



Repubblica Italiana

83/2026

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei conti

Sezione Prima Giurisdizionale Centrale di Appello

Composta dai Sigg. magistrati:

Dott. Enrico Torri

Presidente

Dott. Gaetano Fabio Galeffi

Consigliere

Dott. Natale Longo

Consigliere

Dott. Giovanni Comite

Consigliere-relatore

Dott.ssa Beatrice Meniconi

Consigliere

ha pronunciato la seguente

Sentenza

sulla citazione in appello iscritta al n. 61490/R.G., proposta da
SILVAGNI Guglielmo (C.F. SLVGLL50E16F839K), rappresentato e difeso,
anche disgiuntamente, dagli Avv.ti Prof. Capponi Bruno, Di Falco Domenico
e Castaldo Guglielmo, con domicilio digitale, ex art. 28, co. 2 c.g.c., agli indirizzi p.e.c. brunocapponi@ordineavvocatiroma.org, domenico.difalco@legalmail.it e guglielmo.castaldo@avvocatiperugiapec.it e domicilio fisico
eletto presso lo studio dei primi due a Roma, Largo Antonio Sarti n. 4:

appellante principale

contro

la PROCURA presso la Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio e la PROCURA generale presso la Corte dei conti

appellate principali

sulla citazione in appello iscritta al n. 61490/R.G., proposta dalla

PROCURA presso la Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio

appellante incidentale

contro

SILVAGNI Guglielmo (C.F. SLVGLL50E16F839K), rappresentato e difeso, anche disgiuntamente, dagli Avv.ti Prof. Capponi Bruno, Di Falco Domenico e Castaldo Guglielmo, con domicilio digitale, ex art. 28, co. 2 c.g.c., agli indirizzi p.e.c. brunocapponi@ordineavvocatiroma.org, domenico.difalco@legalmail.it e guglielmo.castaldo@avvocatiperugiapec.it e domicilio fisico eletto presso lo studio dei primi due a Roma, Largo Antonio Sarti n. 4:

appellato incidentale

avverso e per l'annullamento e la riforma anche parziale

della **sentenza n. 48/2024** della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, pubblicata il 31 gennaio 2024.

Visti: gli appelli, le conclusioni scritte della Procura generale, la memoria integrativa di parte privata, gli atti tutti di causa;

Uditi alla pubblica udienza del 5 marzo 2026, con l'assistenza del segretario dott.ssa Colonnello Simonetta, il Cons. relatore Comite Giovanni, l'Avv. Russo Marco, su delega orale dell'Avv. Capponi Bruno, per Silvagni Guglielmo, e il V.P.G. dott. Cerioni Fabrizio, per l'Ufficio del P.M.

Svolgimento del processo

I. Con la sentenza descritta nei suoi estremi in epigrafe, la Corte regionale per il Lazio, con riguardo a una fattispecie di svolgimento di attività extraistituzionale non autorizzabile, ha condannato il prof. Silvagni Guglielmo, in parziale accoglimento della domanda attrice, al pagamento, in favore dell'Università degli Studi "Tor Vergata" di Roma, della somma di €

109.526,00, oltre agli interessi e alle spese di giustizia liquidate in € 429,10.

II. I fatti. Con nota del 22 novembre 2022, il Nucleo speciale anticorruzione della Guardia di finanza della Capitale ha informato la Procura regionale per il Lazio degli esiti delle verifiche eseguite, su richiesta del Dipartimento della funzione pubblica, in materia di compatibilità, cumulo di impieghi e incarichi sul conto del prof. Silvagni Guglielmo, professore ordinario dell'Università degli Studi "Tor Vergata". Dagli accertamenti è emerso lo svolgimento, ritenuto *"irregolare"*, di *"attività extraistituzionale (...) da parte del docente, per la quale (...) ha percepito emolumenti in violazione dell'art. 53, co. 7 del d.lgs. 165/2001"*. In specie, il prof. Silvagni è stato assunto dal citato Ateneo, Facoltà di Ingegneria, a tempo indeterminato il 1° novembre 1993, proseguendo nell'attività accademica sino al 1° novembre 2020, data del collocamento a riposo per limiti di età. Lo stesso ha optato per il regime di impegno a tempo pieno dal 21 aprile 1994, scelta mai revocata a fronte della quale ha percepito il correlato assegno aggiuntivo. Dal 4 marzo 1976 è iscritto all'Ordine degli ingegneri della Provincia di Napoli e sin dall'8 dicembre 1986 ha aperto la partita IVA 05153210637, relativa all'attività degli *"studi di ingegneria"*. Inoltre, dalle visure catastali è risultato essere in relazione con le seguenti società: *i)* "A.F. Servizi di Ingegneria S.r.l.", in qualità di titolare del 15% del capitale sociale e di direttore tecnico; *ii)* "S.G.S. S.r.l.", in qualità di titolare del 30% del capitale sociale – dal 26 maggio 2020 e, precedentemente, titolare delle medesime quote – dal 30 dicembre 2014 al 30 ottobre 2019. In una cornice sì descritta, la Polizia tributaria ha riscontrato che il docente, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2011 e il 1° novembre 2020, ha ricavato compensi derivanti da attività libero-

professionale (non autorizzabile in radice e, comunque, non autorizzata) nell'ambito della sopra richiamata partita IVA, per complessivi € 417.119,71; inoltre, è risultato aver concorso direttamente, anche nella qualità di direttore tecnico, all'espletamento degli incarichi affidati alle società, di cui deteneva quote, operanti nel settore degli "Studi di Ingegneria": in ipotesi l'asserito nocumento, parametrato agli utili percepiti quale socio attivo nelle stesse, è stato quantificato in € 52.082,85, per un presunto nocumento di € 469.202,56, che, ai sensi del co. 7 dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, doveva essere riversato all'Università di appartenenza. Da ultimo, la Guardia di finanza ha ritenuto sussistere un ulteriore pregiudizio di € 243.000,70, quale differenza tra retribuzione percepita in regime di impegno a tempo pieno ed emolumenti che sarebbero stati corrisposti se il docente avesse optato per il regime di impegno a tempo definito, nell'ambito del quale avrebbe potuto svolgere la libera professione. Il totale del presunto nocumento è pari a € 712.203,26.

Il Procuratore regionale per il Lazio, evincendo dalle emergenze istruttorie condotte foriere di pregiudizio, ha notificato al prof. Silvagni un invito a dedurre il 27 febbraio 2023. Negli scritti preliminari, l'ipotesi di responsabilità del docente, negli importi suindicati, è ricondotta *"allo svolgimento di vera e propria attività libero-professionale continuativa, sia in proprio, sia nell'ambito delle società delle quali deteneva partecipazioni e rivestiva ruoli operativi, assolutamente incompatibile con il rapporto di pubblico impiego (...)".*

Le argomentazioni fornite dal convenibile non sono state ritenute dirimenti per superare le contestazioni, sicché il 23 maggio 2023 la Procura regionale ha depositato l'atto di citazione. Dallo stesso, il Requirente ha espunto, per ragioni di competenza territoriale, l'incarico conferito al prof.

Silvagni dal Consorzio Imprese Romagnoli Lombardi Irces (per € 322.827,77), rideterminando in € 99.132,94 il corrispettivo asseritamente conseguito dallo svolgimento di attività libero-professionali individuali non consentite. Quanto, invece, *“ai compensi ottenuti dall’attività d’impresa nell’ambito delle società Servizi di Ingegneria e S.G.S., poiché le relative prestazioni sono state svolte attraverso lo schermo societario (...)”*, la citazione introduttiva ha condiviso la quantificazione operata dalla Guardia di finanza nella misura di *“€ 52.082,85, applicando come coefficiente la quota di partecipazione del professore al reddito d’impresa (...)”*. Il libello introduttivo ha aggiunto poi l’importo di € 243.000,70, quale differenziale retributivo tra tempo pieno e tempo definito *“per il periodo compreso tra il 2011 e il 2020”*. Perciò, *“la condotta anti-doverosa del presunto responsabile, ritenuta connotata da dolo, per via della consapevole rappresentazione (...) della violazione delle basilari norme regolanti il rapporto di lavoro di un dipendente pubblico e la conseguente accettazione del rischio di cagionare un ingente danno patrimoniale all’amministrazione di appartenenza”*, avrebbe causato un complessivo pregiudizio di € 394.216,49, oltre agli accessori.

III. La sentenza impugnata, preliminarmente, ha giudicato infondata l’eccezione di prescrizione poiché lo svolgimento dei vari incarichi indicati dall’Attore pubblico *“è stato disvelato, nei profili fattuali e giuridici, solo a seguito dell’indagine della Guardia di finanza e della circostanziata comunicazione degli esiti investigativi, con nota del 22 novembre 2022”*; inoltre, *“l’occultamento doloso, per consolidato orientamento giurisprudenziale, può dirsi realizzato anche attraverso un comportamento semplicemente omissivo del debitore, avente a oggetto un atto dovuto, cioè la comunicazione e richiesta di autorizzazione, cui lo stesso sia tenuto per legge”*. Nel merito, al fine di inquadrare gli incarichi e la condotta del prevenuto, la

Corte ha illustrato il quadro normativo di riferimento rispetto all'antinomia tra attività istituzionale pubblica e incarichi extralavorativi. A tale stregua, ha deciso di *“dare seguito alla linea interpretativa della Sezione, in base alla quale non è applicabile l'art. 53 co. 7-bis, del d.lgs. 165/2001, afferente al danno da omesso riversamento del compenso extraistituzionale, in caso di attività non autorizzabili, perché le medesime non sono consentite dalle norme generali e/o di settore (...), bensì (...) un diverso danno, configurabile quale 'violazione del sinallagma contrattuale' del dipendente che ha violato il principio di esclusività del rapporto di lavoro”*.

All'esito, il primo Collegio, relativamente al presunto nocumento derivante dallo svolgimento in proprio di attività libero-professionale continuativa, disaminata perciò partitamente rispetto a quella svolta nell'ambito delle società di cui il docente deteneva partecipazioni, ha giudicato legittimi e consentiti gli incarichi svolti, sulla scorta di plurimi motivi e nello specifico:

- a)* per la natura degli stessi, riconducibili ad attività liberamente esercitabili per espressa previsione legislativa; *b)* perché tali attività risultavano comunicate all'Università, anche se non sarebbe stato necessario; *c)* perché dette occupazioni erano sporadiche (in media una all'anno); *d)* in quanto erano consentite dal d.l. 44/2023, art. 9, co. 2 *ter*, norma di interpretazione autentica del primo periodo del co. 10 dell'art. 6 della l. n. 240/2010, con valenza retroattiva; *e)* poiché il solo possesso della partita IVA non è conferente a giustificare la presunzione di attività non occasionale; *f)* perché la contabilizzazione di costi costituisce aspetto eventualmente tributario non scrutinabile dalla Corte. Quanto, invece, alla seconda posta, la Corte ha ritenuto che *“a favore di entrambe le società vi sia stata da parte del convenuto un'attività libero-professionale continuativa e non occasionale, tra il 2011 e il 2019,*

mediante organizzazione di mezzi, in ordine alla quale peraltro non risulta alcuna comunicazione all'Università da parte del professore medesimo (...), che comunque non avrebbe eliminato i profili della gravità della colpa". Il Collegio, tuttavia, non ha ritenuto la fattispecie rientrare nell'alveo dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, del d.lgs. 165/2001, in quanto sussunta in un danno da violazione del sinallagma contrattuale, da quantificare in via equitativa; per l'effetto, ha preso a parametro la quota di partecipazione agli utili del convenuto nelle due società, nei limiti dell'apporto del prof. Silvagni in seno alle stesse (30%), ottenendo l'importo di € 8.765,00. Quanto alla posta di pregiudizio di € 243.000,70, la sentenza ha posto in rilievo che "l'aver svolto l'attività extraistituzionale in seno alle due società, in costanza di regime di impegno a tempo pieno, ha comportato un danno all'Università, non tanto nell'eventuale distoglimento da parte del docente delle risorse all'attività istituzionale, elemento non provato dal requirente (...), ma per aver percepito quantomeno l'indennità di esclusiva che, stante l'attività eteronoma, non avrebbe dovuto essere elargita e il docente avrebbe dovuto optare per il tempo definito". Pertanto, ha ritenuto indebita la percezione dell'assegno aggiuntivo, che ha compensato per gli anni 2011-2019 l'esclusività, quantificato in € 100.761,00, per un complessivo nocumento (inclusa la posta di € 8.765,00) di € 109.526,00 da pagare all'Ateneo.

IV. Si grava della decisione, con appello principale notificato il 22 aprile 2024, **SILVAGNI Guglielmo**, che lamenta: *"1) Erroneità della sentenza nella parte in cui ha rigettato l'eccezione di prescrizione".* Rileva che il Collegio di prime cure ha respinto la tesi dell'Attore pubblico in ordine alla prima parte di danno, ritenendo legittimi e consentiti i 12 incarichi individuali svolti dal medesimo. Sicché, *"l'eccezione di prescrizione qui censurata e riproposta deve avere*

riguardo esclusivo alle sole attività asseritamente svolte dal Prof. Silvagni nell'ambito delle società di cui deteneva partecipazioni minoritarie: la A.F. Servizi di Ingegneria e la S.G.S.". Perimetrata così l'eccezione, il docente ha dedotto l'insussistenza dell'occultamento doloso, che, per essere integrato, necessita di un "quid pluris" rispetto a un semplice comportamento omissivo, dovendo l'agente porre in essere ulteriori azioni tese a nascondere la conoscenza del fatto, circostanza mai verificatasi nel caso a giudizio. Osserva, perciò, non potersi derogare al principio della conoscibilità obiettiva del danno (da parte del presunto danneggiato) in favore di quello della conoscenza effettiva indotta dall'occultamento doloso, atteso che "nel caso all'esame quest'ultimo non risulta accertato, né la Procura né il primo Giudice hanno evidenziato specifiche condotte tese ad occultare, né tali condotte sono emerse dagli atti di causa. Al contrario, le partecipazioni societarie e qualifiche del Silvagni erano pubbliche in quanto risultanti da pubblici registri quale è la CCIAA". Con un secondo motivo denuncia: "2) Error in iudicando per aver il primo giudice affermato che il Prof. Silvagni ha svolto attività professionale continuativa, nonché assunto il ruolo di direttore tecnico e di supervisore dell'opera professionale altrui, nel periodo in cui era professore di ingegneria a tempo pieno nell'Università di Tor Vergata, attraverso le società A.F. Servizi di Ingegneria a r.l. e S.G.S. a r.l.". In breve, "(...) rispetto alle accertate - 60 - commesse assunte dalla A.F. Servizi tra il 2011 e il 2014, non è stato (...) rinvenuto alcun elaborato tecnico a firma del Prof. Silvagni; né vi è traccia di scambio di corrispondenza tra il docente e i medesimi consulenti della società ovvero con le committenti-clienti; tantomeno risultano erogati emolumenti di qualsiasi tipo all'appellante". A ulteriore supporto, ha rappresentato che medio tempore ha reperito copia di taluni documenti afferenti alla società e tra questi un

risalente verbale dell'assemblea dei soci dell'A.F. datato 15 gennaio 2008, che ratificava le dimissioni dalla carica di direttore tecnico dell'appellante dal 31 dicembre 2007. Anche per la S.G.S. S.r.l., la sentenza è errata, atteso che solo in pochissimi casi è stato riscontrato un coinvolgimento del docente come direttore tecnico: *"le uniche attività che possono dirsi compiute sono occasionali e circoscritte a un ristretto arco di soli due mesi dell'anno 2017, peraltro nel periodo estivo, allorquando l'Ateneo è chiuso"*. Sotto un diverso profilo, l'appellante ha poi rilevato di non aver percepito alcun utile o emolumento dalle suindicate società e dai suoi committenti. Con un terzo motivo lamenta: *"3) Error in iudicando con riguardo alla statuita non spettanza dell'indennità di esclusiva"*. Il prof. Silvagni ha rilevato l'assenza di giustificazione a un minor trattamento stipendiale, a fronte della radicale mancanza di supporti probatori dai quali desumere che il docente avesse distolto energie all'attività accademica. Anche la quantificazione del danno in € 100.761,00 è ritenuta dall'appellante *"ingiusta e abnorme"*. Difatti, in ragione di quanto esposto nel secondo motivo di appello, dovrà accertarsi che nulla è dovuto all'Università di Tor Vergata, *"stante l'inesistenza e/o insussistenza sia di una condotta antigiuridica sia della prova del presunto danno"*. Relativamente poi all'elemento soggettivo, osserva che *"la responsabilità imputata per aver svolto attività professionale continuativa nell'ambito delle società, è stata ricondotta (dalla sentenza) alla colpa grave"*. Tuttavia, questa non è ricorrente avendo l'appellante agito nella convinzione di operare legittimamente nel rispetto della normativa richiamata e del regolamento dell'Ateneo. Con un quarto motivo denuncia: *"4) Erroneità della sentenza per il mancato esercizio del potere riduttivo dell'addebito"*. Sollecita l'applicazione del potere di riduzione poiché

all'asserito pregiudizio hanno concorso altri soggetti preposto ai controlli.

V. Si grava della decisione con appello incidentale, notificato il 18 giugno 2024, la **PROCURA regionale per il Lazio** che propone i seguenti tre motivi: *“1) Violazione dell’art. 60 del d.P.R. n. 3/1957; travisamento; motivazione illogica e contraddittoria; omessa considerazione di elementi di prova decisivi”*. Osserva che, diversamente da quanto argomentato in sentenza, la Procura ha azionato una fattispecie *“(...) articolata in due voci: la prima consistente in un’ipotesi di danno da mancata entrata (SS.RR. n. 26/2019/QM/Proc), derivante dalla violazione dell’obbligo di riversare all’amministrazione di appartenenza i compensi ricevuti per prestazioni non autorizzate, ai sensi dell’art. 53, co. 7 del d.lgs. n. 165/2001; violazione stigmatizzata dal successivo co. 7-bis come ipotesi tipica di responsabilità amministrativa”*. Lo svolgimento di detta attività libero-professionale continuativa, come tale assolutamente incompatibile con le funzioni accademiche, è considerato *“direttamente riconducibile (...) alla condotta dolosa(mente) posta in essere dal prof. Silvagni”*. La seconda voce è quella *“derivante dall’indebita corresponsione del trattamento economico previsto per i professori in regime di tempo pieno, (...) a fronte della mancata osservanza dell’obbligo di esclusività”*. Sicché, la prima posta, pari a **€ 151.215,79**, è costituita dagli importi di **€ 99.132,94**, derivante da attività libero-professionali svolte in proprio, e di **€ 52.082,85**, conseguente agli impegni nelle società. Di talché, *“(...) l’attività esterna deve (...) essere unitariamente considerata ai fini della sua qualificazione come attività libero-professionale in radice non autorizzabile (...), a nulla rilevando le modalità della sua concreta realizzazione; in secondo luogo, gli incarichi erano sostanzialmente omogenei per oggetto e per tipologia di committenti ed erano frequentemente riferibili al solo Silvagni, ancorché intestati alle società di cui*

deteneva le partecipazioni (ed era, di fatto, il direttore tecnico-operativo)". Quanto poi "all'astratta autorizzabilità degli incarichi svolti in proprio, fondata sulla natura pubblica del soggetto conferente ovvero sull'oggetto dell'incarico (ad es. perizie giudiziarie)" osserva che: "quelli conferiti al Prof. Silvagni da enti pubblici non potevano per ciò solo considerarsi consentiti. Difatti, tutte le prestazioni esaminate, invero, non avevano una finalità meramente scientifica, ma erano sempre volte a fornire risoluzioni a problematiche concrete (...) ed erano rese (...) nell'ambito di un'attività libero-professionale stabile, organizzata e abituale o, addirittura, nell'ambito di un'attività d'impresa (...)". Su tali decisivi aspetti il primo Collegio non ha speso alcuna considerazione. Né a diversa conclusione "potrebbe giungersi, come fatto dalla Sezione, invocando il Regolamento di Ateneo, che non può avere un riconoscimento giuridico prevalente rispetto alla legge (Corte dei conti, Sez. II di app. n. 290/2023)". Con un secondo motivo la Procura regionale denuncia: "2) Violazione dell'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957, in combinato disposto con l'art. 53, co. 1 del d.lgs. 165/2001; violazione dell'art. 53, commi 7 e 7-bis dello stesso TUIP; insufficienza della motivazione". In breve, ritiene che l'art. 53 si applichi anche alle ipotesi di incompatibilità assoluta, con configurazione di un danno da mancata entrata pari all'intero compenso percepito e non riversato, secondo il modello tipizzato dal co. 7-bis. Pertanto, la Corte regionale in maniera errata ha identificato il danno non già nei compensi indebitamente percepiti - e non riversati - dal docente universitario nello svolgimento dell'attività extraistituzionale, "bensì nel trattamento stipendiale, inteso in senso onnicomprensivo, vanamente corrisposto dall'Amministrazione in relazione a quella parte di energie lavorative che il dipendente ha profuso per altra attività continuativa (...), determinato in via

equitativa nella misura percentuale del 30% della partecipazione agli utili della società". Con un terzo motivo il Requirente denuncia: "3) difetto di motivazione; erroneità nella quantificazione del danno consistente nella differenza tra la retribuzione percepita in regime di impegno a tempo pieno e quella che sarebbe stata corrisposta se il presunto responsabile avesse optato per il regime a tempo definito".

Deduce che la sentenza deve essere riformata in punto di quantificazione del danno, atteso che la differenza di trattamento retributivo tra un professore a tempo pieno e a tempo definito, che può svolgere attività esterne nei limiti del conflitto di interessi, non consiste nella sola indennità di esclusività, giacché all'opzione del tempo definito conseguono anche un orario ridotto, minori incombenze e, naturalmente, un emolumento stipendiale inferiore. Perciò, non potrà non tenersi conto del differenziale tra tutte le componenti retributive al medesimo corrisposte, pari a € 243.000,70. Da ultimo, contesta la decisione per non avere considerato l'indennità di esclusiva dell'anno 2020.

VI. Nelle more della fissazione della pubblica udienza, la Procura generale ha deferito alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 114, co. 3 c.g.c., una questione di massima avente a oggetto la latitudine applicativa dell'obbligo restitutorio previsto dall'art. 53, commi 7 e 7-bis, del d.lgs. 165/2001, nel senso di stabilire se tale modello, fondato sul riversamento del compenso percepito, debba operare anche nelle ipotesi di attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili. Nel proporre il deferimento, il Procuratore generale ha evidenziato la rilevanza della questione nel giudizio di appello n. 61490/R.G., suscitata dal secondo motivo del gravame incidentale del Procuratore regionale. Le Sezioni riunite con la sent. n. 1/2025/QM/Proc, del 22 gennaio 2025 hanno dato soluzione alla questione affermando che:

“L’obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex art. 53, commi 7 e 7-bis del d.lgs. 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”.

VII. La Procura generale, l’11 febbraio 2026, ha versato nel fascicolo on-line conclusioni scritte nelle quali, previa riunione delle impugnative, ha chiesto l’accoglimento dell’appello incidentale e il rigetto di quello principale con il seguito delle spese del grado. In breve, con riguardo al motivo dell’appello principale impingente sull’eccezione di prescrizione, ne deduce l’infondatezza atteso che le *“condotte complessivamente realizzate dal Silvagni (...) erano dirette a realizzare non solo gli illeciti accertati, ma anche l’occultamento doloso degli stessi (...), che può estrinsecarsi anche in una condotta omissiva, come accaduto in specie”*. Anche il secondo motivo è destituito di fondamento. Infatti, lo svolgimento abituale dell’attività professionale non consentita è stato accertato dalla Guardia di finanza e compendiato nella denuncia di illecito del 22 novembre 2022. Pertanto, sussiste un obbligo di riversamento anche per gli incarichi extraistituzionali non autorizzabili. Inoltre, la sentenza *“è errata per avere quantificato in modo anomalo il danno derivante dallo svolgimento (...) di incarichi professionali mediante organismi societari appositamente costituiti (e, cioè, in base alla quota di utili a lui spettanti, ridotta al 30%), anziché quantificarlo in base ai compensi percepiti, come puntualmente quantificati dalla Guardia di finanza, nella denuncia di danno”*. Quanto agli ultimi motivi di gravame, rileva che *“la maggiore retribuzione spetta ex contractu (...) ai docenti che dedicano*

esclusivamente il proprio tempo all'attività accademica ed è pacificamente ammesso dalla giurisprudenza contabile, senza che sia necessario fornire la prova di una riduzione qualitativa o quantitativa dell'attività istituzionale essendo sufficiente la dimostrazione, ampiamente resa nel giudizio de quo, della ripetuta violazione delle disposizioni contenute nel proprio contratto di lavoro (Sez. I di app. n. 97/2018, Sez. II di app. n. 27/2025)". Da ultimo, "la sussistenza del dolo e dell'illecito arricchimento, affermata dalla sentenza, esclude per giurisprudenza consolidata l'applicazione del potere riduttivo e (...) di quanto disposto dalla l. n. 1/2026".

VIII. Resiste all'appello incidentale del Procuratore regionale il prof.

Silvagni Guglielmo, costituitosi con memoria acquisita al fascicolo *on-line* il 12 febbraio 2026, contenente anche talune considerazioni sulla legge n. 1 del 7 gennaio 2026, che ha modificato negli aspetti sostanziali la responsabilità amministrativa. Relativamente al primo motivo dell'appello incidentale, che ha censurato la decisione per avere ritenuto legittimi e consentiti i 12 incarichi individuali, il docente ne ha evidenziato la compiuta prescrizione alla luce della sopravvenuta disciplina. Difatti, l'art. 1, co. 2 della l. n. 20/1994, nella nuova formulazione, prevede che il diritto al risarcimento "si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'Amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno", fatta salva l'ipotesi di occultamento doloso, espressamente tipizzata, nel senso che quest'ultimo può essere "realizzato con una condotta attiva o in violazione degli obblighi di comunicazione", nel qual caso il termine decorre dalla scoperta. Secondo il prof. Silvagni, "avuto riguardo alle date di svolgimento degli incarichi individuali (...), risulta evidente l'integrale decorso della prescrizione quinquennale. A ciò deve aggiungersi che risulta

documentalmente provato (circostanza confermata dalla medesima Corte regionale), che, con riferimento a ciascun incarico, il medesimo aveva tempestivamente effettuato la comunicazione prevista dall'art. 5 del Regolamento di Ateneo (...)"

Dappoi, la prescrizione "impone un autonomo scrutinio anche con riguardo alle asserite attività che il prof. Silvagni avrebbe svolto nell'ambito delle società AF. Servizi di Ingegneria S.R.L. e S.G.S. S.r.l., oggetto dell'appello principale promosso dal docente (...)"

Infatti, anche con riguardo a dette attività il termine quinquennale deve essere computato dalla data di conferimento degli incarichi, non ricorrendo alcuna ipotesi di occultamento doloso idonea a differirne la decorrenza: le partecipazioni societarie risultavano da pubblici registri ed erano, quindi, oggettivamente conoscibili. Quanto al merito, il docente osserva primariamente che l'operazione di sussunzione degli incarichi individuali e dell'attività svolta per il tramite delle società partecipate nel medesimo paradigma normativo previsto all'art. 53, commi 7 e 7-bis del d.lgs. 165/2001, non è stata condivisa dal primo giudice e neppure dalla successiva sent. n. 1/2025/QM/Proc delle Sezioni riunite, che ha escluso dal riversamento automatico le attività radicalmente incompatibili. Pertanto, il primo e il secondo motivo dell'appello incidentale sono da disattendere non potendo sostenersi "l'integrazione da parte del docente di un'attività libero-professionale stabile, abituale e organizzata, incompatibile con il regime a tempo pieno (...)"

Il prof. Silvagni ritiene infondato anche il terzo motivo dell'appello incidentale, poiché in caso di attività assolutamente incompatibili non può configurarsi, come chiarito dalla sent. n. 1/2025/QM/Proc., alcun automatismo risarcitorio né una presunzione legale di danno, dovendo l'azione erariale conservare natura interamente risarcitoria e chiedere la prova concreta della

lesione del sinallagma funzionale. In specie, la Procura si è limitata a *“postulare che l’asserita incompatibilità determinerebbe ipso iure la debenza dell’intero differenziale retributivo, senza offrire alcuna dimostrazione concreta di un depotenziamento della prestazione accademica o di un’effettiva alterazione del sinallagma contrattuale”*. Quanto al mancato computo dell’indennità di esclusiva per l’anno 2020, la censura della Procura è ritenuta infondata, atteso che la A.F. Servizi di Ingegneria S.r.l. risulta cessata nel dicembre 2019 e la partecipazione del prof. Silvagni nella S.G.S. S.r.l. è stata ceduta a terzi nell’ottobre dello stesso anno. Da ultimo, il docente ha integrato, *“alla luce delle rilevanti novità intervenute successivamente alla proposizione dell’appello principale”*, con la l. n. 1/2026 e la pronuncia nomofilattica delle Sezioni riunite, le argomentazioni già svolte. Quanto alla prima, osserva che il docente è da assolvere integralmente da ogni addebito attesa *“la rinnovata nozione di colpa grave, incentrata su una violazione manifesta delle norme applicabili, che in specie non può dirsi integrata, anche in considerazione dell’obiettiva incertezza interpretativa che ha caratterizzato la materia nel periodo in contestazione”*. Diversamente, la Corte deve fare applicazione dei principi affermati dalle Sezioni riunite, secondo cui l’eventuale danno non può essere automaticamente presunto, ma deve essere accertato secondo i criteri ordinari della responsabilità da violazione del sinallagma contrattuale. Nel caso dovesse residuare una qualche forma di responsabilità, chiede di applicare il potere riduttivo di cui al novellato art. 1-bis della l. n. 20/1994, tenendo anche conto del concorso dell’Amministrazione e dei vantaggi comunque conseguiti dagli Enti pubblici destinatari dell’attività svolta.

IX. Alla pubblica udienza odierna, i rappresentanti delle parti hanno

indugiato nei rispettivi atti e concluso come da verbale. Al termine della discussione la causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

[1] In quanto proposte separatamente contro la stessa sentenza, le impugnative sono da riunire in un solo processo ai fini di un'unica decisione, in applicazione dell'art. 184, co.1 c.g.c.

[2] Relativamente all'ordine delle questioni da disaminare, il Collegio rileva che questo è strettamente correlato al principio della gradualità che impone di *“decidere (...) le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e, quindi, il merito della causa”* (art. 102, co. 2 c.g.c.; di identico contenuto l'art. 276, co. 2 c.p.c.). Si tratta di un preciso obbligo di legge, che agevola il percorso logico-giuridico per assumere una decisione completa (Cass. S.U. civili nn. 24883/2008, 26242/2014, 17909/2018, Corte dei conti Sez. I di app. n. 103/2018, Sez. II di app. nn. 257 e 265/2023, Sez. III di app. n. 172/2024), la cui violazione può dar luogo a un vizio della sentenza nella misura in cui questo ridondi in una contraddittorietà della motivazione (Cass. 8720/2004) e salvo che non ricorra una ragione più liquida, che privilegi la verifica delle soluzioni sul piano dell'impatto operativo. In tali circostanze l'ordine di trattazione impone al giudice di esaminare per prime le questioni pregiudiziali di rito rispetto a quelle di merito e la violazione di tale regola costituisce una causa di nullità del procedimento (Cass. 30745/2019). In specie, la causa può essere decisa affrontando, secondo il prudente apprezzamento del giudicante, la questione pregiudiziale dell'ammissibilità dell'eccezione di prescrizione - riproposta dal prof. Silvagni con memoria difensiva anche con riguardo agli incarichi individuali per i quali è stato

prosciolto, rispetto all'autolimitazione espressa contenuta nel proprio atto di appello diretto invece a contestare il capo della sentenza che ha statuito, rigettandola, sulla prescrizione della domanda relativa alle attività libero-professionali svolte in ambito societario; quella afferente alla fondatezza nel merito della prescrizione medesima da valutare alla stregua del vigente assetto disciplinare introdotto dalla l. n. 1/2026; gli effetti conformativi della pronuncia nomofilattica n. 1/2025/QM/Proc; solo dopo, il giudice può pervenire alla trattazione del merito della causa, valutando in detta cornice l'applicabilità della legge n. 1/2026.

[2.1] Ciò premesso, la prima questione da approfondire riguarda la tempestività dell'eccezione di prescrizione relativa ai 12 incarichi individuali svolti dal prof. Silvagni, disattesa dalla prima Corte e impugnata da quest'ultimo, anche alla luce della codificazione disciplinare operata dalla l. n. 1/2026, non con l'appello principale notificato il 22 aprile 2024 bensì con la memoria difensiva prodotta il 12 febbraio 2026. In sede dibattimentale, il docente ha dedotto, infatti, che essendo stato prosciolto nel merito da tali addebiti, a valle dell'impugnativa incidentale del Procuratore regionale, che ha censurato la sentenza per avere frazionato la fattispecie dannosa, ha riproposto la questione della prescrizione anche per tale segmento di azione.

[2.1.1] L'eccezione è inammissibile.

Se una parte vittoriosa nel merito in primo grado vuole coltivare in appello le eccezioni che sono state espressamente rigettate dal giudice, come in ipotesi (ma anche respinte implicitamente con una valutazione chiara della loro infondatezza), deve proporre appello: nel caso di specie, l'eccezione di prescrizione andava formulata con l'appello principale (così come avvenuto

per la posta relativa agli incarichi svolti avvalendosi dello schermo societario). Non è sufficiente in questo caso la semplice riproposizione delle eccezioni, ai sensi dell'art. 195 c.g.c. (art 346 c.p.c.), con la comparsa di costituzione e risposta provocata dall'appello incidentale del Procuratore regionale. In specie, avendo il giudice di prime cure esaminato l'eccezione di prescrizione con riguardo sia agli incarichi svolti individualmente, sia a quelli eseguiti per il tramite delle società di cui il docente deteneva delle quote di minoranza, rigettandola *in toto*, anche se poi ha parzialmente accolto la domanda nel merito (favorendo la parte), l'eccezione è stata decisa. Per farla rivivere, la parte deve impugnarla formalmente con l'atto di appello, in specie con il gravame principale, poiché si è formata una soccombenza virtuale o tecnica su detto punto. In sostanza, l'art. 195 c.g.c. (non diversamente dall'omologo art. 346 c.p.c.) prevede che *“le domande e le eccezioni non accolte nella sentenza di primo grado, e che non sono espressamente riproposte in appello, si intendono rinunciate”*. In quest'ottica, si considerano non accolte le domande e le eccezioni su cui il primo giudice non si è pronunciato e che non sono state esaminate perché ritenute assorbite da una decisione di carattere logicamente preliminare, come nel caso di una pluralità di domande ed eccezioni proposte non in via cumulativa, ma in via alternativa o subordinata (Cass. n. 6803/2003). Nel caso di specie, il giudice di primo grado ha deciso in modo espresso, rigettandola, sull'eccezione in senso stretto di prescrizione. Di talché, come affermato dalla sent. n. 7940/2019 della Suprema Corte, richiamata dall'appellante principale, la riproposizione con scritto difensivo diverso dall'appello è consentita solo *“al di fuori delle ipotesi di domande e di eccezioni esaminate e rigettate, anche implicitamente, dal*

primo giudice, per le quali è necessario proporre appello incidentale, ex art. 343 c.p.c.”

e nel caso di specie appello principale che, nel rispetto dell’autoresponsabilità e dell’affidamento processuale, al fine di sottrarsi alla presunzione di rinuncia o di acquiescenza parziale, deve contenere tutte le ragioni di doglianza. In conclusione, la parte che non ha impugnato nella sua integralità il capo della decisione sull’eccezione di prescrizione ha esaurito il potere di impugnazione con riguardo alla parte di questo non censurata, passata perciò in giudicato, potere che non può rivivere alla stregua di un’impugnazione incidentale tardiva, in ogni caso da proporre entro 60 giorni dalla notificazione (in data 18 giugno 2024) dell’impugnazione incidentale del Procuratore regionale, che asseritamente avrebbe fatto sorgere il relativo interesse (art. 184, co. 7 c.g.c.). Né a diversa conclusione è dato pervenire richiamando la disposizione di diritto transitorio di cui all’art. 6 della l. n. 1/2026, che ha reso di immediata applicazione, dunque retroattiva, a tutti i procedimenti e ai giudizi in materia di responsabilità amministrativa pendenti alla data del 22 gennaio 2026, alcune norme in questa legge contenute, quali l’art. 1, co. 1, lett. a), e segnatamente, per gli aspetti d’interesse, quelle relative all’individuazione del *dies a quo* della prescrizione, atteso che le nuove disposizioni in materia, che il giudicante, tra l’altro, ritiene avere carattere ricognitivo, incontrano il limite ostativo del giudicato. Pertanto, l’eccezione di prescrizione impingente sugli incarichi extraistituzionali svolti individualmente è inammissibile.

[2.2] Seguendo il *modus procedendi* dianzi descritto, il Collegio è chiamato a valutare, anche alla “luce del vigente assetto normativo”, come modificato dalla l. 1/2026, l’eccezione di prescrizione e il profilo della sua decorrenza con riguardo al presunto credito risarcitorio azionato per le

attività svolte dal prof. Silvagni, dal 2011 al 2019, nell'ambito delle società di cui deteneva partecipazioni minoritarie: la A.F. Servizi di Ingegneria S.r.l. e la S.G.S. S.r.l. Il docente osserva che il termine quinquennale, in specie spirato, è da computare dalla data di conferimento degli incarichi (di verifica dell'asserito evento dannoso), non ricorrendo alcuna ipotesi di occultamento doloso idonea a differirne la decorrenza.

[2.2.1] L'eccezione è destituita di fondamento.

La norma di diritto transitorio di cui all'art. 6 della l. n. 1/2026, prevede che *“Le disposizioni di cui all'art. 1, co. 1, lett. a), si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge”*. La norma rende di immediata applicazione, ai procedimenti e ai giudizi in materia di responsabilità amministrativa, pendenti alla data del 22 gennaio 2026 (di entrata in vigore della novella), alcune norme sostanziali disciplinanti, tra l'altro: *a)* la definizione della colpa grave, *b)* l'individuazione del *dies a quo* della prescrizione, *c)* l'introduzione di un doppio limite al risarcimento quale ipotesi obbligatoria di esercizio del potere riduttivo. Il legislatore ha contemplato, perciò, l'espressa retroattività di diverse disposizioni della legge n. 1/2026, senza interporre norme di diritto intertemporale volte a dare risoluzione a eventuali antinomie normative. In via generale, come previsto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice di rito civile, *“La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo”*. Detto principio, fatta eccezione per le norme penali, la cui irretroattività è garantita dall'art. 25 della Carta, non ha tuttavia rango costituzionale e può, quindi, essere derogato dal legislatore ordinario (*ex aliis*, per i principi espressi confermati nel tempo,

Corte cost. sent. n. 118/1957), anche per le norme che regolano la responsabilità amministrativo-contabile, nel rispetto però di alcuni limiti previsti dalla Carta. Questi attengono al giudicato, al rispetto dei principi di ragionevolezza, di equità e di legittimo affidamento da coniugare con quelli del giusto processo, della parità delle armi e della tutela delle prerogative del potere giudiziario, di derivazione eurounitaria (unionale e convenzionale), posti a presidio della certezza del diritto. Invero, il Giudice delle leggi (sent. n. 145/2022) ha più volte ribadito che la retroattività è ritenuta conforme alla Costituzione ove non incida su rapporti esauriti (giudicato): a tal riguardo, l'art. 6 della l. n. 1/2026 prevede l'estensione ai soli giudizi pendenti, come quello odierno, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di vigenza della novella. La retroattività deve essere anche ragionevole, non arbitraria: il richiamato art. 6 non scardina il legittimo affidamento, non incidendo su aspettative degli agenti pubblici che hanno regolato la loro condotta basandosi su leggi precedenti, in quanto non si tratta di situazioni consolidate; per di più la novella può ragionevolmente (anche se questa non parrebbe ricorrere per tutte le novità introdotte, si pensi a quella dell'obbligatorio esercizio del potere riduttivo nella forma del c.d. doppio limite) dirsi proporzionata allo scopo perseguito, non ledendo diritti quesiti in modo sproporzionato. Da ultimo, la disposizione di diritto transitorio non rende incomprensibile l'insieme delle norme applicabili dinanzi alla Corte dei conti, così come non viola le regole del giusto processo sotto il profilo della prevedibilità delle regole processuali dell'intero percorso di tutela, arrecando un pregiudizio alle scelte difensive delle parti dei processi già instaurati, non trasmodando la norma transitoria in un regolamento irrazionale frustrando

l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica (Corte cost. sentt. nn. 216/2023 e 145/2022), lasciando comunque nella disponibilità delle parti un'ampia gamma di modalità difensive (Corte cost. sent. n. 36/2025). Sicché, il Collegio ritiene compatibile con la Carta e il diritto eurounitario la norma transitoria di cui all'art. 6 della l. n. 1/2026.

Ciò premesso, alla fattispecie di causa si applica la disposizione recata dall'art. 1, co. 1, lett. a), n. 6 della l. n. 1/2026, che ha modificato l'art. 1, co. 2 della l. n. 20/1994 statuendo che: *“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, indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione, dalla data della sua scoperta”* (in neretto le parti introdotte dalla novella). La giurisprudenza contabile ha inteso la “verificazione del fatto dannoso”, rilevante ai fini dell'esordio prescrizionale, in termini di perfezionamento della vicenda pregiudizievole, comprensiva non solo della condotta (attiva od omissiva) illecita, ma anche delle conseguenze lesive della stessa, potendo le due componenti non coincidere temporalmente: in questo caso assume rilievo il momento del verificarsi del danno, quale *conditio sine qua non* per poter agire da parte del Procuratore regionale (Corte dei conti, Sez. III di app. n. 127/2016). Questa formulazione non è stata incisa dalla novella, nel senso che, al di fuori dei casi di occultamento doloso del danno, quest'ultimo si prescrive in cinque anni, che decorrono dalla data di verificazione dell'evento dannoso, perciò *“indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno”*.

L'orientamento maggioritario della giurisprudenza contabile, *ante* riforma, richiedeva tuttavia, ai fini dell'esordio della prescrizione, oltre al presupposto del concreto verificarsi dell'evento di danno, anche quello della sua esteriorizzazione, nei suoi tratti fondamentali, nella sfera patrimoniale dell'ente danneggiato, in tal modo spostando in avanti il *dies a quo* della prescrizione, ancorato "all'effettiva esteriorizzazione" del nocumento. Un orientamento minoritario, al fine di superare l'apparente contrasto con il principio fissato all'art. 2935 c.c., ha affermato che non si dovesse tenere conto dell'effettiva e reale esteriorizzazione del danno bensì del principio della "conoscibilità obiettiva, virtuale o astratta" dello stesso (Corte dei conti, Sez. III di app. nn. 421 e 542/2015, n. 345/2016). In sostanza, l'evento dannoso doveva essere quantomeno conoscibile da parte del soggetto tenuto a farne denuncia. La disposizione introdotta dalla l. n. 1/2026 ha invece ancorato il termine di decorrenza della prescrizione al mero verificarsi del danno, prescindendo (indipendentemente) dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del medesimo. Di talché, sono divenuti irrilevanti gli approcci giurisprudenziali ancorati, per il termine di decorrenza della prescrizione, alla conoscenza effettiva del pregiudizio. Nel dato normativo parrebbe irrilevante anche la stessa conoscibilità obiettiva, di cui a quell'orientamento minoritario richiamato, nel senso che è assente in questo non solo il riferimento all'effettiva conoscenza del pregiudizio ma anche alla sua astratta percepibilità da parte dell'amministrazione danneggiata, in violazione del basilare principio del "*contra non valentem agere non currit praescriptio*", che il Collegio, dando un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, esclude, ricorrendo una

perdurante necessità, per consentire al Procuratore contabile di agire nei termini prescrizionali, di applicare almeno il criterio minimo della conoscibilità oggettiva, anche all'indomani della novella. Le suindicate conclusioni sono ancor più avvalorate nella fattispecie di causa, caratterizzata da occultamento doloso. Difatti, la novella ha confermato che in questo caso il termine di decorrenza della prescrizione non coincide più con il momento della verifica bensì con quello della conoscenza effettiva, di scoperta del fatto dannoso. In giurisprudenza si è affermato l'orientamento alla cui stregua, per poter spostare in avanti il termine di prescrizione, non è sufficiente l'intenzionalità di condotta ed evento (in specie ricorrente e ribadita nel gravame incidentale), richiedendosi un *quid pluris*, consistente in un'attività fraudolenta soggettivamente e oggettivamente diretta a occultare il danno prodotto (*ex aliis*, Corte dei conti, Sez. III sent. n. 207/2017). Detta interpretazione è stata recepita nel nuovo testo dell'art. 1, co. 2 della l. n. 20/1994, con formula che pare non escludere l'occultamento intrinseco nella medesima condotta causativa del danno, quale parte essenziale di questa. In ogni caso, il Collegio conviene con l'appellante principale su un punto: l'occultamento doloso *“non può coincidere puramente e semplicemente con la commissione (dolosa) del fatto pregiudizievole, richiedendo una ulteriore condotta indirizzata a impedire la conoscenza del fatto: occorre, in altri termini, un comportamento che, pur se può comprendere la causazione stessa del fatto dannoso deve tuttavia includere atti specificamente volti a prevenire la scoperta di una lesione patrimoniale ancora in fieri oppure a nascondere un danno ormai prodotto”* (*ex plurimis*, Corte dei conti, Sez. I di app. n. 40/2009/A, Sez. III di app. nn. 474/2006, 406 e 485/2015, 67 e 127/2016). Una tale condotta, tesa a porre

nell'ombra dell'impercettibile il fatto dannoso – *in fieri* o già causato – in assenza di un obbligo giuridico di attivarsi richiede un *quid pluris* commissivo in perfetta armonia con i principi generali. Laddove, invece, ricorra un siffatto obbligo giuridico di informare e, quindi, di attivarsi, l'ulteriore condotta dolosa del debitore/dipendente pubblico, tesa a occultare il fatto pregiudizievole, può estrinsecarsi anche in una condotta omissiva, “quando chiaramente riguardi atti dovuti, ai quali, cioè, il debitore è tenuto per legge” (Cass. n. 392/1967, n. 125/1979, 11348/1998, con principi che riecheggiano nei successivi arresti). Invero, la Suprema Corte (Cass. civ. n. 2030/2010) ha affermato che “il doloso occultamento è requisito diverso e più grave rispetto alla mera omissione di una informazione, omissione che assume rilievo solo ove sussista un obbligo della parte di informare”; inoltre (Cass. pen. n. 30798/2012), è stato più volte ribadito essere “principio consolidato della giurisprudenza di legittimità che in materia di truffa contrattuale anche il silenzio maliziosamente serbato su alcune circostanze da parte di chi abbia il dovere giuridico di farle conoscere integra l'elemento oggettivo ai fini della configurabilità del reato di truffa, trattandosi di un raggirò idoneo a determinare il soggetto passivo a prestare un consenso che altrimenti non avrebbe dato e che il reato in esame è configurabile non soltanto nella fase di conclusione del contratto ma anche in quella di esecuzione (...)”; inoltre, “l'omissione dolosa si riscontra anche nelle ipotesi in cui le circostanze taciute siano conoscibili dalla controparte mediante l'ordinaria diligenza” (Cass. pen., n. 24340/2010 e n. 41717/2009). Dette decisioni confermano, pertanto, la rilevanza - nel silenzio nei confronti dell'Ateneo - della condotta omissiva, ai fini integrativi del raggirò, ossia, a *latere civilis*, dell'occultamento doloso. Non diversamente per la giurisprudenza contabile (Corte dei conti, Sez. I di app.

n. 124/2004/ A, n. 173/2018, Sez. di app. per la Regione Siciliana, n. 198/2012, Sez. III di app. n. 345/2016), che ha affermato che l'occultamento doloso può realizzarsi anche attraverso un comportamento semplicemente omissivo del debitore avente *"a oggetto un atto dovuto, cioè un atto cui il debitore sia tenuto per legge"*. Detto orientamento è stato recepito dalla novella, che ha chiarito che l'occultamento doloso del danno può essere realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione, a tale stregua divenendo norma con carattere sostanzialmente ricognitivo dello stesso.

Ciò premesso, nell'ipotesi a giudizio a fronte di attività non autorizzabili, ritenute dal legislatore con propria valutazione incompatibili con il contestuale impegno di professore a tempo pieno, sussiste a carico del docente un obbligo specifico di darne comunicazione al proprio datore di lavoro, *id est* all'Ateneo di appartenenza. Infatti, le condotte poste in essere dal prof. Silvagni dietro lo schermo delle due società di famiglia di cui era socio, la F.A. Servizi di Ingegneria a r.l. e la S.G.S. a r.l., integrano non solo l'illecito svolgimento di attività libero-professionali a carattere continuativo (in questo anticipandosi il merito) ma inverano altresì l'occultamento doloso delle stesse, *sub specie* di violazione degli obblighi di comunicazione nei confronti dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata". In altri termini, le partecipazioni societarie e le qualifiche del prof. Silvagni, quand'anche risultanti da un pubblico registro (la C.C.I.A.A.), non escludono l'occultamento, trattandosi di notizie su fatti non nella diretta disponibilità dell'Ateneo: la *ratio* dell'obbligo di informare è quella di consentire all'Università di operare una compiuta valutazione delle attività eteronome, al fine di distinguere quelle soggette a mera comunicazione preventiva,

quelle autorizzabili e quelle in assoluto non autorizzabili, perché *ex lege* in conflitto con gli interessi della stessa e così ordinarne la cessazione. In tale evenienza non supporta le tesi dell'appellante principale neppure il ricorso al criterio dell'astratta conoscibilità del danno, poiché l'Ente non si è trovato nelle condizioni per venirne a conoscenza tramite l'ordinaria attività dei suoi organi. Sicché, il *dies a quo* della prescrizione coincide con la conoscenza effettiva del presunto nocumento avvenuta il 22 novembre 2022, di invio della nota informativa sugli esiti investigativi da parte della G.d.F. Pertanto, l'eccezione, di cui al primo motivo dell'appello principale, è da disattendere e la decisione da confermare.

[3] Il merito. Il prof. Silvagni Guglielmo è da assolvere con plurime *rationes motivandi* fondanti anche nel vincolo conformativo costituito, nel presente giudizio, dalla pronuncia nomofilattica n. 1/2025/QM/Proc.

[3.1] Preliminarmente, il Collegio è tenuto a verificare la conformità a diritto della qualificazione operata dal primo giudice di una parte della domanda giudiziale, che secondo la Procura regionale (appellante incidentale), avrebbe inciso *“sulla valutazione delle condotte antigiuridiche e sul conseguente danno dalle stesse cagionato”*. In sostanza, la sentenza sarebbe incorsa in un travisamento dei fatti nel qualificare la domanda giudiziale alla stregua di *“tre poste distinte di danno (...) pur se correlate”*. Per contro, la Procura afferma *“che il danno azionato è stato articolato in due voci: la prima consistente in un'ipotesi di danno da mancata entrata (SS.RR. n. 26/2019/QM/Proc), derivante dalla violazione dell'obbligo di riversare all'amministrazione di appartenenza i compensi ricevuti per prestazioni non autorizzate, ai sensi dell'art. 53, co. 7 del d.lgs. n. 165/2001 (...). La seconda derivante dall'indebita corresponsione del trattamento*

economico previsto per i professori in regime di tempo pieno, pur a fronte della mancata osservanza dell'obbligo di esclusività". Di talché, "(...) l'attività esterna deve (...) essere unitariamente considerata ai fini della qualificazione (...) come attività libero professionale in radice non autorizzabile (...)". Pertanto, non possono essere ritenuti legittimi e consentiti gli incarichi extraistituzionali svolti in proprio dal prof. Silvagni, "né a diversa conclusione potrebbe giungersi, come fatto dalla Sezione, invocando il Regolamento di Ateneo, che non può avere un riconoscimento giuridico prevalente rispetto alla legge (...)".

[3.1.1] La Sezione osserva che l'interpretazione e la qualificazione della domanda giudiziale, non diversamente dall'esegesi delle eccezioni e delle deduzioni delle parti, danno luogo a un giudizio di fatto riservato al giudice di merito. Quest'ultimo, nell'esercizio di tale potere, non è condizionato dalle espressioni adoperate dalla parte medesima, avendo il potere-dovere di accertare e valutare il contenuto sostanziale della pretesa quale desumibile non solo dal tenore letterale degli atti, ma anche dalla natura delle vicende rappresentate e dal provvedimento concreto dalla medesima chiesto (*ex plurimis*, Cass. n. 27428/2005 e n. 31630/2023). Di talché, il giudice deve interpretare la domanda per qualificarla correttamente, in termini logici e con motivazione rispettosa del minimo costituzionale imposto dall'art. 111, co. 6 Cost. (Cass. 19765/2022), cercando la volontà effettiva: non contano solo le formule simboliche, ma l'intero contesto dell'atto e le argomentazioni delle parti; gli unici limiti che incontra il giudice nell'esercizio di detta prerogativa sono quelli di non poter sostituire d'ufficio a quella esercitata un'azione diversa e di non violare il principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato. In ipotesi, la sentenza

impugnata ha interpretato la domanda giudiziale in termini giuridicamente non implausibili, poiché la non valutabilità, in termini unitari, dell'attività esterna svolta dal prof. Silvagni, consegue all'astratta autorizzabilità di una parte degli incarichi, quelli svolti in proprio. In breve, ha ritenuto di non dover sussumere gli incarichi individuali e l'attività svolta per il tramite delle società private, di cui possedeva delle quote di partecipazione e in cui aveva compiti operativi, nel c.d. modello tipico del riversamento automatico, di cui all'art. 53, commi 7 e 7-bis del d.lgs. 165/2001 (allora, prima della sentenza n. 1/2025/QM/Proc, applicabile sia agli incarichi autorizzabili che a quelli assolutamente non autorizzabili, come dedotto *incidenter tantum* dalla motivazione della sent. n. 26/2019/QM/Proc delle SS.RR.). Se il tema unificante, il c.d. *fil rouge*, è rappresentato dalla violazione del rapporto di esclusiva nello svolgimento di attività astrattamente autorizzabili e non autorizzate e di attività assolutamente incompatibili, il Collegio ritiene che non basti far rientrare le condotte contestate nello svolgimento di attività libero-professionale per inferirne che il giudice non doveva valutare la legittimità dei 12 incarichi svolti dal docente in forma individuale. In effetti, l'impostazione della Procura di voler ricondurre gli incarichi individuali e l'attività svolta per il tramite delle società partecipate al medesimo paradigma normativo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, qualificandoli unitariamente come ipotesi di danno da mancata entrata, non solo è basata su una ricostruzione meramente presuntiva dell'incompatibilità, ritenendo di fatto superfluo lo scrutinio analitico delle singole fattispecie contestate, ma si pone in contrasto con l'arresto nomofilattico che ha statuito che l'obbligo di riversamento riguardi i soli incarichi astrattamente autorizzabili svolti in

assenza di autorizzazione, restando invece estranee a tale disciplina le ipotesi di incompatibilità assoluta, per le quali il presunto pregiudizio non è predeterminato *ex lege* né automaticamente parametrabile al compenso percepito, ma deve essere accertato secondo le regole ordinarie della responsabilità amministrativa. Dappoi, anche su un piano strettamente giuridico, il sindacato separato degli incarichi svolti individualmente è dovuto anche a ragioni di ordine logico. Infatti, lo scrutinio non unitario, pur nella consapevolezza della correlazione tra le due poste della prima voce di pregiudizio, non integra alcun vizio logico o motivazionale né alcuna contraddittorietà, rispondendo a un'esigenza di coerenza, prim'ancora che giuridica, atteso che le poste di danno invocate dalla Procura poggiano su presupposti fattuali e su allegazioni differenti, che richiedono autonome verifiche probatorie: diversamente dagli incarichi individuali, le attività svolte tramite lo schermo societario sono costruite sull'assunto di una partecipazione operativa e continuativa dell'Ing. Silvagni nella vita sociale delle società. Il tutto in una considerazione rigorosamente sistematica della vicenda, indotta dal sopravvenuto intervento nomofilattico, avente effetti conformativi nel giudizio, che ha rimarcato la necessità di dover distinguere i diversi modelli di incompatibilità (relativa e assoluta) e i conseguenti regimi giuridici applicabili. Pertanto, il primo motivo dell'appello incidentale è da disattendere ponendosi in contrasto, ove portato alle estreme conseguenze l'obbligo di riversamento, con il principio di diritto affermato nella sent. n. 1/2025/QM/Proc delle SS.RR., statuente che: *"L'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte ex art. 53, commi 7 e 7-bis del dl d.lgs. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni*

d'incompatibilità relativa (incarichi autorizzabili, ma svolti in assenza di autorizzazione...)”.

[3.2] Ciò premesso, quanto agli incarichi individuali, la sentenza è entrata nel merito dei singoli affidamenti, valutandone natura, oggetto, soggetto conferente e regime applicabile, ed escludendo, con motivazione che il Collegio ritiene per la gran parte condivisibile, l'antigiuridicità della condotta. Con riferimento al versante societario dello svolgimento di attività libero-professionale, la motivazione è ragionevole per il percorso di verifica probatoria ricorrendo, anche alla stregua del principio causale del “più probabile che non”, l'esistenza di una partecipazione operativa, stabile e organizzata del docente, ma non si possono condividere le conclusioni alle quali è pervenuta, né quelle rivendicate dal Procuratore regionale in termini di obbligo di riversamento, ostandovi la sent. n. 1/2025/QM/Proc.

[3.2.1] Preliminarmente, è necessario tratteggiare un breve percorso storico-evolutivo della disciplina applicabile alla fattispecie.

L'art. 11 del d.P.R. n. 382/1980, quale disciplina di settore per la docenza universitaria, descrive il regime di impegno a tempo pieno e a tempo definito dei professori ordinari. Detta disposizione al co. 5 prevede che il regime a tempo pieno: “a) è incompatibile con lo svolgimento di qualsiasi attività professionale e di consulenza esterna e con l'assunzione di qualsiasi incarico retribuito e con l'esercizio del commercio e dell'industria; **sono fatte salve le perizie giudiziarie** e la partecipazione a organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti 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".

La legge "Gelmini", n. 240/2010, all'art. 6, co. 10 dispone 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".* La sopravvenuta norma di interpretazione autentica del suindicato art. 6 co. 10 della l. 240/2010, di cui all'art. 9, co. 2-ter, del d.l. n. 44/2023, consente, *ex lege*, ai professori *"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'art. 23-ter del d.l. n. 201/2011 (...)".* La sent. n. 1/2025/QM/Proc ha evidenziato che le recenti aperture legislative (i.e. l'interpretazione autentica) impongono una *"rilettura evolutiva del concetto di attività assolutamente incompatibile, fino a quel momento parametrata rigidamente all'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957"*, essendo necessario verificare in concreto se l'attività extra-istituzionale abbia determinato un effettivo conflitto d'interessi o un detrimento per l'assolvimento dei compiti istituzionali. Le disposizioni primarie hanno poi demandato all'autonomia regolamentare la definizione dei criteri e delle procedure di rilascio delle autorizzazioni. A tale stregua, l'art. 5, lett. d) del D.R. n. 2390, del 16 luglio 2008 e s.m. dell'Università di Tor Vergata, qualifica come soggetti a mera comunicazione preventiva, perciò autorizzati dal regolamento stesso, gli incarichi conferiti dallo Stato o da Enti pubblici aventi a oggetto consulenze, studi e perizie.

[3.2.2] Chiarito il quadro disciplinare e il portato della decisione nomofilattica sopravvenuta, il Collegio deve verificare se, alla luce dei dati obiettivi e delle emergenze documentali, possa effettivamente sostenersi, come fatto dalla Procura, le cui conclusioni però sarebbero travolte dall'arresto delle SS.RR., che il prof. Silvagni, nell'espletare gli incarichi extra-istituzionali individuali dal 2011 al 2020, abbia invero un'attività libero-professionale stabile, abituale e organizzata, tuttora incompatibile in assoluto con il tempo pieno. La prima sentenza, con argomentare persuasivo, ha ritenuto i 12 incarichi legittimi e consentiti, sulla scorta di plurimi motivi. Nello specifico: *a*) per la natura degli stessi, trattandosi di consulenze tecniche d'ufficio riconducibili ad attività liberamente esercitabili per espressa previsione legislativa; *b*) perché tali attività sono state comunicate all'Università, anche se non sarebbe stato necessario; *c*) perché le stesse sono state sporadiche (in media una l'anno); *d*) in quanto erano consentite dall'art. 9, co. 2-ter del d.l. n. 44/2023; *e*) poiché il solo possesso della partita IVA non è conferente a giustificare la presunzione di attività non occasionale; *f*) perché la contabilizzazione di costi costituisce un aspetto eventualmente tributario non scrutinabile dalla Corte. Inoltre, le suindicate attività di consulenza sono state rese dal prof. Silvagni in qualità di esperto nella materia e si sono concluse con un parere, una relazione e comunque uno studio (cfr. Tar Napoli, sent. n. 1243/2023). Sicché, contrariamente a quanto opinato dal Procuratore regionale, la prima sentenza non ha affatto aggirato il veto sancito dall'art. 6, co. 9 della l. n. 240/2010, allo svolgimento di attività libero-professionale al docente a tempo pieno, per avere fatto corretta applicazione della disciplina di settore in sede di disamina dei singoli incarichi i quali, già

solo per i numeri, smentiscono l'ordito accusatorio. Infatti, nel periodo oggetto di contestazione (dieci anni, dal 2011 al 2020), il docente ha svolto – per espressa nomina dell'Autorità giudiziaria o di Enti pubblici – meno di un incarico *extra officium* l'anno, registrando un volume di affari lordo complessivo di € 99.132,94, pari a circa € 9.913,00 annui lordi, dati che neppure lambiscono la sintomaticità dello svolgimento di un'attività libero-professionale abituale, sistematica, organizzata e strutturalmente parallela a quella istituzionale, requisiti che degradano l'incarico di consulenza nello svolgimento di attività libero-professionale (Corte dei conti, Sez. I di app. n. 15/2023, Sez. II di app. n. 186/2023, Sez. III di app. n. 155/2024). Certamente, in sintonia con la giurisprudenza più recente di questa Corte, è da ribadire che le deroghe introdotte con la legge Gelmini non possono essere che di stretta interpretazione, *“proprio perché rappresentano <eccezioni> al divieto generale di svolgimento di attività libero-professionale da parte del docente universitario, divieto confermato e ribadito nella stessa legge (art. 6, co. 9), e trovano giustificazione nell'interesse generale di utilizzare le conoscenze tecnico-professionali dei professori esperti nei diversi settori della scienza e della ricerca, con l'evidente conseguenza che non può rientrare nel regime derogatorio qualsiasi attività, ma soltanto quella rispetto alla quale sia funzionale la qualificazione di docente esperto nel proprio campo disciplinare”* (Corte dei conti, Sez. II di app. n. 369/2021, Sez. III di app. n. 155/2024). Dalla disamina dei singoli incarichi, di seguito tratteggiati, emerge che il prof. Silvagni ha svolto delle consulenze funzionali alla propria qualificazione di docente esperto nel proprio campo disciplinare, eseguite in maniera occasionale, aventi il contenuto di una prestazione di opera intellettuale, non comprendenti

attività a carattere strumentale o esecutivo (Corte dei conti, Sez. III di app. n. 473/2023). In ordine ai singoli incarichi risulta, infatti, quanto segue: *I) Consorzio di bonifica Adige Euganeo*: si tratta di una consulenza eseguita dal prof. Silvagni nella qualità di C.T.U., incarico conferito dalla Corte di appello di Venezia, per un importo lordo fatturato nel 2012 di € **4.126,72**. Detta prestazione, eseguita nei primi mesi dell'anno 2012, rientra in quelle assentite dalle norme di settore ed è funzionale all'esperienza e competenza maturata dal docente nel proprio settore disciplinare: per tale ragione la Guardia di finanza, diversamente dalla Procura regionale, ha espunto tale incarico da quelli potenzialmente incompatibili con il ruolo del medesimo. Lo stesso, in base al Regolamento di Ateneo, trattandosi di incarico conferito dallo Stato, era soggetto a mera comunicazione, il cui adempimento è avvenuto il 7 gennaio 2012. Trattandosi del conferimento di una CTU, non si determina alcuna incompatibilità con l'impiego pubblico, atteso che la "CTU non costituisce l'oggetto di un contratto di prestazione d'opera professionale o di altro tipo, ma una funzione pubblica che si adempie ai fini di giustizia" (Cons. di Stato n. 3513/2017, Corte dei conti, Sez. I di app. n. 457/2021, Sez. II di app. n. 186/2023); *II) Collegio arbitrale: Caltacqua S.p.A. contro ATO di Caltanissetta - Regione Sicilia*: si tratta di incarico di consulenza conferito da Collegio Arbitrale e avente a oggetto la complessa situazione nella gestione dell'acquedotto regionale e nel rapporto con l'Ente gestore. L'incarico è stato conferito il 16 dicembre 2014 dal Presidente del Collegio arbitrale, è compatibile con l'attività istituzionale e risulta comunicato all'Ateneo il 10 gennaio 2015 ai fini delle valutazioni di competenza. Rileva la Sezione che, quand'anche una consulenza tecnica svolta nell'ambito di un

procedimento arbitrale non sia equiparabile automaticamente a una C.T.U., ma assume natura e valore differenti a seconda del contesto (Cass. n. 6736/2014), in specie svolge una funzione analoga a questa perché neutrale e terza nonché funzionale alla qualificazione di docente esperto nel proprio campo disciplinare (compenso lordo pari a € 18.040,72 ed € 10.000,00 liquidato con fatture del 2015 e del 2016); *III) Consorzi di bonifica dell'Agro Pontino, del Sud Pontino e di Pratica di Mare*: si tratta di tre Consulenze di parte ricevute dai suindicati Consorzi di bonifica, quali Enti pubblici economici, nell'ambito di contenziosi pendenti dinanzi al Tribunale di Latina e Roma, comunicati all'Ateneo il 9 marzo 2017. Tali incarichi hanno per presupposto delle competenze tecniche specialistiche nelle materie in cui il prof. Silvagni è considerato uno dei maggiori esperti a livello nazionale: le attività sono state svolte compatibilmente con l'attività istituzionale dell'Ateneo di appartenenza (sono stati fatturati, nel 2017 e 2018, importi per € 6.000,00, € 2.500,00 ed € 2.000,00). Detta prestazione, se pur resa in ambito giudiziario, si distingue nettamente dalla C.T.U. conferita dall'Autorità giudiziaria, in quanto è volta a curare l'interesse della parte processuale che l'ha nominata, in specie un Ente pubblico economico. Perciò, la C.T.P. è, nel complesso, più affine alla figura della consulenza di cui all'art. 9. co. 2 *ter* del d.l. n. 44/2023 e, pertanto, ne segue il regime (Corte dei conti, Sez. III di app. n. 473/2023); *IV) Sei Energia S.r.l. già Cosvim Energia S.r.l.*: si tratta di un incarico di C.T.P. ricevuto dalla Cosvim Energia nell'ambito del contenzioso con la Snam Rete Gas S.p.A., svolto presso l'Autorità di regolazione per Energia Reti Ambiente. Lo stesso è stato comunicato all'Ateneo con nota del 29 ottobre 2015 (importo fatturato nel 2015-2016 pari a € 5.000,00). Riguarda

la redazione di un parere su un latente contenzioso stragiudiziale, con incarico conferito dall'Amministratore unico della società Cosvim. Perciò, lo stesso è volto a fornire risoluzioni a problematiche concrete e in quanto tale non è riconducibile ad attività di consulenza scientifica, quindi non è liberamente esercitabile; V) *Comune di Praia a Mare - Melillo S.r.l.*: è un incarico di C.T.U., meglio di verificatore, conferito al prof. Silvagni per espressa nomina, in data 31 gennaio 2018, dell'Ateneo di appartenenza, su richiesta del Consiglio di Stato con ordinanza n. 242/2018 (fatture del 2018 e del 2020 per € 8.521,00). La Guardia di finanza, diversamente dal Requirente regionale, ha espunto espressamente tale incarico da quelli potenzialmente incompatibili con il ruolo di docente a tempo pieno; VI) *Regione Lazio - Impresa Berti Umberto*: si tratta di un incarico di consulenza tecnica specialistica (idrologica e idraulica) conferito dalla Regione Lazio sulla base di una convenzione stipulata il 21 marzo 2001, in ordine ai lavori di risanamento del Fosso della Patatona nel Comune di Ciampino e Roma. Per l'incarico assolto, conferito successivamente al 2001, il prof Silvagni ha ricevuto il compenso dieci anni dopo lo svolgimento dell'attività (come emergente dalle allegate fatture n. 2/2010 del 4 marzo 2010 e n. 1/2011 del 13 settembre 2011, per € 31.489,00 ed € 3.742,30); VII) *Comune di Copertino*: riguarda un incarico di Consulenza tecnica specialistica (idrologica e idraulica) conferito nel 2016 dal Comune di Copertino: il docente ne ha dato comunicazione all'Ateneo il 19 gennaio 2016 (l'importo fatturato nel 2016 è pari a € 6.820,50). La Guardia di finanza e la Procura regionale hanno ritenuto che l'incarico rientrasse nell'attività libero-professionale, assolutamente non autorizzabile, con obbligo di versamento all'Ateneo dei compensi percepiti,

non rientrando nell'attività occasionale; *VIII) Provincia di Pesaro Urbino*: si tratta di una consulenza tecnica specialistica nell'ambito della progettazione comunale per la "Sistemazione idraulica del Torrente Genica nel Comune di Pesaro" conferita nel 2012 da un Ente pubblico (per un importo lordo fatturato nel 2014 pari a € 15.893,20). Dall'analisi puntuale degli incarichi individuali emerge che il prof. Silvagni ha svolto delle attività del tutto occasionali, in modo discontinuo e nell'arco di un decennio, senza integrare la condotta antigiuridica contestatagli dal Procuratore regionale. In sostanza, detti incarichi a parere del Collegio non hanno natura libero-professionale. Del resto, la giurisprudenza contabile, recepita anche nell'atto di indirizzo del MIUR inviato il 15 maggio 2018 alle università, ha chiarito che la titolarità della Partita IVA, per quanto elemento caratterizzante dell'attività libero-professionale, non può essere considerata di per sé sufficiente a provare la sistematicità e stabilità del suo esercizio (Corte dei conti, Sez. III di app. n. 198/2019). Di talché, la responsabilità da parte di un docente non risiede tanto nella tenuta di una Partita IVA bensì in un suo consapevole e abituale utilizzo per lo svolgimento di un'attività libero-professionale, ossia un'attività non meramente occasionale come quella dianzi descritta; infatti, il prof. Silvagni non risulta avere svolto attività libero-professionale in via continuativa, prevalente e assidua durante il servizio di professore a tempo pieno né, tantomeno, è stata accertata la sussistenza a tal fine di un'organizzazione di mezzi, se non per quelli svolti in ambito societario. La circostanza poi che il docente, nell'ambito della propria Partita IVA, abbia registrato in contabilità alcune spese afferenti affitti, pagamenti di utenze, sostituzioni di veicoli, come statuito dal primo giudice non ha alcuna

rilevanza in questa sede: può assumere importanza sotto il profilo tributario dell'inerenza dei costi, ma non è in alcun modo idonea a dimostrare l'esistenza di una stabile attività libero-professionale. Perciò, lo svolgimento delle attività suindicate, singolarmente o cumulativamente considerate, anche per l'arco temporale in cui si colloca (dieci anni), non si ritiene che costituisca un centro di interessi prevalente rispetto al ruolo universitario. Da ultimo, se pur vero che alcune di dette prestazioni non hanno una finalità prettamente scientifica, essendo volte a fornire risoluzioni a problematiche concrete, non sussisterebbe in quanto attività libero-professionali alcun obbligo di riversamento, nei termini rivendicati dalla Procura regionale, ostando a questo la sentenza delle Sezioni riunite n. 1/2025/QM/Proc. Quanto ai dubbi dell'Attore pubblico sulla validità delle comunicazioni fatte pervenire dall'accademico al proprio Ateneo, perché non protocollate (almeno una parte), il Collegio rileva che di tale incombenza non può essere onerato il suddetto. Sicché, in assenza di prove di falsità ideologica e/o materiale, la documentazione deve ritenersi ritualmente inviata e recepita dall'Università ai fini delle proprie valutazioni, anche di tipo preclusivo (Corte dei conti, Sez. I di app. n. 5/2025). In conclusione, il primo motivo dell'appello incidentale è da disattendere e la sentenza da confermare, con l'integrazione motivazionale dianzi resa.

[3.2.3] Quanto invece alla seconda posta di € 52.082,85, derivante dallo svolgimento di prestazioni professionali per il tramite delle società A.F. Servizi di Ingegneria a r.l. ed S.G.S. a r.l., di cui il docente deteneva partecipazioni minoritarie e per le quali rivestiva ruoli operativi, la Sezione ritiene sussumibili dette attività, come riconosciuto dalla prima sentenza, in

quella d'impresa, preclusa in termini assoluti al docente a tempo pieno.

Tuttavia, da dette condotte, assistite dall'elemento soggettivo del dolo, requisito la cui ricorrenza preclude l'applicabilità della predeterminazione del tetto della responsabilità amministrativa previsto dalla l. 1/2026 (rivendicato, unitamente alla tipizzata colpa grave, dal docente), la decisione impugnata ha fatto discendere conseguenze risarcitorie non coerenti con la citata pronuncia nomofilattica, che in concreto duplicano le poste risarcitorie.

Il Collegio, preliminarmente, rileva che il possesso di quote di società di capitali è consentito anche al docente a tempo pieno; tuttavia, le emergenze istruttorie danno conto dello svolgimento di attività gestionali da parte del Silvagni nelle due società di famiglia, integrante un vero e proprio centro d'interessi prevalente rispetto al ruolo universitario e, quindi, di attività libero-professionale continuativa e non occasionale, tra il 2011 e il 2019, avvalendosi di una concreta organizzazione di mezzi, in ordine alla quale non risulta, ai fini valutativi del grave conflitto d'interessi, alcuna comunicazione all'Ateneo. La società A.F. Servizi di Ingegneria S.r.l., costituita nel 1998 dal prof. Silvagni e dalla coniuge, ha operato nel tempo fornendo a committenti pubblici e privati servizi di consulenza, progettazione e servizi di ingegneria. Dappoi, dai dati ricavati dalla Guardia di finanza dall'Anagrafe tributaria e dalla Camera di commercio, emerge che la società non ha mai avuto dipendenti, mentre nel periodo 2011 - 2014 si è avvalsa di collaboratori esterni coordinati dallo stesso docente, nella sua qualità di direttore tecnico della società (sin dal 20 luglio 2001). Dell'apporto tecnico del docente all'attività svolta dalla A.F. Servizi di Ingegneria S.r.l. e dell'interazione tra lo stesso e la società, si ha riscontro dalle relazioni di

committenza che il docente ha intrattenuto nell'ambito della propria partita IVA. Inoltre, la documentazione depositata alla Camera di commercio, afferente alla cessione il 20 febbraio 2015 del ramo di azienda dalla A.F. Servizi di Ingegneria alla S.G.S. S.r.l., evidenzia, non implausibilmente, che il dipendente pubblico era socio attivo inquadrato nella struttura gestionale quale ingegnere *senior* con carica di direttore tecnico. In sostanza, si tratta di un inquadramento, non scalfito dalle osservazioni dell'appellante principale, poiché riportato negli allegati all'atto di cessione del ramo di azienda dal quale si evince: *"La società è nata per affiancare l'attività professionale del Prof. Silvagni (attualmente direttore tecnico) che negli anni 1980-2002 ha sviluppato attività di progettazione per numerosi committenti pubblici e privati nell'ambito delle più importanti infrastrutture territoriali del mezzogiorno"*. Il Collegio è pertanto più che persuaso, sulla base del principio del più probabile che non, che le prestazioni rese dal medesimo nell'ambito della suddetta Società integrino attività libero-professionale, incompatibile con quella di docente universitario a tempo pieno. Dappoi, la Guardia di finanza ha quantificato i proventi della gestione tecnica resa dal nominato in oggetto con la quota di partecipazione del medesimo al reddito d'impresa annualmente conseguito in ragione delle quote di capitale sociale formalmente intestate allo stesso. Non diversamente per la S.G.S. S.r.l., costituita a Roma il 17 dicembre 2014 dal Silvagni, insieme alla coniuge e alla figlia, che ha acquisito con atto di compravendita il complessivo ramo di azienda dell'altra società di famiglia, proseguendo nelle attività e nei rapporti in essere con i committenti della cedente a tale data. Inoltre, nel periodo compreso tra il 2015 e il 2019, la società ha dichiarato un solo lavoratore dipendente (in rapporto di lavoro tra l'anno

2015 e l'anno 2016), e ha fatto ricorso ai collaboratori esterni; in tale arco temporale, la società ha realizzato volumi di affari (di € 93.303,00 del 2015, € 251.840,00 per il 2017 ed € 105.238,00 per il 2020) e dichiarato redditi (tra € 14.898,00 per il 2015, € 48.661,00 per il 2017 ed € 33.268,00 per il 2020). Per detta società, in mancanza di documenti certi attestanti l'effettivo ruolo operativo e/o tecnico del prof. Silvagni, gli inquirenti hanno individuato i committenti con i quali la S.G.S. S.r.l. ha intrattenuto rapporti di affari sin dalla sua costituzione. All'esito di questo, la Guardia di finanza ha avviato accertamenti con accessi diretti e questionari finalizzati a rilevare se, nonostante il formale schermo societario, la S.G.S. s.r.l. avesse operato anche con l'apporto tecnico e gestionale del prof. Silvagni. In sintesi, è emerso che:

1) *Tor Vergata società consortile a r.l.* ha avuto rapporti con la S.G.S. aventi a oggetto il collaudo delle opere di costruzione della "Seconda università degli Studi di Roma", di cui risulta incaricato e remunerato il docente; 2) ***Consorzio di bonifica dell'Agro Pontino***: dalle notizie acquisite è emerso il conferimento a S.G.S. di incarichi tecnici, avvenuto con deliberazione n. 125/C del 19 giugno 2017, dalla quale emerge il ruolo attivo del prof. Silvagni. Infatti, *"dall'analisi svolta emerge che (...) il docente è stato, progettista e direttore dei lavori di numerosi impianti irrigui, di acquedotti e fognature (...); 3) Consorzio di bonifica Valle del Liri*: si tratta di un incarico teso ad approntare progetti esecutivi e relazioni sulla verifica degli stessi con riguardo *"all'installazione degli strumenti di misura dei volumi erogati negli impianti irrigui Sx Gari, Cassino, Sant'Elia Fiumerapido e Quota Cento"*, assunto nell'agosto 2017 dalla S.G.S. Dalla lettura dei documenti tecnici si rileva che, nei progetti esecutivi, il prof. Silvagni ha sottoscritto gli atti quale responsabile tecnico e

di verifica nonché quale coordinatore del gruppo di verifica della S.G.S. S.r.l. composto dal medesimo e da altro ingegnere; 4) **Consorzio di bonifica della Conca D'Oro**: si tratta di un incarico avente a oggetto la “*verifica del progetto di fornitura e messa in opera delle apparecchiature idrauliche telecomandate per il risparmio idrico nei comprensori irrigui del fiume Liri*”. Il Consorzio nel 2017 ha chiesto alla S.G.S. di fornire un’offerta economica per il descritto incarico, con risposta della S.G.S. a firma del Silvagni, che ha altresì sottoscritto i documenti tecnici quale responsabile tecnico della società e coordinatore del gruppo di verifica; 5) **Edin S.r.l.**: gli accertamenti hanno evidenziato i rapporti tra detta società e la S.G.S. Difatti, l’amministratore unico della Edin ha chiarito che “*i rapporti con la S.G.S., del prof. Silvagni, sono risalenti nel tempo e sono tutt’ora in corso. Tali rapporti riguardano collaborazioni professionali nel campo ingegneristico-idraulico, forniti dalla S.G.S. quale nostro consulente (...)*” Ivi “*l’Ing. Volpi svolgeva la parte tecnica, mentre il prof. Silvagni era l’esperto a cui faceva riferimento lo stesso Volpi per la risoluzione di aspetti concernenti i servizi resi dalla S.G.S. S.r.l. (...)*”. Nei documenti tecnici, il prof. Silvagni risulta aver apposto la propria firma per l’accettazione dell’incarico professionale nel 2018, quale direttore tecnico della S.G.S. s.r.l.; 6) **ACEA Engineering Laboratories Research Innovation S.p.A.**: i rapporti di detta società con la S.G.S., da ricondurre alle annualità comprese tra il 2015 e il 2019, sono stati assicurati in gran parte per il tramite dei collaboratori tecnici operanti nella S.G.S. Tuttavia, a detti tecnici risulta sempre affiancata la figura del prof. Silvagni nel suo ruolo di direttore tecnico della S.G.S. In conclusione, la Sezione è del tutto convinta, malgrado le argomentazioni del Silvagni, che le prestazioni rese dal medesimo sino al 2019 integrino attività libero-professionale,

assolutamente incompatibile con quella istituzionale, avendo svolto funzioni a carattere tecnico-gestionali e questo in termini fattualmente concreti, anche se risulta aver rassegnato formali dimissioni dalla carica di direttore tecnico dalla A.F. Servizi dal 31 dicembre 2007. In conclusione, il primo giudice non ha travisato le risultanze documentali, avendo il docente effettivamente svolto attività libero-professionale, avvalendosi dello schermo societario.

La condotta dianzi descritta è rimproverabile al suddetto docente, come imposto dai fatti riportati in sentenza e diversamente da quanto opinato nell'appello principale, a titolo di dolo, stato soggettivo che esclude la rivendicata applicabilità della novella recata dalla l. n. 1/2026. In breve, quand'anche al punto 15.7 (pag. 35) la sentenza abbia indicato che *“l'attività espletata in seno alle società (...) sia stata foriera di danno, perché svolta in via continuativa e non occasionale, non consentita al convenuto (...), peraltro in assenza di qualsivoglia comunicazione e autorizzazione, che comunque non avrebbe eliminato i profili della gravità della colpa”*, la descrizione dei fatti in questa contenuti, anche con riguardo all'occultamento doloso, non escluso nella medesima condotta causativa del danno quale sua parte essenziale, induce a ravvisare il dolo nello svolgimento di attività libero-professionale e nelle sue conseguenze, come riportato nell'appello del Procuratore regionale.

Ciò premesso, il giudicante osserva che ancor prima delle modifiche apportate dall'art. 21 del d.l. n. 76/2020, la giurisprudenza aveva seguito un'interpretazione del dolo erariale come consapevolezza e volontà dell'azione o dell'omissione *contra legem*, con riguardo alla violazione delle norme giuridiche che regolano l'esercizio delle funzioni amministrative e alle sue conseguenze dannose per le risorse finanziarie pubbliche che devono,

anche queste, essere volute (Corte dei conti, Sez. III di app. n. 510/2004).

Sicché, le modifiche apportate dalla novella del 2020 hanno semplicemente trasposto in ambito erariale il riferimento al concetto di dolo penalistico, essendo stato chiarito per volontà normativa che *“la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso”*, non sussistendo dubbi sull’insufficienza dell’accertamento in ordine alla volontarietà della sola condotta antigiuridica ai fini della qualificazione in termini dolosi della responsabilità amministrativa (art. 1, co. 1 l. n. 20/1994). Anche il dolo eventuale è compatibile in quest’ultima forma di responsabilità, quale prefigurazione e accettazione del possibile verificarsi dell’evento lesivo da parte del soggetto agente, certamente ricavabile dalle modalità e dalle circostanze della condotta. Accedendo alle categorie assorbite dal settore della disciplina penalistica, emerge anzi che il dolo eventuale costituisce, per prassi in ambito amministrativo-contabile, la figura probabilmente più diffusa e più frequente di condotta intenzionale del reo. In breve, *“il dolo eventuale consiste nella volontà non dissuasa dalla rappresentazione dell’evento, accettato nell’evenienza del suo realizzarsi”* (Corte dei conti, Sez. II di app. n. 308/2021, Sez. I di app. n. 62/2026). Ai fini della prova della condotta intenzionale soccorrono alcuni *“indicatori spia”* rilevanti, tratti dalle categorie generali del diritto penale (Cass. S.U. penali n. 38343/2014) e da adattare allo specifico settore della responsabilità amministrativa. Ci si riferisce a precisi e differenti indicatori di circostanze legate all’azione, quali:

- i) le modalità che hanno contraddistinto la violazione (come l’utilizzo distorto di istituti);
- ii) la durata e la ripetizione nel tempo della condotta illecita, se è vero che una protrazione continua del comportamento

antigiuridico potrebbe indurre a ritenere dimostrata proprio l'accettazione dell'evento lesivo (Corte dei conti, Sez. III di app. n. 11/2022); *iii*) la probabilità che si verifichi l'evento: se dalla condotta in concreto tenuta è evidente il conseguente danno alle finanze pubbliche (in senso lato), è altamente probabile che l'evento commesso dal soggetto agente sia stato, quanto meno, previsto e accettato. In specie, non è validabile quanto affermato dall'appellante principale alla cui stregua la condotta del prof. Silvagni non sarebbe rimproverabile né a titolo di dolo né di colpa grave, nella tipizzazione operata dalla l. n. 1/2026 ma, tutt'al più, di colpa lieve, proprio per le modalità della sua realizzazione. Invero, lo svolgimento abituale di attività di socio attivo nelle due società di famiglia, che il docente non poteva assolutamente svolgere, emerge in maniera piana dall'accertamento puntuale e meticoloso svolto dalla Guardia di finanza e compendiato nell'informativa del 22 novembre 2022; i riscontri acquisiti attraverso gli enti committenti hanno evidenziato, di certo per il periodo 2012-2019, che le due società, ossia A.F. Servizi di Ingegneria a r.l. ed S.G.S. a r.l., hanno operato fornendo a committenti pubblici e privati servizi di consulenza, progettazione e servizi di ingegneria; nelle suddette, l'ing. Silvagni risulta di fatto socio attivo inquadrato nella struttura gestionale quale ingegnere *senior* con cariche di direttore tecnico; le funzioni tecnico-gestionali sono state rese per il tramite dello schermo societario, nell'ambito della libera professione. Nel corso di quasi 9 anni, il prof. Silvagni non ha mai informato il proprio Ateneo di detta attività, quantomeno per intimarne la cessazione; gli utili conseguiti, quand'anche non distribuiti, hanno contribuito a incrementare strutturalmente il patrimonio dell'interessato

nella misura in cui hanno concorso a formare la ricchezza dell'impresa.

Ricorrono, perciò, circostanze e indicatori spia inevitabilmente rilevanti che, valutati unitariamente, depongono per l'idea della consapevolezza in capo al docente sia dell'antigiuridicità della condotta che del pregiudizio (allo stato della giurisprudenza, anche nomofilattica, del tempo, anche se non seguita dalla sentenza impugnata) per l'amministrazione di appartenenza.

Ciò malgrado, il Collegio ritiene di non poter pervenire a una statuizione di condanna risarcitoria né nei termini pretesi dal Procuratore regionale nell'appello incidentale, impingenti verso un ristoro da mancata entrata nella misura di € 52.082,85, né nei termini accolti in sentenza, che apparentemente integrano un danno da violazione del sinallagma contrattuale, con quantificazione però rapportata non al trattamento stipendiale onnicomprensivo, per quella parte di energie lavorative profuse dal docente nell'attività assolutamente incompatibile, ma equitativamente a una quota (pari al 30%) di partecipazione agli utili determinata in € 8.765,00.

A tale stregua, all'accoglimento del secondo motivo dell'appello incidentale del Procuratore regionale osta la pronuncia nomofilattica n. 1/2025/QM/Proc, provocata proprio dall'odierno giudizio. In breve, l'appellante incidentale ritiene che l'art. 53 si applichi anche alle ipotesi di incompatibilità assoluta, essendo l'elemento unificante delle fattispecie la 'mancata autorizzazione', a prescindere dal fatto che l'attività in esame fosse o meno astrattamente autorizzabile. Da questo ha fatto discendere la configurabilità di un danno da mancata entrata pari all'intero compenso percepito e non riversato - determinato in una quota degli utili che se anche non distribuiti hanno contribuito a incrementare strutturalmente il

patrimonio dell'interessato - secondo il modello tipizzato al co. 7-bis dell'art. 53. Detto motivo di gravame è, tuttavia, sostanzialmente superato dalla sent. n. 1/2025/QM/Proc delle Sezioni riunite di questa Corte, che ha chiarito il corretto rapporto tra l'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957 e l'art. 53, commi 7 e 7-bis del d.lgs. 165/2001, nonché la netta distinzione tra incompatibilità assoluta e relativa e i rispettivi regimi di responsabilità. Infatti, il giudice della nomofilachia ha affermato il principio di diritto, dianzi richiamato, che limita *"L'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte ex art. 53, commi 7 e 7-bis del dl d.lgs. 165/2001 (...) alle sole situazioni d'incompatibilità relativa (...)".* Sicché, per gli incarichi assolutamente non autorizzabili (come quello di causa) gli effetti in sede erariale, al cospetto dei requisiti di legge, possono, eventualmente, consistere nella risarcibilità del danno patrimoniale riferibile alla violazione del dovere di esclusività e all'indebita percezione di emolumenti retributivi. Il danno, così accertato, può coincidere, nei casi più gravi, con l'intera retribuzione istituzionale erogata, ovvero, in situazioni di minore intensità, corrispondere all'inutile esborso sostenuto dall'Ente di appartenenza per remunerare il rapporto di esclusiva, o alle voci aggiuntive pagate per compensare l'impegno apparentemente profuso, ma non può mai essere considerato *in re ipsa* né automaticamente predeterminato *ex lege*. La decisione delle Sezioni riunite plasma, perciò, un principio di diritto che vincola sul piano interpretativo tutte le sezioni, incluse quelle di appello e in special modo questo giudice destinatario di un vincolo conformativo, atteso che le stesse hanno il compito di assicurare *"l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e nelle altre materie sottoposte alla giurisdizione contabile"* (art.

11, co. 1 c.g.c.). Pertanto, l'appello incidentale della Procura regionale per tale parte è da rigettare, sottraendosi la sentenza impugnata alle critiche in questo articolate. Da ultimo, la Sezione osserva che neppure la motivazione resa sul punto dalla prima sentenza è coerente con il suddetto orientamento nomofilattico, se non in termini di mera apparenza. Invero, il Collegio di prime cure, nell'aderire all'orientamento minoritario, poi sposato dalla sent. n. 1/2025/QM/Proc., ha ritenuto lo svolgimento di un'attività assolutamente incompatibile non rientrare nell'alveo dei commi 7 e 7-bis dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 e, quindi, non integrare un obbligo di riversamento. Difatti, ha considerato la fattispecie sussumibile in un danno da violazione del sinallagma contrattuale, parametrandolo a una quota percentuale (30%) degli utili ritratti dal reddito d'impresa. La sentenza, tuttavia, ha dato come meramente provata la lesione del sinallagma funzionale e l'argomentare è risultato poco coerente poiché il pregiudizio economico non è individuato nelle somme effettivamente percepite e non dovute nello svolgimento dell'attività istituzionale, ma in una percentuale degli utili d'impresa, configurando così non una lesione della prestazione lavorativa ma un obbligo di riversamento. In altri termini, la misura del 30% della partecipazione agli utili altro non è che il compenso indebitamente percepito per attività assolutamente incompatibili, il cui versamento è precluso dalla sentenza delle Sezioni riunite, che si tenta di far passare come violazione del sinallagma funzionale in relazione a quelle energie lavorative che il dipendente ha profuso per altra attività continuativa, peraltro già oggetto della voce di danno di € 243.000,70, che la sentenza ha limitato poi all'indennità di esclusiva. Ciò non trova condivisione nel Collegio per il

concreto rischio di una duplicazione delle poste risarcitorie. Pertanto, anche per tale danno, nell'importo da sentenza, il prof. Silvagni va mandato assolto.

[4] Da ultimo, la Sezione ritiene non provato sia il danno da lesione del sinallagma contrattuale, costituito, secondo la ricostruzione operata nel libello introduttivo e ribadita nel terzo motivo dell'appello incidentale del Procuratore regionale, dall'intero differenziale retributivo tra il regime di tempo pieno e quello di tempo definito, quantificato in € 243.000,70 per il periodo 2011-2020, sia il pregiudizio riconosciuto in sentenza limitato all'indennità di esclusiva, ossia all'assegno aggiuntivo di tempo pieno percepito nel periodo 2011-2019 e quantificato in € 100.761,00, ritenuto integrato per il mero svolgimento dell'attività eteronoma. A tal riguardo, le Sezioni riunite con la sent. n. 1/2025/QM/Proc. hanno affermato che, in materia di incompatibilità assoluta, non può configurarsi alcun automatismo risarcitorio, né una presunzione legale di pregiudizio, dovendo l'azione erariale conservare natura pienamente risarcitoria e richiedere la prova concreta della lesione del sinallagma contrattuale. La giurisprudenza di queste Sezioni di appello (Corte dei conti, Sez. I di app. n. 62/2026, Sez. III di app. nn. 155/2024 e 79/2025, Sez. II di app. n. 147/2022) ha precisato, tra l'altro, che la violazione del vincolo di esclusività non comporti *ipso iure* la debenza dell'intero differenziale retributivo tra tempo pieno e tempo definito, atteso che ogni alterazione del nesso sinallagmatico non può farsi discendere in automatico dallo svolgimento di incarichi esterni, richiedendo specifiche allegazioni a dimostrazione della concreta compromissione dell'attività istituzionale. In tali evenienze, *“la prova del danno, riferibile alla violazione del dovere di esclusiva e alla indebita percezione di emolumenti, può essere*

raggiunta anche avvalendosi di indici presuntivi gravi, precisi e concordanti desumibili dalle risultanze in atti (...), tali da lasciar presumere che il docente a tempo pieno abbia sottratto energie lavorative e inottemperato agli obblighi d'ufficio" (Corte dei conti, Sez. II di app. n. 147/2022, Sez. III di app. n. 348/2022). Sicché, in specie va provato il nocumento nella sua ontologica esistenza e, quindi, va dimostrato che il dipendente abbia sottratto energie lavorative all'amministrazione, o che le prestazioni siano state carenti, con grave pregiudizio del rapporto istituzionale. Perciò, in assenza di una espressa previsione normativa che imponga un obbligo di riversamento, devono ritenersi operativi i comuni principi in materia di onere della prova di cui all'art. 2697 c.c. con conseguente riparto dello stesso in capo alla Procura erariale, per ciò che concerne la prova del contestato pregiudizio, della condotta e del nesso di causalità che li avvince. Di tutta evidenza che l'elemento oggettivo del danno non può essere ritenuto una mera e automatica conseguenza dell'esercizio di un'attività extraistituzionale e identificato nell'illecita sottrazione (presunta, da parte dell'Attore) di energie lavorative e intellettuali all'Amministrazione di appartenenza, ma al contrario, deve essere positivamente e concretamente dimostrato attraverso la prova di una riscontrata minore resa del servizio, con abbassamento quantitativo e qualitativo delle prestazioni (Corte dei conti, Sez. I di app. nn. 56/2018 e 188/2019, Sez. III di app. n. 270/2022). Nel caso a giudizio, non è stata fornita prova della diminuzione di efficienza dell'apparato pubblico che si sia tradotta in una mancata o ridotta prestazione accademica di servizio o nella cattiva qualità dello stesso. Difatti, solo la dimostrazione di un effettivo pregiudizio qualitativo o quantitativo alla resa lavorativa può fondare una

condanna risarcitoria in quanto diviene priva di causa la retribuzione corrisposta con conseguente lesione del rapporto funzionale (Corte dei conti, Sez. II di app. nn. 183 e 277/2024, Sez. III di app. n. 239/2020). Di talché, la violazione dell'obbligo di esclusiva non consente di configurare dal mero esercizio delle suddette attività un danno in sé, quale danno-evento, ma volta per volta ne andrà scrutinato l'eventuale effetto dannoso e, perciò, il danno-conseguenza, consistente nella concretizzazione del rischio di lesione del buon andamento o di conflitto d'interessi. A tale stregua, le doglianze articolate dalla Procura regionale con il terzo motivo di gravame sono da rigettare, con conferma sul punto della prima sentenza. Detta statuizione assorbe anche il motivo impingente sulla limitazione del computo dell'indennità di esclusività al periodo 2011-2019, con esclusione del 2020, in ogni caso da rigettare perché la S.G.S. è stata ceduta a terzi nell'ottobre 2019, difettando così, anche sul piano fattuale, qualsiasi presupposto per estenderne il computo all'anno 2020. Da ultimo, occorre affrontare il terzo motivo dell'appello principale, in cui il prof. Silvagni lamenta l'assenza di ogni giustificazione a un minor trattamento stipendiale a fronte della radicale mancanza di apporti probatori dai quali desumere che il docente abbia distolto energie all'attività accademica. La prima sentenza ha ritenuto che il docente, proprio in conseguenza del mero svolgimento di attività assolutamente incompatibile, non avrebbe dovuto percepire l'indennità di esclusiva, parametrando il danno all'assegno aggiuntivo di tempo pieno. Tuttavia, il Collegio osserva che i principi suesposti, con riguardo al c.d. pregiudizio derivante dall'indebita opzione per il regime di tempo pieno, sono applicabili anche al minor trattamento stipendiale quale conseguenza

della violazione del patto di esclusività, soggiacendo alle medesime regole probatorie, a prescindere dalle poste che vengono o meno considerate nel computo della ridotta retribuzione. Sicché, anche il danno da violazione del patto di esclusiva necessita di essere concretamente provato, circostanza non inveratasi. In sostanza, la sua violazione e l'indebita percezione di emolumenti in ragione di questa non può evincersi dal mero svolgimento di attività declinate dal legislatore tra quelle assolutamente incompatibili con lo *status* di dipendente pubblico, dovendo emergere che le prestazioni svolte all'esterno abbiano arrecato un nocumento ovvero un detrimento delle funzioni istituzionali, in termini qualitativi e/o quantitativi, incidente, per via della reiterazione della condotta e del tempo a questa dedicato, della natura degli incarichi extraistituzionali, dell'entità del compenso ricevuto, sulle ore didattiche, di ricerca e di gestione, sul rapporto con gli studenti e sulle attività degli organi accademici. In specie, risultano elementi di segno opposto. Difatti, l'appellante principale ha dato atto, come avvalorato dalle emergenze documentali allegate, di aver svolto proficuamente l'attività di docente, aumentando le ore di insegnamento presso la facoltà, pubblicando numerosi contributi accademici, con riconoscimenti da parte dell'Ateneo, interagendo con gli studenti e con gli organi accademici. Sicché, in accoglimento del suindicato motivo dell'appello principale, la sentenza è da riformare, con assoluzione del prof. Silvagni. Conclusivamente, la Sezione in parte dichiara inammissibile, in parte rigetta l'appello principale in punto di prescrizione, con conseguente conferma della prima sentenza; nel merito, rigetta l'appello incidentale del Procuratore regionale e accoglie quello principale del prof. Silvagni, da mandare assolto da ogni addebito, con conseguente riforma

	della decisione impugnata, anche in punto di spese di giustizia, da ritenere	
	non dovute e, quindi, integralmente da compensare. Le spese di giustizia e	
	di lite del grado sono integralmente da compensare, ai sensi dell'art. 31, co. 3	
	c.g.c., stante il mutamento della giurisprudenza operato con la sent. n.	
	1/2025/QM/Proc e la soccombenza parziale reciproca delle parti.	
	P.Q.M.	
	La Corte dei conti, Sezione Prima giurisdizionale centrale di appello,	
	disattesa ogni contraria istanza, deduzione o eccezione, previa riunione degli	
	appelli iscritti al n. 61490/R.G. , dichiara in parte inammissibile e in parte	
	infondata l'eccezione di prescrizione sollevata dal prof. SILVAGNI	
	Guglielmo ; nel merito, definendo il giudizio, rigetta l'appello incidentale del	
	PROCURATORE regionale per il Lazio , accoglie l'appello principale	
	proposto da SILVAGNI Guglielmo e, per l'effetto, in riforma della sent. n.	
	48/2024 della Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, anche in punto	
	di spese di giustizia ivi liquidate da ritenere non dovute, lo assolve da ogni	
	addebito. Compensa integralmente le spese di giustizia e di lite del grado.	
	Manda alla segreteria della Sezione per gli adempimenti di competenza.	
	Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio, all'esito della pubblica	
	udienza del 5 marzo 2026.	
	Il Giudice Estensore	Il Presidente
	f.to Giovanni Comite	f.to Enrico Torri
	Depositata in Segreteria il 24/04/2026	
		Il Dirigente
		f.to Massimo Biagi
	Pag. 55 a 55	