



REPUBBLICA ITALIANA

72/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Enrico TORRI	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **60915** del registro di segreteria, promosso da

-PROCURA REGIONALE presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Liguria

- appellante -

contro

-DEL GROSSO Andrea (C.F.: DLGNDR45H22E775T), nato a Maccagno (VA) il 22-6-1945, rappresentato e difeso dall'Avv. Luigi Cocchi (C.F. CCCLGU46T19D969E; pec: luigi.cocchi@ordineavvgenova.it) con domicilio eletto presso quest'ultimo in Genova, Via Macaggi 21/8.

-appellato-

per la riforma

della sentenza n. 36/2023 emessa dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, depositata in data 27 aprile 2023,

VISTO l'atto di appello;

ESAMINATI tutti gli altri atti e documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del 9 maggio 2025, con l'assistenza del Segretario di udienza dott.ssa Simonetta Colonnello, la relatrice Consigliere Beatrice Meniconi, il V.P.G. Consigliere Alfio Vecchio per la Procura generale e l'Avv. Luigi Cocchi per l'appellato.

Svolgimento del processo

1. Con atto di citazione del 6 settembre 2022 la Procura contabile ha evocato in giudizio Andrea Del Grosso, professore ordinario a tempo definito dal 1980 presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Chimica e Ambientale dell'Università degli Studi di Genova (e in quiescenza dal 2016) per aver svolto attività extraistituzionale in violazione degli obblighi connessi al suo *status* di docente universitario.

Al docente è stato contestato un danno erariale di complessivi €. 1.119.288,95, corrispondente alla sommatoria dei dividendi (per €. 104.448,00) percepiti negli anni 2008-2010 in qualità di socio della "D'Apollonia" spa (poi "RINA Consulting" spa) e dei compensi lordi (pari a €. 1.014.840,95) derivanti dall'attività di "consulenza" prestata nel periodo 2008-2015 in favore della predetta società, secondo quanto era

emerso dagli accertamenti eseguiti dalla Guardia di Finanza, Nucleo di Polizia Tributaria di Genova, Gruppo Tutela Spesa Pubblica.

Secondo la Procura attorea, per le dette attività extraistituzionali, il prof. Del Grosso avrebbe omesso non solo di chiedere l'autorizzazione allo svolgimento (comunque non autorizzabili in base alla legge), ma anche di informare l'amministrazione di appartenenza in modo da metterla in condizione di valutare l'esistenza di conflitti di interesse.

Ritenendo che si trattasse di attività rientranti nell'esercizio del commercio e dell'industria e dunque assolutamente vietate al dipendente pubblico, il Pubblico ministero contabile ha contestato al docente la violazione dell'art. 60 del DPR n. 3/1957 e dell'art. 53, comma 1, del d.lgs n. 165/2001, nonché - con riguardo alla posizione di docente universitario a tempo definito - dell'art. 11, comma 4, del DPR n. 382/1980 e dell'art. 6, comma 9, della legge n. 240/2010, con conseguente danno erariale consistente nel mancato riversamento in favore dell'Ateneo, ai sensi dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, del D. Lgs n. 165/2001, sia degli utili percepiti in qualità di socio della "D'Apollonia" spa, sia dei compensi per l'attività di "consulenza" prestata in favore della medesima società.

Con la sentenza gravata la Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, dopo aver respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione avanzata dal convenuto, ha rigettato nel merito la pretesa attorea "per l'assorbente ragione che non è stata data prova dell'esistenza di un

danno, presupposto indefettibile per una condanna al relativo risarcimento”.

Il giudice territoriale ha, in particolare, richiamato l’art. 53, comma 6, del d. lgs. n. 165/2001 che esclude espressamente i docenti universitari “a tempo definito” dagli obblighi di chiedere l’autorizzazione per lo svolgimento di incarichi e di riversamento dei compensi per lo svolgimento di incarichi non autorizzati, di cui agli invocati, successivi, commi da 7 a 13 (a differenza dei docenti universitari a tempo pieno).

Il primo giudice ha dunque concluso per il rigetto della domanda “*per carenza di prova degli elementi costitutivi della responsabilità erariale, sulla scorta dell’orientamento secondo il quale in caso di attività extraistituzionale, quand’anche illegittima, il danno deve essere positivamente e concretamente dimostrato attraverso la prova di una riscontrata minore resa del servizio, con abbassamento quantitativo e qualitativo delle prestazioni.*

Al rigetto della domanda è conseguita la liquidazione delle spese di lite in favore del prof. Del Grosso per la somma di euro 8.000,00, oltre accessori.

2. Con atto di appello, notificato in data 31 maggio 2023, la Procura territoriale ha censurato la sentenza ligure ritenendola errata per avere ingiustificatamente omesso di prendere posizione sulla specifica condotta illecita contestata nella domanda di svolgimento di attività esterne assolutamente incompatibili con lo *status* di docente universitario

a tempo definito, ovvero l'esercizio del commercio e dell'industria vietato fin dall'art. 60 del T.U. n. 3/1957, anche *sub specie* di accettazione di cariche operative in società costituite a fine di lucro, ovvero nella parte in cui la decisione impugnata ha affermato *"in disparte ogni considerazione sul presunto esercizio del commercio e dell'industria"*.

In dettaglio, secondo la Procura appellante "la violazione del divieto sancito dall'art. 60 del T.U. n. 3/1957 (e dalla normativa successiva, generale e specifica per i docenti universitari) è data dalla partecipazione ad una società con scopo di lucro (natura che per "D'Apollonia" spa risulta incontestabile in considerazione dei volumi di affari realizzati dalla stessa: € 23.487.741,00 nel 2008; € 23.938.129,00 nel 2009; € 25.071.713,00 nel 2010; € 27.444.177,00 nel 2011), società nella quale dal 2008 al 2010 il convenuto non solo ha percepito una quota dei dividendi in qualità di socio, ma ha anche rivestito il ruolo di vice-presidente con compiti gestionali: che si trattasse di carica societaria operativa (e dunque vietata dalla normativa) si evince chiaramente, oltre che dai poteri di rappresentanza conferitigli, anche dal sostanzioso compenso annuo - 80.000 euro - che gli è stato riconosciuto per lo svolgimento delle "attività istituzionali", come erano esplicitamente definite dall'art. 1 del contratto del 29.12.2006, quelle inerenti alle funzioni di vice-presidente e di Quality Manager.

Inoltre, al prof. Del Grosso è contestata anche l'attività di "consulenza" svolta nel periodo 2008-2015, sempre in favore della "D'Apollonia" spa (con compensi lordi pari a € 1.014.840,95), in quanto non si ritiene

trattarsi propriamente di attività professionale, consentita dalla legge ai docenti universitari con regime a tempo definito, a condizione che *“non determini situazioni di conflitto di interesse rispetto all’ateneo di appartenenza”* (art. 6, comma 12, L. n. 240/2010). E’ emerso infatti 1) che le somme liquidate dalla predetta società sulla base del contratto del 29.12.2006 (poi prorogato e rinnovato fino al 2015) sono state percepite, almeno per il 2008-2010, quando il prof. Del Grosso ne era anche vice-presidente operativo con poteri di rappresentanza ordinaria e straordinaria e Quality Manager; 2) che le fatture emesse dal docente per il pagamento delle proprie competenze fanno esclusivo riferimento, per la quasi totalità, a *“prestazioni istituzionali e promozionali”* mensilmente rese dal convenuto, senza alcun accenno alle *“attività di ingegneria a supporto del team di progetto”* (per tale attività, le poche fatture emesse sono invece estremamente generiche); 3) che il docente ha omesso di informare preventivamente l’Università circa lo svolgimento di tali attività extraistituzionali, impedendo così all’Ateneo di valutare eventuali situazioni di conflitto di interesse. Tutti tali elementi, ad avviso del PM, portano a ritenere che i contratti tra prof. Del Grosso e “D’Apollonia” spa non avevano ad oggetto prestazioni consulenziali, bensì lo svolgimento in ambito societario di attività remunerative costituenti *“esercizio del commercio e dell’industria ricoprendo cariche operative in società con fine di lucro”*, come tali vietate alla generalità dei dipendenti pubblici, compresi i docenti universitari a tempo definito.

Connesso a tale condotta illecita il Requirente individua un danno erariale di €. 1.119.288,95 costituito dalla somma degli utili percepiti in qualità di socio della “D’Apollonia” spa (€ 104.448,00) e dei compensi lordi per l’apparente attività di “consulenza” prestata in favore della medesima società (€ 1.014.840,95), importi che il convenuto avrebbe dovuto riversare all’Ateneo (ai sensi dell’art. 53, comma 7, del D. Lgs. n. 165/2001) e dal cui inadempimento deriva la responsabilità risarcitoria (*ex* successivo comma 7-bis).”

La Procura appellante ha dunque precisato che il giudice di primo grado non avrebbe valutato il tema della effettiva natura dell’attività esterna svolta dal convenuto, ovvero l’esercizio “*del commercio e dell’industria e all’accettazione di cariche in società con fine di lucro*” (differente dall’attività libero professionale, questa sì consentita ai docenti universitari a tempo definito), contrastando con la giurisprudenza oramai maggioritaria che ritiene applicabile anche alle attività vietate di cui all’art. 60 del T.U. n. 3/1957 il regime della responsabilità previsto dall’art. 53, commi 7 e 7-bis, del D. Lgs. n. 165/2001, in quanto “caso di attività del tutto incompatibili con il proprio *status*, infatti, il dipendente pubblico pone in essere una violazione di legge sicuramente più rilevante di quella costituita dallo svolgimento di incarichi extraistituzionali non autorizzati ma astrattamente autorizzabili dall’amministrazione di appartenenza. E sarebbe certamente illogico ed irragionevole che solo per queste ultime fattispecie operi la rigorosa disciplina di cui ai predetti commi 7 e 7-bis (obbligo di riversamento dei compensi e connessa responsabilità

erariale), rimanendo invece indenni le ipotesi, indubbiamente più gravi, di attività assolutamente vietate dall'ordinamento (come quelle svolte dal prof. Del Grosso)".

La Procura appellante ha illustrato poi ulteriori argomentazioni a sostegno dell'applicabilità dei ridetti commi 7 e 7 bis dell'art. 53 anche all'esercizio dell'industria e commercio e all'accettazione di cariche in società con fine di lucro.

Secondo l'appellante, infine, la sentenza ligure, nel richiedere all'attore contabile la prova che dall'attività extraistituzionale derivi una "minore resa del servizio", avrebbe fatto applicazione al caso concreto di orientamenti giurisprudenziali elaborati per fattispecie diverse (quali il riversamento [non dei compensi esterni, bensì] del trattamento stipendiale che si assume erogato indebitamente dall'Amministrazione di appartenenza, oppure quando vengono contestate attività extraistituzionali non autorizzate ma comunque autorizzabili), mentre nel caso in esame "di incompatibilità assoluta e di divieto di cumulo tra rapporto di servizio pubblico e attività di impresa" per l'esistenza del danno si prescinderebbe dall'accertamento della qualità e quantità delle prestazioni lavorative svolte dal percettore nell'ambito del rapporto di lavoro dipendente.

Ha concluso per la riforma della sentenza impugnata con pronuncia di "condanna a titolo doloso del prof. Andrea Del Grosso al risarcimento in favore dell'Università degli studi di Genova del danno erariale di €

1.119.288,95 (oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia, queste ultime in favore dello Stato) o della diversa somma che sarà ritenuta.”

3. Con memoria, depositata in data 14 aprile 2025, si è costituito in giudizio l’appellato, per sentire respingere l’appello, evidenziando che la questione di diritto sottostante al caso in esame sarebbe stata di recente oggetto della decisione n. 1/2025 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, investita dal Procuratore Generale della questione di massima importanza al fine di rispondere al seguente quesito:

“se l’obbligo del dipendente pubblico di riversare i compensi percepiti per gli incarichi extra-istituzionali ex 53, comma 7 e 7 bis D.lgs. n. 165/2001 si riferisca sia alle situazioni di incompatibilità assoluta (incarichi in radice non autorizzabili) che alle situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma nel concreto svolti in assenza di autorizzazione), ovvero sia limitato a queste ultime”.

La difesa dell’appellato ha dunque invocato l’applicazione del principio di diritto che ne è scaturito (obbligo di riversamento del compenso per le sole situazioni di incompatibilità relativa), sussistendo la medesima *ratio* della decisione invocata, essendo egli professore a tempo definito (e non a tempo pieno) con conseguente mancanza di obbligo di esclusività e diritto di svolgere contestualmente attività professionale con l’unico limite del conflitto di interessi con l’Università.

In particolare, per l'appellato, lo "*status* di professore ordinario a tempo determinato:

i) non comportava alcuna illiceità in quanto la qualità di socio di minoranza di una società di capitali non comportava *ex se* l'esercizio di attività industriali e/o commerciali, anche in considerazione (della)...

natura della posta e sull'attività svolta;

ii) l'attività professionale di consulenza gli era liberamente consentita quale professore con rapporto a tempo definito;

iii) la qualità di amministratore *pro tempore* nella società...non comportava una incompatibilità relativa a sensi dell'art. 53 D.lgs. 165/2001 ma, al più, una situazione di incompatibilità assoluta ex art. 60 DPR 3/1957, con la conseguente inapplicabilità dell'obbligo di riversamento a sensi dell'art. 53, comma 7 bis D.lgs. 165/2001, obbligo, peraltro, inapplicabile ai professori universitari a tempo definito a sensi del comma 6 della medesima norma..."

Secondo l'appellato "In tale quadro, e secondo il principio statuito dalle Sezioni Riunite, escluso l'obbligo di riversamento, sarebbe proponibile esclusivamente una domanda di risarcimento per il danno subito da UNIGE dalla violazione dell'obbligo di esclusività, da presentarsi secondo criteri generali in materia di danno erariale, con onere della prova a carico dell'attore dei concreti ed effettivi pregiudizi subiti dall'Ateneo.

Ma, se questa è la regola conseguente al principio di diritto enunciato dalle SSRR, la sentenza di primo grado merita assoluta conferma in

quanto a detto principio è puntualmente conforme”, non avendo il prevenuto cagionato alcun tipo di danno.

Ha concluso dunque per il rigetto dell’appello e la conferma della sentenza di primo grado, con vittoria di spese.

4. All’udienza odierna il rappresentante della Procura generale ha evidenziato la sussistenza di orientamenti giurisprudenziali divergenti rispetto al principio affermato dalle Sezioni Riunite di questa Corte, rilevando che il danno potrebbe comunque ritenersi comprovato per effetto di indici sintomatici, per il notevole impegno richiesto dalle attività extraistituzionali dell’appellato, con detrimento dell’attività scientifica. Inoltre, l’*overruling* derivante dalla decisione delle Sezioni Riunite non potrebbe applicarsi a casi pregressi, come quello in esame. La Procura generale ha dunque insistito per l’accoglimento dell’appello. Il difensore dell’appellato ha ribadito la richiesta di applicazione al caso concreto del principio di diritto emergente dalla richiamata decisione delle Sezioni Riunite, afferente ad una “*fattispecie in peius*” (docente a tempo pieno) rispetto al caso in esame relativo ad un professore a tempo definito. Ha ribadito la libertà di svolgimento di attività professionale, tra cui rientrerebbe la partecipazione dell’appellato alla società di ingegneria per cui è causa e, dopo aver richiamato alcune pronunce giurisprudenziali, ha chiesto la conferma della sentenza di primo grado, che avrebbe anticipato la pronuncia dell’Organo di nomofilachia di questa magistratura.

Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

5. La questione all'esame del Collegio, come ha chiarito la Procura appellante, attiene alla contestazione al prof. Del Grosso dello svolgimento di attività esterne "assolutamente" incompatibili con il suo *status* di docente universitario, a tempo definito, relative all'esercizio del commercio e dell'industria (in violazione dell'art. 60 del T.U. n. 3/1957 e della normativa successiva, generale e specifica per i docenti universitari) risultanti dalla partecipazione del prevenuto alla società con scopo di lucro "D'Apollonia" spa nella quale, dal 2008 al 2010, avrebbe percepito una quota dei dividendi in qualità di socio, anche rivestendo il ruolo di vice-presidente con compiti gestionali (utili percepiti € 104.448,00) e svolto, nel periodo 2008-2015, anche l'apparente attività di "consulenza" in favore della citata società (con compensi lordi pari a € 1.014.840,95).

Il giudice di prime cure ha rigettato la domanda attorea proposta per il mancato riversamento dei compensi percepiti in favore dell'Ateneo ai sensi dell'art. 53 del D. Lgs n. 165/2001, commi 7 e 7 bis, inapplicabili al prevenuto in quanto docente universitario a tempo definito e non a tempo pieno (comma 6) e non estensibili analogicamente, per "l'assorbente ragione che non è stata data prova dell'esistenza di un danno, presupposto indefettibile per una condanna al relativo risarcimento", in quanto l'elemento oggettivo del danno non è conseguenza automatica dell'esercizio di un'attività extraistituzionale, quand'anche illegittima, ma deve essere positivamente e concretamente dimostrato attraverso la prova di una riscontrata minore resa del

servizio, con abbassamento quantitativo e qualitativo delle prestazioni...”

Il giudice di prime cure ha precisato che “non consta, però, dagli atti di causa che il prof. Del Grosso sia venuto meno ai suoi obblighi nei confronti dell’Università. Malgrado l’attività svolta presso la “D’Apollonia” spa, ritiene il Collegio che possa teoricamente residuare un tempo sufficiente ad assolvere, di anno in anno, alle 750 ore di ricerca e insegnamento prescritte. Né sono state contestate specifiche mancanze nell’assolvimento degli obblighi universitari del convenuto che, invece, sulla base delle evidenze documentali da lui depositate e non contestate dalla Procura, appare aver prodotto un congruo numero di pubblicazioni scientifiche, oltre ad aver partecipato attivamente alla vita dell’Ateneo”. Orbene, nella materia che ci interessa, come ha rilevato la difesa dell’appellato, è stata depositata, *medio tempore*, in data 22 gennaio 2025, la sentenza n. 1/2025/QM/PROC delle Sezioni Riunite di questa Corte, che, in un’ottica evolutiva della normativa di divieto delle attività assolutamente incompatibili dei docenti universitari (a tempo pieno, nel caso esaminato, ma valevoli, a maggior ragione, per i docenti a tempo definito), ha richiesto la valutazione in concreto dell’eventuale danno arrecato all’amministrazione di appartenenza.

Per l’Organo di nomofilachia di questa Corte:

“5. La soluzione al quesito posto non può prescindere da alcune considerazioni di carattere generale.

Lo svolgimento di consulenze o di incarichi da parte di un pubblico dipendente può essere consentito o autorizzato solo ed esclusivamente se detta attività extraistituzionale non sia motivo di ostacolo all'esatto adempimento degli obblighi istituzionali, gravanti su ciascun dipendente pubblico sia che si tratti di attività liberamente esercitabili o di attività autorizzabili che di attività gratuite o retribuite.

In questi termini, il dettato legislativo è chiaro.

In tutte le disposizioni sin qui esaminate, il legislatore ha inserito locuzioni del tipo "Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi" (art. 53 del D.lgs. n. 165/2001), "compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali" (art. 11 del d.P.R. n. 382/1980) e ancora "fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali ... 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, commi 10 e 10-bis della l. n. 240/2010).

Ciò a conferma che attività extra-istituzionali, se consentite e autorizzate, non devono creare situazioni di conflitto di interesse e di detrimento alle ordinarie attività istituzionali.

Con l'autorizzazione l'amministrazione provvede, in via preventiva, e su istanza dell'interessato, alla rimozione di un limite legale posto all'esercizio di un'attività, in via di principio, assentibile.

Lo svolgimento di attività non autorizzate (ma autorizzabili) costituisce violazione di specifici “obblighi”, di natura sia informativa che di riversamento dei compensi percepiti.

Lo svolgimento di attività assolutamente incompatibili con lo status di dipendente pubblico comporta, viceversa, la violazione di uno specifico “dovere” di esclusività.

Qui la valutazione sul potenziale conflitto di interesse o sulla lesività del comportamento delle attività assolutamente vietate è effettuata ancora prima dall’ordinamento; viene fatta risalire a monte, al momento stesso, in cui tali attività sono declinate dal legislatore tra quelle assolutamente incompatibili con lo status di dipendente pubblico.

Tale è la previsione, più volte richiamata, dell’art. 60 del d.P.R. n. 3/1957, che pone il divieto dell’esercizio del commercio e dell’industria a carico di tutti i dipendenti pubblici, tanto dei ricercatori e dei docenti a tempo pieno, quanto (ed è bene evidenziarlo) dei ricercatori e dei docenti a tempo definito.

E, tuttavia, le recenti aperture che il legislatore ha inteso introdurre, con l’inserimento, a regime, nel comma 10 dell’art. 6 della l. n. 240/2010 (ad opera dell’art. 9, co. 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”, fino a questo momento, vietati dal legislatore come attività assolutamente incompatibili, stante il divieto posto dall’art. 60 del d.P.R. n. 3/1957, deve indurre il Collegio a una riflessione sull’effettiva portata da attribuire all’art. 53 del D.lgs. n. 165/2001.

Alla luce di tali sopravvenute disposizioni, è indubbio che il concetto di attività assolutamente incompatibili, fino a questo momento, parametrato all'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957, va rivalutato alla luce delle nuove esigenze ordinamentali e di sistema.

Le disposizioni di settore, cui si è fatto riferimento, valevoli per il mondo universitario, possono offrire un utile spunto di riflessione, ai fini della soluzione del quesito posto con l'atto di deferimento qui in esame.

Si tratta, in effetti, di disposizioni che, seppure limitate al mondo accademico, inducono queste Sezioni riunite a una lettura evolutiva del divieto posto dall'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957.

Valgono, a tal proposito, le prescrizioni poste dallo stesso legislatore in materia, volte a garantire l'assolvimento dei propri compiti istituzionali e che l'attività svolta all'esterno non arrechi all'amministrazione di appartenenza un nocumento ovvero un detrimento delle attività (ora gestionali, ora didattiche o di ricerca, a seconda dell'ordinamento di riferimento) poste a carico del singolo dipendente.

Ne consegue che la valutazione in concreto dell'eventuale danno arrecato, deve essere affidata, di volta in volta, al singolo Collegio giudicante, il quale dovrà tenere conto di tutte le circostanze del caso, accertare la sussistenza e la compresenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa e 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.

L'entità del danno, così accertato, dipende dalla lesione prodotta. Il danno arrecato all'amministrazione di appartenenza del pubblico dipendente deve, in ogni caso, essere provato, in base alle ordinarie regole che disciplinano i mezzi e le fonti di prova, e non può in alcun modo essere considerato in re ipsa.

In questi termini, il danno può coincidere con l'intero compenso percepito, in caso di mancato assolvimento dei basilari compiti di istituto ovvero essere parametrato all'inutile esborso sopportato dall'amministrazione a fronte di una prestazione lavorativa parziale ovvero all'indennità di esclusiva, laddove prevista, o, nel caso dei docenti universitari, al differenziale retributivo tra la retribuzione spettante ai docenti in regime a tempo pieno e quella spettante ai docenti a tempo definito.

Nei casi di incompatibilità assoluta (incarichi vietati e non autorizzabili), per i quali il legislatore pone un divieto assoluto e prevede altre e ben più gravi sanzioni, il compenso non è in radice dovuto e la prova del danno, riferibile alla violazione del dovere di esclusività e alla indebita percezione di emolumenti, può essere raggiunta anche avvalendosi di indici presuntivi gravi, precisi e concordanti desumibili dalle risultanze in atti.

Va, quindi, sgombrato il campo, innanzitutto, dalle possibili perplessità in ordine alla discriminazione che potrebbe derivare dalla non applicazione della disciplina del riversamento anche alle situazioni di incompatibilità assoluta, in quanto riferite ad incarichi non autorizzabili, trattandosi di fattispecie decisamente diverse e come tali meritevoli di precipua disciplina.

Inoltre, la particolare gravosità delle misure che possono essere disposte in seguito al giudizio di responsabilità (restituzione degli emolumenti percepiti per

l'attività esclusiva, ivi compresa l'indennità ad essa collegata), nonché di quelle decise in sede disciplinare, escludono che si possa parlare di una situazione di maggiore favore, sotto il profilo economico.

Nemmeno, si pone, ad avviso del Collegio, come elemento di rilievo una maggiore difficoltà di realizzare un idoneo asse probatorio, sia perché essa non può costituire un elemento giuridicamente apprezzabile, sia per quanto si è detto in ordine alla presunzione, senza contare un elemento assolutamente pragmatico, quello della percezione del compenso per gli incarichi in discorso, la quale deve comunque essere acclarata e nel caso di non autorizzabilità dei medesimi, costituisce di per sé, una prova del mancato adempimento dell'obbligo di esclusività".

Conseguentemente le Sezioni Riunite danno al quesito la seguente soluzione:

“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".

Il Collegio ritiene che non sussistano motivi per discostarsi dalla precitata decisione anche con riferimento al caso in esame, che il giudice di prime cure, con una visione di ampio respiro, aveva già anticipato con la decisione impugnata, ritenendo inapplicabile al prof. Del Grosso,

quale docente a tempo definito, l'obbligo di riversamento dei compensi per gli incarichi extralavorativi (per effetto del comma 6 dell'art. 53 del D.lgs. n. 165/2001) e comunque l'assenza di un danno derivante dal loro svolgimento a carico dell'Amministrazione, quand'anche rientranti nelle ipotesi di incompatibilità assoluta.

Anzi, è proprio l'inquadramento delle plurime attività extralavorative svolte dal docente tra quelle assolutamente incompatibili, che la Procura attrice ribadisce nello stesso atto di appello, che conduce a confermare la decisione gravata laddove richiede la prova del danno subito dalla Università di appartenenza del professore.

Anche la giurisprudenza successiva alle citate Sezioni Riunite ha infatti ribadito che "...la mera situazione di incompatibilità assoluta non possa determinare in automatico il sorgere della responsabilità amministrativa a carico del pubblico dipendente, dovendo il pubblico ministero provare che questi abbia sottratto energie lavorative all'amministrazione datrice di lavoro, non svolgendo proficuamente e puntualmente la propria prestazione lavorativa. Non è l'attività assolutamente incompatibile (per il cui svolgimento è previsto un preciso regime sanzionatorio) a determinare in via automatica la lesione del sinallagma contrattuale e quindi un danno da risarcire.

Nel caso di specie, pure risultando comprovata la condotta consistente nell'aver svolto attività assolutamente vietata, il pubblico ministero non ha dedotto, né ipotizzato, nell'originario atto di citazione, alcuno

specifico profilo di disservizio all'amministrazione, apprezzabile in termini di alterazione del rapporto sinallagmatico.

Difetta, pertanto, la dimostrazione della minore resa del servizio e dell'abbassamento quantitativo e qualitativo delle prestazioni, "tale da rendere *sine causa* le somme percepite quale corrispettivo di un'attività non svolta" (Corte conti, III Sez. Giur. Centr. App., sent. n. 66/2025).

Anche nel caso in esame la prova del danno che sarebbe stato subito dall'Università di appartenenza, non potendo considerarsi in *re ipsa*, non risulta comprovato dalla Procura attrice, che non ha contestato una minore resa del servizio dell'appellato, neanche per effetto degli "indici sintomatici" del danno invocati dall'Organo di Procura nel corso dell'odierna udienza, in quanto il riferito consistente impegno extralavorativo dell'appellato non costituisce una presunzione "grave, precisa e concordante", come richiesto dalla legge e ribadito dalle Sezioni Riunite nella più volte richiamata pronuncia.

Conclusivamente, dunque, l'appello non può essere accolto, con conferma della sentenza di prime cure.

Resta assorbita ogni ulteriore questione.

Ricorrono i presupposti per la compensazione delle spese, ai sensi dell'art. 31, terzo comma, del c.g.c., in ragione dei mutamenti giurisprudenziali intervenuti nella materia che ci occupa.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente

pronunciando sull'appello proposto nel giudizio iscritto al n. **60915** del
registro di segreteria,

-rigetta l'appello, confermando la sentenza di primo grado;

-spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della Camera di consiglio del 9 maggio
2025.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

f.to Beatrice MENICONI

IL PRESIDENTE

f.to Enrico TORRI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 23/05/2025

IL DIRIGENTE

f.to Massimo BIAGI