da un'informativa della Guardia di Finanza, Nucleo Polizia Economico Finanziaria di Padova, Gruppo Tutela Spesa Pubblica del 9 luglio 2018, che rilevava lo svolgimento di attività libero-professionale del docente, incompatibile con il regime di professore, a tempo pieno, di ingegneria sanitaria-ambientale della predetta Università, segnalando, tra l'altro, che l'appellante, iscritto al n. 375 dell'albo degli ingegneri di Sassari dal 25.03.1980, risultava titolare di partita iva per l'esercizio dell'attività degli studi di ingegneria ed aveva emesso, negli anni 2012-2018, numerose fatture nei confronti di sostituti di imposta diversi dal datore di lavoro pubblico.

Con sentenza n. 16/2023, depositata in data 24 marzo 2023 e notificata in data 13 aprile 2023, la Sezione giurisdizionale regionale per la Regione Veneto accoglieva parzialmente la domanda attorea e condannava il prof. Cossu al pagamento della somma complessiva di euro 621.584,93, di cui euro 531.973,46 a titolo di omesso riversamento, maggiorato di rivalutazione monetaria, dei compensi relativi alle attività libero professionali svolte, ed euro 89.611,47 a titolo di danno derivante dalla lesione del rapporto sinallagmatico, oltre interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza.

Avverso la su richiamata sentenza n. 16/2023, con ricorso ritualmente notificato, proponeva appello il prof. Cossu dolendosi, con il primo motivo di gravame, per violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994 e dell'art. 2935 c.c., per motivazione illogica, irragionevole, contraddittoria, per travisamento, errata valutazione delle prove ed omessa acquisizione di prove decisive.

Preliminarmente, l'appellante ripropone l'eccezione di prescrizione già reputata infondata in primo grado sostenendo che tutta l'attività svolta, dal 2009 al 2018, non necessitava di autorizzazione, così contestando anche la configurata condotta omissiva secondo cui non sarebbero state richieste le autorizzazioni o queste avrebbero avuto un contenuto incongruo rispetto alla reale natura degli incarichi.

Non sarebbe, quindi, ravvisabile, ad avviso della parte appellante, un conseguente occultamento doloso del danno in assenza della prova di una condotta ulteriore rispetto a quella causativa del pregiudizio e dovendosi, comunque, escludere, secondo l'orientamento giurisprudenziale in materia, ogni automatismo tra mancata richiesta di autorizzazione ed occultamento doloso che potrebbe, altrimenti, condurre verso una presunzione assoluta di occultamento doloso.

Pertanto, secondo l'appellante, il *dies a quo* del termine prescrizionale dovrebbe essere individuato con riguardo ad ogni singolo compenso percepito ed alla data di emissione della relativa fattura; cosicché, risalendo al quinquennio anteriore al 31 gennaio 2020, data di notifica dell'invito a fornire deduzioni, risulterebbe prescritto il danno per violazione del rapporto di esclusiva

maturato antecedentemente alla data del 31 gennaio 2015 ed il danno relativo ai compensi percepiti prima di tale data.

Aggiunge l'appellante che l'Ente datore di lavoro avrebbe avuto "*piena ed esaustiva conoscenza dei singoli incarichi per i quali era stata richiesta l'autorizzazione*", con la conseguenza che, se avesse ritenuto sussistente un pregiudizio erariale, si sarebbe potuto attivare per rimuovere le asserite incompatibilità dovendosi, quindi, reputare prescritte le pretese risarcitorie per attività svolte prima del 31 gennaio 2015 ovvero autorizzate, conosciute e comunicate o comunque, in via subordinata, riscontrata la difformità tra i compensi indicati nella richiesta di autorizzazione e quelli realmente incassati, avrebbe dovuto dichiararsi la prescrizione per i seguenti incarichi effettivamente autorizzati: euro 8.251,78 per le prestazioni rese al Comune di Montichiari, euro 70.000,00 per l'incarico "Progetto Gestione Bari Cinque" ed euro 30.000,00 per l'incarico "Pontina Ambiente e Giovi".

Con il secondo motivo di impugnazione, la parte appellante si duole per violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione dell'art. 53, commi 7 e 7 bis del D. Lgs. n. 165/2001, dell'art. 60 e seguenti del D.P.R. n. 3/1957, degli articoli 11 e 12 del D.P.R. n. 382/1980, dell'art. 6 della L. n. 240/1990, dell'art. 12 delle preleggi e dell'art. 2697 c.c.

Lamenta, in particolare, l'appellante che la Sezione territoriale avrebbe erroneamente escluso, per diversi incarichi peritali o consulenziali, eseguiti in regime di tempo pieno, la riconducibilità alla categoria delle attività liberamente consentite non necessitanti di autorizzazione.

Al riguardo, il prof. Cossu, dopo aver richiamato la disciplina normativa in tema di cumulo di impieghi e di incarichi per i professori universitari, si sofferma sull'art. 6, comma 10, della L. n. 240/2010 nella parte in cui consente ai professori e ricercatori a tempo pieno di svolgere liberamente, anche con retribuzione, attività di collaborazione scientifica e di consulenza rilevando che la citata normativa avrebbe "liberalizzato" tali attività retribuite di consulenza, con l'unico limite che non siano svolte in modo stabile e continuativo.

Proprio relativamente a tale profilo, la parte appellante richiama, in particolare, la circolare, emanata dal Rettore vicario dell'Università di Padova in data 23 maggio 2011, con la quale si stabiliva che non erano più sottoposte ad autorizzazione e, pertanto, potevano essere svolte liberamente proprio le predette attività di collaborazione scientifica e di consulenza.

Peraltro, secondo l'appellante, l'adozione di tale circolare integrerebbe, ai sensi dell'art. 1227 c.c., un concorso colposo dell'asserito creditore nella causazione del danno.

La pronuncia di primo grado avrebbe, poi, omesso di considerare che tutta l'attività di consulenza contestata è stata espletata dall'appellante quale "*scienziato, punto di riferimento della materia*"; resa per fini di giustizia, nell'ambito di procedimenti penali e civili "*per affiancare l'operato dei consulenti tecnici nominati dall'Autorità Giudiziaria*" ed al fine di realizzare interessi pubblicistici, così collocandosi nel novero delle attività consentite dall'art. 6 della L. n. 240/2010, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza e dalla nota di chiarimenti interpretativi del Miur successiva al D.P.R. n. 382/1980,

con la conseguenza che le perizie di parte non potrebbero considerarsi "*di per sé contrastanti con le previsioni di legge dell'art.53, comma 7 e 7 bis, del D. Lgs.n.165/2001*".

L'appellante censura, altresì, la sentenza gravata per travisamento dei fatti e per assenza di supporto probatorio per aver affermato che le attività di consulenza svolte avrebbero avuto "*come obiettivo quello di corrispondere ad interessi privatistici dei diversi committenti*" ed avrebbero potuto essere svolte da qualunque ingegnere, pur non risultando prodotti in giudizio i contratti stipulati con ciascun committente o le consulenze svolte in adempimento di ciascun incarico; non avendo, quindi, il Giudice territoriale esaminato, in concreto, ciascuna consulenza, né considerato la specializzazione dell'appellante, nominato professore emerito e figura di assoluto rilievo a livello mondiale nel campo dell'ingegneria ambientale.

Ad avviso del prof. Cossu, le consulenze in questione possiederebbero il requisito della scientificità, sebbene non necessario; tale requisito, contrariamente a quanto affermato in *prime cure*, dovrebbe individuare quelle attività che non possono essere rese da qualunque professionista che opera nel settore di riferimento, ma solo da un esperto, come l'appellante, dotato di specifica alta professionalità di natura "*accademica*", "*istituzionale*", "*professorale*" e di "*ricerca*" nel settore delle discariche e bonifiche ovvero dell'ingegneria ambientale "*su tematiche di estrema complessità*".

Né si tratterebbe di attività analoghe a quelle precedentemente svolte dall'appellante in regime di tempo determinato poiché, tranne che, per le

consulenze al Comune di Sassari, sino al 2009, avrebbe svolto attività proprie della professione di ingegnere ovvero in tema di direzione lavori e progetti.

Al riguardo, il prof. Cossu deduce che, qualora si ritenesse che l'attività di consulenza svolta nel periodo in cui aveva optato per il regime a tempo pieno, necessitasse di previa autorizzazione da parte dell'Università, in tal caso la sentenza impugnata dovrebbe, comunque, essere riformata ritenendo legittimi gli incarichi di consulenza per i quali tale autorizzazione, sebbene non necessaria, sarebbe stata comunque richiesta ed ottenuta.

Parimenti censurabili per l'appellante sarebbero le ulteriori argomentazioni con le quali i Giudici di primo grado avrebbero erroneamente ritenuto non idonee le autorizzazioni richieste ed ottenute in quanto asseritamente tardive e/o incomplete, dovendo l'amministrazione valutare solo l'eventuale sussistenza di conflitti di interessi, anche potenziali e prevedendo la norma di cui all'art. 53, comma 7, del D. Lgs. n. 165/2001 una sanzione solo in caso di inesistenza della necessaria autorizzazione dell'amministrazione.

Quanto, poi, al contestato ruolo di componente della Commissione di controllo della discarica Ecoeternit, affidato con deliberazione di Giunta Municipale del Comune di Montichiari n. 75 del 21.2.2012 e che sarebbe risultato privo di autorizzazione, l'appellante insiste per la complessità e scientificità dell'incarico, finalizzato alla cura di interessi pubblici altamente qualificati per la tutela dell'ambiente, non reputando, quindi, necessaria l'autorizzazione dell'Università di Padova.

Con il terzo motivo di doglianza, la parte appellante lamenta la violazione e falsa applicazione dell'att. 53, commi 7 e 7 bis del D. Lgs. n. 165/2001 e

motivazione illogica ed incongrua per aver i Giudici di primo grado ritenuto che le prestazioni svolte nei confronti del Comune di Sassari sarebbero state rese senza autorizzazione non considerando, tuttavia, che tali attività non necessitavano di autorizzazione poiché non costituivano incarichi autonomi, ma adempimento ad una precedente convenzione, prot. n. 68881, Reg. 60/04/AMB, sottoscritta il 5 novembre 2004 con il predetto Ente e che includeva "*la progettazione definitiva ed esecutiva, la direzione lavori e la contabilità delle opere di pre-trattamento dei rifiuti*", come confermato dalla determinazione n. 1002 del 12.4.2012 del Dirigente del Settore ambiente e verde pubblico.

In ogni caso, ad avviso dell'appellante, tali attività erano, comunque, compatibili in quanto consentite dalla normativa allora vigente perché prestate a favore di un ente pubblico (art. 11, D.P.R. n. 382/1980) e che aveva richiesto la continuazione dell'opera al progettista incaricato nel 2004.

Con il quarto motivo di gravame, la parte appellante eccepisce l'insussistenza di una attività professionale parallela, la violazione e falsa applicazione dell'art. 53, commi 7 e 7 bis, del D. Lgs. n.165/2001, la violazione degli articoli 94, 95, 98 c.g.c., il travisamento dei fatti e delle prove, l'erroneo governo delle presunzioni, l'erroneità ed illogicità della motivazione, nonché l'errata ed omessa valutazione delle prove.

Lamenta l'appellante che il Giudice di primo grado avrebbe ricondotto tutti gli incarichi contestati in citazione ad una complessiva attività professionale, come tale non autorizzabile in sé, pur non risultando dimostrata la circostanza che esistesse tale attività libero professionale svolta in maniera continuativa ed abituale.

Deduce l'appellante di aver, invece, dedicato all'attività istituzionale un tempo di gran lunga superiore a quello minimo di 1500 ore richiesto dalla Legge Gelmini tenendo tre insegnamenti essenziali per la formazione degli ingegneri ambientali, ricoprendo la presidenza del corso di laurea in Ingegneria ambientale con regolare e puntuale svolgimento delle riunioni collegiali; avendo una rilevante produzione scientifica ed essendo stato nominato anche membro della Commissione ASN nel 2014 e per il biennio 2016-2018, così residuando un tempo limitato per attività extra-istituzionali tanto che, terminate le prestazioni per il Comune di Sassari, emergerebbero solo dodici incarichi nell'arco di un decennio consistiti in consulenze tecniche di parte o pareri *pro-veritate,* con un impegno annuo medio di 171 ore e giornaliero di 28 minuti ed, inoltre, nessun incarico sarebbe stato eseguito nel 2013 e nel 2018.

Secondo il prof. Cossu, la Procura contabile non avrebbe fornito la prova dell'esistenza di una sede fisica di uno studio di ingegneria, né la prova dell'acquisto di macchinari o del pagamento di utenze e spese simili.

Aggiunge l'appellante che non potrebbe desumersi l'esistenza di una struttura professionale dalla circostanza di essersi avvalso, in alcuni casi, della prestazione di altri professionisti, non essendovi prova di dipendenti, mentre l'occasionalità delle prestazioni era tale da richiedere solo la saltuaria prestazione di altri professionisti meramente esecutori che si occupavano per lo più di mere attività pratiche (eventuali sopralluoghi, misurazioni e rilevazioni) ed i cui costi venivano esposti e computati a carico dei committenti.

L'appellante si duole, poi, che la sentenza impugnata, in contrasto col tenore degli addebiti della Procura, travisando i fatti, si spingerebbe ad affermare l'esistenza di chiari indici, individuati dall'atto di citazione, in merito all'esistenza di uno studio professionale, con evidente lesione del contraddittorio e del diritto di difesa, in quanto, in primo grado, il convenuto sarebbe stato chiamato a difendersi su fatti diversi da quelli di essere titolare di uno studio professionale, comunque, mai esistito.

Quanto alla partita iva, questa sarebbe stata nota all'Università poiché indicata in sede di richieste autorizzatorie e vietata solo dal 2017 e sarebbe stata mantenuta in ragione del fatto che alcune delle attività libero professionali già svolte dovevano ancora essere fatturate. Al riguardo, risulterebbero irrisorie le detrazioni Irpef per esercizio di attività professionale poiché riguarderebbero acquisiti di materiali di cancelleria, mentre il pagamento Irap sarebbe avvenuto per mera cautela vista l'incertezza normativa in materia.

Lamenta, ancora, la parte appellante che, secondo la sentenza impugnata, l'articolo 53, comma 7, del citato D. Lgs. n. 165/2001 troverebbe applicazione anche alle ipotesi di attività professionale incompatibile; tuttavia, trattandosi di attività non autorizzabile, non potrebbe imporsi il riversamento dei compensi non essendo stata fornita la prova di un danno in concreto, sotto forma di abbassamento quantitativo o qualitativo della prestazione con lesione del rapporto sinallagmatico intercorrente con l'Università di Padova.

Con il quinto motivo di gravame, la parte appellante lamenta l'assenza dell'elemento soggettivo dell'illecito e dell'occultamento doloso, la violazione

e falsa applicazione dell'art. 1 della L. n. 20/1994, dell'art 2043 c.c. ed il travisamento dei fatti e l'errata valutazione delle prove.

In particolare, l'appellante censura la condotta omissiva dolosa configurata in primo grado per motivazione illogica e contraddittoria deducendo che la scelta del passaggio dal tempo definito a quello pieno era dovuta a motivazioni personali e di ricerca scientifica connessa anche all'entrata in funzione nel 2009 del Laboratorio di Ingegneria sanitaria ambientale di Voltabarozzo, da lui istituito.

L'appellante eccepisce, poi, in tema di obblighi di comunicazione, di non avere competenze giuridiche e che la questione era stata oggetto di *"equivoche e non chiare interpretazioni dell'Università e dell'allora M.I.U.R."*, di contrasti giurisprudenziali, di un atto di indirizzo dell'Anac e della su richiamata circolare del 23 maggio 2011 del Rettore vicario che, nelle more dell'adozione del Regolamento di Ateneo, escludeva l'autorizzazione ed a cui in buona fede si era attenuto. Solo in seguito al trasferimento, nel 2013, dal Dipartimento di Ingegneria civile a quello di Ingegneria industriale, pur in vigenza della predetta circolare, si attenne alla prassi del nuovo Dipartimento di presentare richiesta di autorizzazione.

Inoltre, al momento del passaggio da tempo definito e tempo pieno, l'Università di Padova non avrebbe fornito all'appellante nessuna indicazione in relazione alla sorte degli incarichi professionali che aveva in corso.

Con il sesto motivo di impugnazione, l'appellante si duole per erronea quantificazione del danno, per non aver la sentenza di primo grado tenuto conto dei vantaggi che il Comune di Sassari ha tratto dall'attività svolta per il

completamento degli impianti di pretrattamento dei rifiuti solidi progettati e costruiti con un'innovativa soluzione tecnica.

Anche il Comune di Montichiari avrebbe conseguito un risparmio nella gestione dei rifiuti di amianto da scomputare ai fini della determinazione del danno.

Inoltre, l'appellante censura la sentenza gravata per l'assenza di concreta motivazione in sede di rigetto di applicazione del potere riduttivo.

Aggiunge, poi, l'appellante, relativamente agli onorari corrisposti dai committenti ed asseritamente non riversati, che, fermo restando l'eccezione di buona fede e di assenza di colpa per aver confidato sulle autorizzazioni e sui conferimenti di incarico delle amministrazioni pubbliche, tali somme dovrebbero essere decurtate delle parti imputabili alle stesse amministrazioni che hanno conferito gli incarichi, mentre per la ulteriore quota di danno, l'Ateneo avrebbe, comunque, goduto di una prestazione lavorativa esclusiva, non essendo intervenuta alcuna diminuzione quantitativa e qualitativa della prestazione lavorativa.

Parimenti viziata sarebbe, per l'appellante, la quantificazione del danno erariale al lordo delle somme versate a titolo di Irpef ed iva poiché ne conseguirebbe un indebito arricchimento per lo Stato che avrebbe già incamerato le cospicue imposte versate sui compensi extraistituzionali dal 2012 al 2018 dovendosi, peraltro, considerare che occorre tener conto, ai fini della determinazione del danno, dei vantaggi conseguiti anche da altra amministrazione, in questo caso quella finanziaria. Conseguentemente,

escluse le imposte versate, l'appellante chiede di ridurre la condanna dell'importo di euro 421.188,00.

Inoltre, l'appellante si duole che la sentenza impugnata non avrebbe decurtato le somme corrisposte, per l'incarico in favore del Comune di Sassari e per oltre il 50% del fatturato, al professionista (Ing. Fraghì) che aveva svolto la parte operativa dell'incarico.

Infine, con il settimo motivo di doglianza, la parte appellante contesta, in via subordinata, la mancata ammissione delle richieste istruttorie e della consulenza tecnica d'ufficio e la violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione degli articoli 94, 95, 97 e 98 c.g.c. posto che l'irrilevanza del mezzo di prova richiesto deve essere motivata con riguardo ad un giudizio prognostico *ex ante* di ammissibilità e rilevanza, non in ragione della decisione nel merito. In particolare, secondo il prof. Cossu, la consulenza tecnica consentirebbe di verificare l'esattezza delle somme richieste a titolo di danno erariale e calcolate dalla Guardia di Finanza.

In conclusione, la parte appellante chiede, in via preliminare di merito, di dichiarare l'avvenuta prescrizione della pretesa risarcitoria; nel merito, di dichiarare l'infondatezza dell'azione e l'insussistenza di danno erariale per assenza di fatto di danno e dei requisiti del danno e per mancanza di prova; in via gradata, chiede l'utilizzo del potere riduttivo con addebito delle sole poste di danno riferibili all'appellante e con esclusione di quelle attribuibili al Comune di Montichiari, al Comune di Sassari ed all'Università degli studi di Padova; in ipotesi di condanna al riversamento degli onorari riscossi, chiede di ridurre la quota di riversamento ai soli importi effettivamente riscossi,

riducendo il danno erariale delle somme versate a titolo di imposte ed, in via subordinata istruttoria, chiede ammettersi consulenza tecnica d'ufficio.

Con memoria depositata in data 19 marzo 2025, ha rassegnato le proprie conclusioni la Procura generale ritenendo, in via preliminare, infondata l'eccezione di prescrizione per assenza di occultamento doloso per aver l'appellante tenuto, in presenza di un manifesto obbligo di attivazione, una condotta deliberatamente e volutamente occultatrice per l'omissione di atti imposti dalla normativa.

Il Procuratore generale confuta, poi, le argomentazioni dedotte dall'appellante con il secondo motivo di doglianza e secondo cui non sarebbe possibile affermare né che lo svolgimento di attività di consulenza da parte dei professori a tempo pieno necessitasse di autorizzazione, né che tale attività dovesse essere limitata a quella connotata da scientificità. Al riguardo, la Procura generale afferma che la giurisprudenza contabile d'appello avrebbe, oramai, chiarito che l'attività di consulenza, per essere liberamente esercitabile, deve essere svolta in maniera occasionale ed avere il contenuto di una prestazione di opera intellettuale, non caratterizzata dal compimento di attività tipicamente riconducibili alle figure professionali di riferimento.

Ad avviso della Procura generale, la riforma Gelmini, nel riconoscere per i professori a tempo pieno la possibilità di esercitare liberamente la collaborazione scientifica e le consulenze, ha mantenuto il divieto di svolgimento di attività libero-professionale e, al contempo, ha assoggettato ad autorizzazione le attività di ricerca o che comportino compiti di coordinamento e gestionali.

Reputa il Procuratore generale che gravasse sull'appellante l'onere di provare che l'attività svolta a favore del singolo committente non perseguisse interessi particolari, ma aspetti generali di natura scientifica.

Non condivisibili sarebbero, poi, le affermazioni dell'appellante secondo cui dovrebbe riconoscersi efficacia sanante all'autorizzazione richiesta ed ottenuta tardivamente, dopo lo svolgimento dell'incarico, posto che l'autorizzazione, per sua natura intrinseca, deve necessariamente precedere l'attività autorizzata.

In ordine all'asserito completamento di un precedente incarico assunto nell'anno 2004 per il Comune di Sassari, su cui è incentrato il terzo motivo di impugnazione, il Procuratore generale eccepisce che tali prestazioni avrebbero assunto carattere di autonomia in quanto attribuite *ex novo* sulla base di uno specifico conferimento integrativo, come affermato dal Giudice territoriale.

Dall'analisi dell'intera vicenda emergerebbero, secondo la Procura generale, numerosi indizi, gravi, precisi e concordanti, enumerati in sentenza e che, valutati congiuntamente, costituirebbero valida prova dell'esistenza di una struttura, per quanto basilare, finalizzata allo svolgimento organizzato dell'attività professionale del docente.

Aggiunge il Procuratore generale che una dispersione notevole delle energie lavorative, come avvenuto nella fattispecie, si pone inevitabilmente in netto contrasto con un corretto svolgimento della prestazione lavorativa presso l'amministrazione, pur richiamando, al riguardo, la recente pronuncia resa in materia dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale ed auspicandone un ripensamento poiché, a fronte di una condotta più grave (svolgimento di

attività assolutamente incompatibile, neanche in astratto autorizzabile), le conseguenze riconosciute (condanna in via equitativa) verrebbero ad essere più lievi rispetto a quelle normativamente previste (restituzione per l'intero dei compensi ricevuti) per fattispecie meno gravi (attività relativamente incompatibile, e dunque autorizzabile).

Ad avviso del Procuratore generale, le asseritamente "non chiare" interpretazioni, volte ad ampliare indebitamente le possibilità di assumere incarichi extraistituzionali in manifesta violazione con gli obblighi di istituto, in alcun modo potrebbero determinare un effetto sanante sulla condotta, dolosa o gravemente colposa, derivante dalla inosservanza di specifiche disposizioni legislative, dettate anche in osservanza di inderogabili principi costituzionali, sugli obblighi di *"esclusiva"* derivanti dallo *status* di pubblico dipendente.

Il Procuratore generale contesta, infine, la sussistenza dei presupposti per l'applicabilità della *compensatio lucri cum damno*, reputando corretta la decisione di *prime cur*e di non ammissione dei mezzi di prova richiesti stante il quadro probatorio completo ed esauriente.

In conclusione, il Procuratore generale chiede il rigetto dell'atto di appello e la condanna dell'appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio.

Con memoria depositata in data 21 marzo 2025, il prof. Cossu ha confutato, anche alla luce della più recente giurisprudenza contabile di appello, le argomentazioni del Procuratore generale ribadendo le proprie conclusioni ed evidenziando che, dal 2009, emergerebbe un incremento della propria

produzione di lavori scientifici; la tenuta di tre corsi di insegnamento e la promozione del primo corso di laurea in lingua inglese dell'Università di Padova.

All'udienza di discussione della causa del 10 aprile 2025, le parti presenti hanno illustrato le proprie argomentazioni, ribadendo le richieste in atti.

Motivi della decisione

Preliminarmente, il Collegio è chiamato ad esaminare il motivo di gravame con il quale la parte appellante reitera l'eccezione di prescrizione contestando la sussistenza della condotta occultatrice del danno, ravvisata, in *prime cure,* sia con riferimento alla violazione dell'art. 53, commi 7 e 7 bis, del D. Lgs. n. 165/2001 in tema di svolgimento di incarichi senza autorizzazione, che per la violazione dell'art. 60 del D.P.R. n. 3/1957, per aver svolto attività professionale assolutamente incompatibile.

Il motivo di gravame è fondato e merita accoglimento.

Osserva il Collegio che, secondo il dettato dell'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, "*il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta.*"

Pertanto, ai fini della individuazione del *dies a quo* del termine prescrizionale, oltre che il compimento della condotta illecita, deve anche essersi prodotto l'evento dannoso avente i caratteri della concretezza e della attualità, ovvero deve essersi concretamente realizzata la diminuzione del patrimonio dell'ente danneggiato.

Tale regola generale può, tuttavia, essere derogata nell'ipotesi di occultamento doloso del danno, ove i termini prescrizionali decorrono dalla data della scoperta del danno ovvero dal momento della "*conoscenza effettiva*", in luogo della "*conoscibilità obiettiva*" (II App., sent. n. 498/2017), ravvisandosi un obiettivo impedimento all'esercizio del diritto da parte del suo titolare (III App., sent n. 21/2023, n. 114/2020).

Secondo l'insegnamento della giurisprudenza contabile di appello, infatti, il doloso occultamento va inteso come fattispecie rilevante non tanto soggettivamente (in relazione ad una condotta occultatrice del debitore), ma obiettivamente, ovvero in relazione all'impossibilità dell'amministrazione di conoscere il danno e, quindi, di azionarlo in giudizio (I App., sent. n. 239/2024, II App., sent. n. 129/2020, n. 724/2018, I App. n. 69/2023, App. Sicilia, sent. n. 38/2024, n. 102/2021).

Al riguardo, questa Sezione ha già avuto modo di chiarire che: *"l'occultamento doloso richiesto dall'art. 1, comma 2, della l. n. 20/1994, per produrre effetti sospensivi della prescrizione, deve concretizzarsi in una condotta ingannatrice e fraudolenta, diretta intenzionalmente ad occultare l'esistenza di un danno erariale. Detta condotta deve essere, inoltre, idonea ad ingenerare una situazione obiettiva che precluda al creditore stesso la possibilità di fare valere il proprio diritto, tale cioè da comportare per l'amministrazione erogatrice un impedimento non sormontabile con gli ordinari controlli"* (I App., sent. n. 239/2024, n. 69/2023).

Ed infatti, secondo l'insegnamento della giurisprudenza contabile di appello, la condotta di occultamento doloso del danno, per determinare una vera e propria impossibilità di agire per far valere il diritto al risarcimento, deve

costituire una situazione del tutto non corrispondente alla realtà, idonea a superare l'ordinaria diligenza del danneggiato, espressione del principio di autoresponsabilità, in modo tale che neanche con l'impiego di normali controlli il danneggiato avrebbe potuto conoscere l'esistenza del danno (Sez. Giur. App. Sicilia, sent. n. 64/2024), presupponendo l'esistenza di comportamenti, tanto commissivi quanto omissivi, volti a mascherare il fatto dannoso nel suo complesso (Sez. I App., sent., n. 260/2020, n. 369/2022, Sez. II App., sent. n. 77/2019) ed un elemento obiettivo dato da una situazione che precluda la scoperta del fatto stesso (Sez. II App., sent. n. 182/2024, Sez. III App. n. 308/2016).

Dall'esame della documentazione agli atti del giudizio, si rileva la sussistenza di molteplici richieste di autorizzazione rivolte dall'appellante all'amministrazione di appartenenza, traendosi, ad avviso del Collegio, l'indizio della volontà di non voler maliziosamente "mascherare" una sorta di prosecuzione della sua attività professionale anche dopo il passaggio al regime del tempo pieno, ma soprattutto la considerazione che, alla luce di tali richieste, l'amministrazione universitaria avrebbe potuto porre in essere eventuali controlli soprattutto successivamente alla trasformazione del rapporto da tempo definito a tempo pieno.

E d'altronde la stessa sentenza di primo grado sottolinea espressamente: "*una superficiale attività dell'amministrazione*" che "*avrebbe potuto certo meglio approfondire la possibile ricorrenza di profili di incompatibilità, alla luce sia dei considerevoli corrispettivi comunque indicati dal docente, sia della ripetitività degli incarichi e del loro oggetto*", tanto da addivenire alla conclusione della

sussistenza, per gli incarichi in cui il prof. Cossu presentò "*se pur incongruamente, la richiesta di autorizzazione*", di un concorso di responsabilità dell'amministrazione quantificato nel 50% del corrispettivo percepito per tali incarichi.

La lettura congiunta del complesso di tali elementi induce, quindi, il Collegio a ritenere non provata la circostanza che il prof. Cossu abbia maliziosamente serbato il silenzio sugli incarichi svolti e che l'amministrazione danneggiata versasse nell'assoluta impossibilità di conoscere l'asserito danno.

Ad avviso del Collegio, non può, pertanto, reputarsi sussistente l'ipotizzata fattispecie di occultamento doloso dovendo, conseguentemente, essere detratte dall'importo complessivo del danno per omesso riversamento dei compensi, quantificato dal Giudice di primo grado in euro 531.973,46, le somme afferenti ai compensi percepiti dall'appellante nel quinquennio antecedente alla notificazione dell'atto di invito a dedurre, avvenuta in data 31 gennaio 2020, e che ammontano a euro 423.021,10, secondo i conteggi effettuati alla luce dell'elencazione fornita in sede di gravame.

Quanto, invece, all'eccezione di prescrizione afferente alla contestazione attorea per violazione dell'art. 60 del D.P.R. n. 3/1957 per svolgimento di attività professionale incompatibile con il regime di pubblico impiego, il Collegio ritiene tale eccezione, in ogni caso, assorbita dalla valutazione di infondatezza della pretesa, con conseguente contestuale trattazione ed accoglimento del quarto motivo di gravame, per assenza di prova dello svolgimento di un'attività libero-professionale parallela a quella di docenza universitaria a tempo pieno.

Il Collegio non reputa, infatti, condivisibili le conclusioni a cui è giunto il Giudice territoriale che, pur rilevando la "*presentazione di diverse richieste di autorizzazioni*", ha affermato che l'appellante continuò a svolgere incarichi di natura professionale nella loro essenza (consulenze tecniche di parte e pareri *pro-veritate*), con apposita organizzazione e con impegno, di tempo e di energie.

Osserva, al riguardo, il Collegio che lo stesso Giudice di *prime cure* specifica che: "*dei 12 incarichi eseguiti in assenza di autorizzazione, ben 9 furono assunti ed espletati tra il 2010 ed il 2012, anche sovrapponendosi tra loro in considerazione della loro durata*", da tanto emergendo che l'ipotizzata assenza di esclusiva destinazione delle energie lavorative in favore dell'Amministrazione datrice di lavoro non potrebbe ipotizzarsi per l'intero arco temporale 2012-2018 oggetto della contestazione attorea.

Emerge, inoltre, dalle tabelle riportate nell'atto di impugnazione e non contestate dalla Procura generale, che l'impegno di tempo per l'esercizio delle attività extraistituzionali in questione si attestava nel valore medio annuo di 171 ore e nel valore medio giornaliero di 28 minuti, a fronte dell'impegno annuo di 1.500 ore richiesto, per i docenti universitari a tempo pieno, dal disposto dell'art. 6, comma 1, della L. n. 240/2010.

Né risulta dagli atti la prova di una specifica ed abituale organizzazione professionale con dipendenti posto che l'appellante si avvaleva solo di collaboratori di mero ausilio all'attività da svolgere, che le detrazioni Irpef risultano di modesto ammontare, che essere intestatario di partita iva può costituire un indizio (III App. sent. n. 460/2021), ma non condurre alla

identificazione di una stabile organizzazione professionale considerato che, peraltro, sino al 30 settembre 2009, l'appellante era assoggettato al regime di tempo definito.

Deve, quindi, escludersi l'asserita lesione del rapporto sinallagmatico, non risultando comprovate né eventuali ripercussioni nello svolgimento delle attività didattiche, né l'unitarietà, sistematicità e continuità della pluralità di incarichi svolti.

Si rammenta, inoltre, che, come recentemente chiarito dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, con l'inserimento nel comma 10 dell'art. 6 della l. n. 240/2010 (ad opera dell'art. 9, comma 2 *bis*, del d.l. n. 44/2023) della possibilità per i ricercatori e i docenti a tempo pieno di assumere incarichi presso "*enti privati anche a scopo di lucro*", dapprima vietati dal legislatore come attività assolutamente incompatibili, stante il divieto posto dall'art. 60 del D.P.R. n. 3/1957, il concetto di attività assolutamente incompatibili deve essere rivalutato alla luce delle nuove esigenze ordinamentali e di sistema, con la conseguenza che occorre in concreto "*verificare se effettivamente vi sia stato un danno all'amministrazione di appartenenza del dipendente impegnato in attività esterna derivante dal mancato adempimento dei propri compiti istituzionali e dall'inutile dispersione delle energie lavorative*" (SSRR in sede giur., sent. n. 1/2025QM/PROC).

Il Collegio ritiene, pertanto, che debba escludersi in quanto non comprovata la voce di danno, quantificata, in primo grado, nell'importo di euro 89.611,47, per lesione del rapporto sinallagmatico intercorrente tra il docente e l'Università di Padova.

Passando ad esaminare il secondo motivo di impugnazione con cui la parte appellante si duole per la violazione dell'intera normativa in materia, il Collegio rileva che il quadro ordinamentale in tema di regime di incompatibilità per i docenti e ricercatori universitari a tempo pieno ha subito una recente evoluzione normativa e giurisprudenziale.

Al riguardo, viene, innanzitutto, in rilievo l'art. 6, comma 10, della L. n. 240/2010 che prevede espressamente 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*".

La Consulta, con sentenza n. 3/2024, nel dichiarare l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del su richiamato art. 6, comma 10, della legge n. 240/2010, ha chiarito la distinzione tra attività totalmente incompatibili, attività liberamente esercitabili ed attività consentite previa autorizzazione del rettore. E precisamente, il Giudice delle Leggi individua: 1) *attività extra-istituzionali incompatibili con la carriera universitaria: «esercizio del*

commercio e dell'industria fatta salva la possibilità di costituire società con caratteristiche di spin off o di start up universitari, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, anche assumendo in tale ambito responsabilità formali, nei limiti temporali e secondo la disciplina in materia dell'ateneo di appartenenza, nel rispetto dei criteri definiti con regolamento adottato con decreto del Ministro ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400» (art. 6, comma 9, primo periodo); 2) attività che i professori e i ricercatori a tempo pieno: *a) non possono svolgere: «esercizio di attività libero-professionale […] fermo quanto disposto dagli articoli 13, 14 e 15 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, fatto salvo quanto stabilito dalle convenzioni adottate ai sensi del comma 13 del presente articolo» (art. 6, comma 9, secondo periodo); b)* attività che possono essere svolte liberamente *«anche con retribuzione» senza necessità di autorizzazione: «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» (art. 6, comma 10, primo periodo); c)* attività che possono essere esercitate, previa autorizzazione del rettore, ovvero: *«funzioni di didattica 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» (art. 6, comma 10, secondo periodo).*

Con il comma 2-*bis* dell'art. 9 del decreto-legge n. 44 del 2023, convertito dalla legge n. 74 del 2023, è stato aggiunto, all'art. 6 della citata legge n. 240 del 2010, il comma 10-*bis*, con il quale si prevede la possibilità, per i professori ed i ricercatori a tempo pieno, di svolgere, «*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*» e purché sussistano talune specifiche condizioni negative (assenza di esercizio di poteri esecutivi individuali, di situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza e di detrimento per le attività didattiche, scientifiche e gestionali dalla stessa affidate).

Al riguardo, le Sezioni Riunite di questa Corte hanno recentemente affermato che: "*l'inclusione degli enti privati lucrativi, in precedenza espressamente esclusi dal novero dei soggetti committenti (art. 6, co. 10, secondo periodo, della l. n. 240/2010) costituisce l'elemento caratterizzante della novella legislativa, specie per quanto riguarda il necessario collegamento che la nuova disciplina deve avere sul divieto di esercizio del commercio e dell'industria, posto dall'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957" (*SSRR in sede giur., sent. n. 1/2025QM/PROC).

Con il successivo comma 2-*ter* dell'art. 9 del su richiamato decreto-legge n. 44 del 2023, è stata, poi, introdotta una disposizione di interpretazione autentica del su richiamato art. 6, comma 10, prevedendo, nel solco dei consolidati orientamenti giurisprudenziali, che: "*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".

Emerge, quindi, che i più recenti interventi legislativi hanno, nei termini sin qui esposti, ampliato le attività consentite ai ricercatori e ai docenti universitari in regime di impegno a tempo pieno e codificato il concetto di consulenza elaborato dalla giurisprudenza (SSRR in sede giur., sent. n. 1/2025QM/PROC).

Reputa, dunque, il Collegio che, in disparte i compensi per i quali risulta già accolta l'eccezione di decorso dei termini prescrizionali, gli incarichi svolti dal prof. Cossu debbano essere vagliati, alla luce dell'articolato quadro normativo e giurisprudenziale illustrato, ponendo particolare attenzione alla natura degli incarichi medesimi e che, fatta eccezione per il caso del Comune di Sassari, oggetto di apposito motivo di gravame che verrà successivamente esaminato, tali incarichi risultano riconducibili ad attività extraistituzionali svolte per "*motivi di giustizia*", in quanto le contestazioni afferiscono a pareri *pro veritate* o a consulenze tecniche di parte, come emerge dalla documentazione in atti.

Al riguardo, questa Sezione, con la recente pronuncia n. 5/2025, ha reputato legittimamente svolte le attività rientranti sotto la nozione di "perizie giudiziarie" o comunque svolte "*per motivi di giustizia*", secondo la norma di interpretazione autentica in precedenza richiamata.

In ogni caso, il Collegio, esclusa, come già rilevato, la sussistenza dell'elemento psicologico del dolo, non può non rilevare, ai fini dell'eventuale configurabilità della responsabilità per colpa grave, che, con circolare emanata dal Rettore vicario dell'Università di Padova in data 23 maggio 2011 in tema di prima applicazione dell'art. 6, comma 10, della L. n. 240/2010, veniva precisato che, nelle more dell'adozione dell'apposito regolamento universitario, potevano essere "*liberamente*" svolte le attività di collaborazione scientifica e di consulenza, in quanto non più sottoposte ad autorizzazione.

Tale circolare finiva, pertanto, per contribuire ad avvalorare la tesi della non necessaria richiesta di una specifica autorizzazione per attività consulenziali dovendosi, quindi, escludere che la condotta tenuta dal prof. Cossu possa reputarsi caratterizzata dall'elemento psicologico della colpa grave non potendosi rilevare quella macroscopica negligenza, ingiustificabile imprudenza o inescusabile trascuratezza dei propri doveri richiesta dalla consolidata giurisprudenza contabile di appello (I App., sent. n. 14/2025, n. 483/2021, I App., sent. n. 57/2022, III App., sent. n. 192/2024).

Si rammenta, inoltre, che la valutazione della colpa grave deve essere effettuata secondo un giudizio prognostico *ex ante* sulla base delle circostanze esistenti al momento dell'intrapresa condotta quando, a fronte di un quadro ordinamentale non particolarmente chiaro, veniva emanata la predetta circolare.

Reputa, poi, il Collegio che anche dall'esame della documentazione relativa agli incarichi svolti dall'appellante non emergano elementi tali da comprovare la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave.

In particolare, quanto all'incarico conferito dalla società Progetto di gestione bacino Bari Cinque Srl ed avente ad oggetto l'espletamento di un parere *pro veritate* e consulenza tecnica di parte in un procedimento penale, con ottenimento di compensi riportati dalla fattura n. 3/2014 di euro 52.000,00, importo da reputarsi coperto da prescrizione e dai successivi pagamenti, non oggetto di prescrizione, e riportati dalle fatture n. 2/2015 del 3 luglio 2015 di euro 52.000,00 e n. 3/2016 del 12 luglio 2016 di euro 31.2000,00, osserva il Collegio che, per tale incarico, sussiste, in atti, l'autorizzazione del Rettore.

È pur vero che la sentenza gravata ravvisa una discordanza tra l'impegno orario ed il corrispettivo presunto indicato nella richiesta di autorizzazione e relativamente alle circostanze di tempo della prestazione realmente verificatesi; tuttavia, ad avviso del Collegio, deve rilevarsi che, trattandosi di perizia da eseguire nell'ambito di un procedimento penale, la durata dell'impegno richiesto ed il conseguente compenso non avrebbero potuto essere esattamente quantificati.

Osserva, inoltre, il Collegio che neppure appare condivisibile l'assunto del Giudice di primo grado secondo cui tale richiesta non poteva coprire anche la fase dibattimentale penale posto che tale incarico, in sede di richiesta di autorizzazione, era denominato quale "*perizia di parte nell'ambito di un procedimento legale*", non potendo, quindi, assumere rilievo la distinzione tra fase delle indagini preliminari e l'eventuale successiva fase dibattimentale posto che, una volta conferito tale incarico, questo avrebbe potuto riguardare ogni fase, salvo revoca o rinuncia.

Analoghe considerazioni valgono per la consulenza tecnica di parte per la società Daneco Srl, incarico regolarmente autorizzato dal Rettore dell'Università di Padova in data 20 maggio 2014, come affermato dalla stessa sentenza impugnata che si limita, in assenza di adeguata prova, a sottolineare un asserito inserimento di tale incarico in un contesto più vasto dell'attività professionale non autorizzabile.

Parimenti, il Collegio evidenzia che l'incarico conferito dalla società Pontina Ambiente Srl afferiva ad una consulenza tecnica di parte espletata nell'ambito di un procedimento penale per reati ambientali in presenza, comunque, di autorizzazione, anch'essa agli atti del giudizio.

La stessa sentenza gravata richiama, poi, la sussistenza di apposite autorizzazioni anche per gli ulteriori incarichi relativi alle consulenze tecniche di parte per le società Giovi Srl, Marco Polo Engineering Srl e Saccecav Srl.

Trattasi, pertanto, di compensi riconducibili ad incarichi conferiti "*per motivi di giustizia*" e che, come già rilevato, ad avviso del Collegio, non possono reputarsi indebitamente percepiti, con conseguente accoglimento anche del secondo motivo di gravame e venire meno degli importi di condanna afferenti a tali incarichi non ricompresi nell'alveo del periodo oggetto di prescrizione.

Con il terzo motivo di doglianza, la parte appellante si sofferma sull'incarico svolto nei confronti del Comune di Sassari eccependo che, per tali attività, non occorreva un'apposita autorizzazione poiché eseguite in adempimento di una precedente convenzione prot. n. 68881, Reg. 60/04/AMB sottoscritta, con il predetto Ente, in data 5 novembre 2004, ovvero in epoca in cui ricopriva il ruolo di docente a tempo definito.

Al riguardo, la sentenza gravata specifica che: "*è il momento dell'espletamento della prestazione, e non invece quello del conferimento dell'incarico – anche ammesso che si possa far riferire l'incarico al contratto sottoscritto nell'anno 2004, a segnare il limite temporale della necessità della valutazione da parte dell'Ateneo, con la conseguenza che il prof. Cossu era senz'altro tenuto a richiedere all'Università di Padova l'autorizzazione*".

Ad avviso del Collegio, l'articolata e complessa attività svolta dall'appellante in favore del Comune di Sassari, traeva effettivamente origine dalla predetta convenzione prot. n. 68881 Reg. 60/04/AMB sottoscritta il 5 novembre 2004 avente ad oggetto il progetto generale della discarica controllata di Scala Erre, nonché la direzione dei lavori.

Tuttavia, la determinazione dirigenziale n. 1002 del 12 aprile 2012 del Settore ambiente e verde pubblico, richiamata dall'appellante, affermava che, dopo l'inibizione dei lavori per la pendenza di un giudizio amministrativo, il prof. Cossu aveva predisposto lo stato di consistenza per quantificare le lavorazioni eseguite ed assemblare in apposito progetto le lavorazioni ancora da eseguire, specificando che l'attività professionale relativa alla progettazione ed al coordinamento della sicurezza per i lavori di completamento dell'impianto di compostaggio era ricompresa nella su richiamata convenzione del 2004 in quanto "*da intendersi come attività conclusiva della progettazione svolta a suo tempo.*"

Reputa il Collegio che, in presenza di un incarico professionale avviatosi nel 2004, con emissione di fatture sino al 2016 e che risultava, quindi, protrarsi per un lungo arco temporale anche successivo al passaggio da tempo definito a

tempo pieno avvenuto il 1° ottobre 2009, stante l'evidente assenza di "occasionalità", l'appellante avrebbe dovuto adeguatamente notiziare l'amministrazione di appartenenza richiedendo la prescritta autorizzazione che avrebbe consentito all'ente di verificare la sussistenza di eventuali profili di conflitto di interessi nell'attività espletata all'esterno, nonché dell'impegno, in termini di energie intellettuali e lavorative, richiesto al proprio dipendente dalla medesima attività.

Infatti, pur volendo accogliere la tesi dell'appellante secondo cui le ulteriori attività non costituivano *"attività professionale autonoma effettuata per sopravvenute esigenze"*, ma "*normali e funzionali fasi della Direzione Lavori nel corso della quale si deve usualmente far fronte a problemi non previsti in fase progettuale*", il Collegio non può non osservare, innanzitutto, che la su richiamata determinazione dirigenziale n. 1002/2012 contiene uno specifico riferimento soltanto all'attività di progettazione e coordinamento della sicurezza e che, in ogni caso, l'incarico in questione era stato conferito, nel 2004, al prof. Cossu in qualità di *"libero professionista"*, come indicato nell'intitolazione della relativa convenzione e che, in seguito all'opzione per il regime a tempo pieno, visto l'articolato e complesso evolversi dell'attività affidata, l'appellante non avrebbe potuto trascurare di rendere edotta l'Università.

Tale condotta, seppure non possa condurre all'integrarsi di una fattispecie dolosa o di occultamento doloso non emergendo elementi di volontarietà, appare al Collegio connotata quantomeno da gravissima negligenza e trascuratezza dei propri doveri riconducibili ai principi costituzionali dettati dall'art. 98 Cost., ai sensi del quale i pubblici dipendenti *"sono al servizio*

esclusivo della Nazione" e dall'art. 97 Cost. per essere l'esclusività della prestazione lavorativa a favore del datore pubblico strumentale a garantire il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione.

Passando alla quantificazione dell'importo di danno relativo al predetto incarico conferito dal Comune di Sassari, rileva, tuttavia, il Collegio che vadano esclusi i compensi percepiti nel quinquennio anteriore alla notifica dell'invito a dedurre avvenuta il 31 gennaio 2020, come già chiarito relativamente all'accoglimento del motivo di doglianza in tema di eccepita prescrizione ed assenza di doloso occultamento.

Per le ulteriori fatture emesse in epoca successiva e che avrebbero potuto essere computate ai fini della determinazione dell'importo di danno, va osservato che la sentenza di *prime cure*, con argomentazione, oramai coperta da giudicato, ha espressamente affermato che: "*non possono computarsi, ai fini della determinazione complessiva del danno subito dall'Università di Padova, le somme incassate dal Comune di Sassari a seguito della emissione delle fatture nn. 4/2015 (di euro 143.208,00) e 4/2016 (di euro 144.075,32), trattandosi di prestazioni che, come emerge dalla documentazione acquisita presso l'Ente, sono state svolte tra il luglio del 2007 ed il luglio del 2009, in un momento in cui il Cossu prestava servizio in regime di tempo definito (il passaggio al tempo pieno, infatti, risale al mese di ottobre 2009).*

Ne consegue, pertanto, che, pur dovendosi concludere per il rigetto del terzo motivo di gravame, l'appellante non può essere condannato al versamento di alcuna somma relativa a tale incarico.

Stante il già esaminato ed accolto quarto motivo di doglianza, il Collegio deve passare ad esaminare il quinto motivo di gravame, principalmente incentrato sull'assenza dell'elemento soggettivo dell'illecito erariale reputandolo assorbito in quanto già trattato congiuntamente all'analisi degli incarichi svolti dall'appellante.

Devono, parimenti, considerarsi assorbiti il sesto motivo di impugnazione afferente all'erronea quantificazione del danno, non residuando, alla luce di tutte le argomentazioni che precedono, alcuna somma oggetto di condanna, ed il settimo motivo di doglianza concernente le contestazioni in tema di mancata ammissione di mezzi istruttori.

Conclusivamente, il Collegio, 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, definendo il giudizio, accoglie l'atto di appello, con conseguente riforma dell'impugnata sentenza.

Le spese di difesa sono parzialmente compensate per le fattispecie correlate all'ipotesi di danno afferente ai compensi percepiti dal Comune di Sassari e liquidate come da dispositivo per le restanti ipotesi.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. **60860** del ruolo generale, accoglie l'atto di appello proposto dal Prof. **COSSU Raffaello Guido Antonio**, con conseguente riforma dell'impugnata sentenza.

Le spese di difesa sono in parte compensate ed in parte liquidate in euro 5.500,00 (cinquemilacinquecento/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 10 aprile 2025.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE IL PRESIDENTE

f.to Stefania Petrucci f.to Enrico Torri

Depositata in Segreteria il 14/05/2025

IL DIRIGENTE

f.to Massimo Biagi