



SENT. 112/2025

REPUBBLICA ITALIANA**In nome del Popolo Italiano****LA CORTE DEI CONTI****SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai seguenti magistrati:

Rita LORETO Presidente

Roberto RIZZI Consigliere

Nicola RUGGIERO Consigliere

Maria Cristina RAZZANO Consigliere

Ilaria Annamaria CHESTA Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di appello n. 61321 +1 promosso da

Alfonso Montella, nato a Napoli il 21.10.1970 (C.F. MNTLNS70R21F839N), rapp.to e difeso dall'avv. Andrea Abbamonte (C.F. BBMNDR62D18F839S) ed elett.te dom.to in Roma alla Via degli Avignonesi n. 5 (pec andreaabbamonte@avvocatinapoli.legalmail.it)

(appellante principale)

contro

Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Campania, in persona del Procuratore generale, con sede in Napoli, alla Via Ammiraglio Acton n. 35, (pec campania.procura@corteconticert.it);

(appellante incidentale)

Procura generale presso la Corte dei conti, in persona del

Procuratore generale, con sede in Roma alla Via A. Baiamonti n. 25,
pec procura.generale.appelli@corteconticert.it

per la riforma

della sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la
Regione Campania, n. 683 del 7 dicembre 2023.

Uditi, nella pubblica udienza del giorno 16 gennaio 2025, con
l'assistenza della dott.ssa Riccardo Giuseppe Carlucci, il Consigliere
relatore Ilaria Annamaria Chesta, l'avv. Andrea Abbamonte per
l'appellante Alfonso Montella e il V.P.G. Emanuela Rotolo per la
Procura generale.

Esaminati l'atto di appello principale e l'appello incidentale, gli altri
atti e i documenti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

1.Con la gravata sentenza la Sezione giurisdizionale per la
regione Campania ha condannato il convenuto Alfonso Montella
al pagamento, in favore dell'Università degli Studi di Napoli
“*Federico II*”, della somma di euro 106.019,76, oltre rivalutazione
monetaria e interessi legali, in parziale accoglimento della
domanda contenuta nell'atto di citazione in data 8 maggio 2023,
con cui la Procura regionale aveva evocato in giudizio Alfonso
Montella, nella qualità di professore di II fascia in regime di
tempo pieno dal 31.12.2014 presso l'Università degli Studi di
Napoli “*Federico II*”, per sentirlo condannare al pagamento, in
favore del suddetto Ateneo, della somma di euro 235.510,15,

oltre accessori, in relazione agli addebiti contestati conseguenti allo svolgimento di 21 incarichi esterni tra il 2016 e il 2021 in difetto delle prescritte autorizzazioni datoriali.

Nella prospettazione accusatoria l'illecito amministrativo contestato al Montella discendeva dalla condotta con cui l'interessato aveva intenzionalmente svolto numerosi incarichi esterni, in spregio della normativa sul cumulo di impieghi e in violazione dei propri obblighi di servizio, omettendo di riversare, in favore dell'Ateneo di appartenenza, gli ingenti compensi percepiti.

In punto di prescrizione risarcitoria, il requirente contestava il doloso occultamento del danno, insito nel serbato contegno omissivo, ravvisando il termine iniziale della prescrizione nella data del 12.07.2022 in cui era stata trasmessa la relazione investigativa della Guardia di Finanza.

Il complessivo danno addebitato, pari a euro 235.510,15, veniva articolato in due distinte voci, segnatamente individuate in euro 106.019,76, a titolo di emolumenti per incarichi esterni introitati e non riversati in favore dell'Ateneo di appartenenza e in euro 129.490,39, a titolo di differenze retributive tra il regime di impegno a tempo pieno e quello a tempo definito per violazione dell'obbligo di esclusiva.

2. Con la sentenza di primo grado la Sezione territoriale, dopo aver respinto l'eccezione d'illegittimità costituzionale dell'art 53, comma 7, d.lgs. n. 165/2001, nonché degli art. 67 e 86 c.g.c.

per contrasto con gli artt. 1, 24, 36, 41, 97 Cost., rigettando, parimenti, l'istanza di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, ha respinto altresì l'eccezione di prescrizione parziale dell'azione risarcitoria per il danno lamentato con riferimento alle annualità 2016 – 2017, individuando il *dies a quo* della prescrizione nel momento della trasmissione della relazione della Guardia di Finanza alla Procura contabile, avvenuta il 12.07.2022, con conseguente ritenuta tempestività dell'azione di responsabilità successivamente proposta in data 08.05.2023.

Il silenzio maliziosamente serbato dal Montella, in violazione degli obblighi di comunicazione e di autorizzazione stabiliti per lo svolgimento di incarichi esterni, è stato ritenuto integrare, *ex se*, un'ipotesi di doloso occultamento, non richiedendosi, al riguardo, ulteriori e diverse attività volte a dissimulare l'esistenza del pregiudizio.

In merito all'ambito delle consulenze liberamente espletabili il giudice di prime cure ha rilevato che le attività esercitabili senza autorizzazione dai professori universitari a tempo pieno sono soltanto quelle espressamente previste dagli artt. 11, d.p.r. n. 382/1980 e 53, comma 6, d.lgs. n. 165/2001, nonché dall'art. 6, l. n. 240/2010; in particolare, ha rilevato che quest'ultima disposizione – in base alla quale è consentito il libero esercizio di “...attività di collaborazione scientifica e di consulenza...” – pur determinando un ampliamento, rispetto alla previsione restrittiva contenuta nell'art. 11 del d.p.r. n. 382/80, della

possibilità di svolgere per i professori a tempo pieno attività consulenziali, non ne ammette, tuttavia, un esercizio generalizzato, nemmeno a seguito della disposizione di cui al citato art. 9, comma 2-ter, d.l. n. 44/2023. Infatti *“laddove si ammettesse un’incondizionata facoltà di prestare attività di collaborazione scientifica e di consulenza verrebbe meno ogni distinzione tra il rapporto di lavoro a tempo pieno e quello a tempo definito, con conseguente abrogazione tacita dell’impianto normativo su cui la stessa si fonda la quale, se del caso, dovrebbe essere disposta in modo espresso”*.

E’ stato ritenuto, quindi, coerente affermare che il summenzionato d.l. n. 44/2023 non ha mutato l’assetto ordinamentale vigente, confermando, invece, la tradizionale interpretazione della l. n. 240/2010 – che vieta ai professori a tempo pieno di svolgere consulenze libero-professionali non autorizzate, ad eccezione di quelle aventi natura scientifica - attraverso la codificazione di criteri, peraltro già individuati in sede pretoria, idonei a definire in maniera puntuale l’ambito di tale eccezione.

La Sezione territoriale ha, peraltro, ritenuto che, posto quanto appena asserito, nella fattispecie si evinca la sussistenza del solo requisito dello svolgimento individuale, in forma non organizzata, delle consulenze in contestazione, non rinvenendosi, per contro, gli ulteriori requisiti della natura scientifica e della occasionalità delle attività compiute. In

particolare, quanto al requisito della natura scientifica, è stato affermato che non “*risulta per tabulas prova alcuna che le consulenze svolte dal Montella siano riconducibili a finalità universitarie di ricerca tese alla diffusione, anche applicativa, di conoscenze di alta specializzazione e non già indirizzate ad un mero scopo di profitto. In ordine, poi, al requisito della occasionalità, la configurabilità dello stesso è chiaramente esclusa dallo svolgimento sistematico e continuativo di un cospicuo numero di incarichi (21) in un arco temporale di medio periodo (2016 - 2020), in favore di una pluralità di committenti, pubblici e privati e per emolumenti nel complesso considerevoli (euro 106.019,76)*”. Per quanto concerne i rimanenti incarichi in contestazione, concretizzatisi per lo più in attività ispettive e di verifica di conformità di opere, il Collegio ha riconosciuto pacificamente agli stessi natura libero – professionale, rilevando per essi un difetto di autorizzazione unitamente al mancato riversamento dei compensi guadagnati.

3. Con atto di appello il professor Montella ha impugnato la sentenza in epigrafe deducendo i seguenti motivi di gravame.

“I. Error in iudicando, violazione e falsa applicazione dell'articolo 1, comma 2, legge 14 gennaio 1994 n. 20, come modificato dall'articolo 3 del DL 23 ottobre 1996 n. 543, convertito in legge n. 639/1996 - parziale prescrizione della domanda”.

L'appellante ha preliminarmente rilevato come la Procura

regionale abbia attivato un'azione risarcitoria relativa a prestazioni eseguite nell'arco temporale 2016/2017, con atto di invito a dedurre in data 21 febbraio 2023, in assenza di atti interruttivi intermedi. Ha, quindi, censurato la sentenza di primo grado nella parte in cui non è stata rilevata l'intervenuta prescrizione per il lamentato danno erariale, affermando che il *dies a quo* della prescrizione non possa agganciarsi, come ritenuto dai primi giudici, alla scoperta del danno, bensì debba trovare applicazione la regola generale che fa decorrere il quinquennio prescrizione dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso. Ha rammentato, in proposito, come l'occultamento doloso presupponga l'esistenza di un'attività consapevole del titolare del rapporto di servizio, diretta a occultare il fatto generatore del danno erariale; circostanza da ritenersi insussistente nella fattispecie.

L'occultamento doloso del danno dovrebbe, infatti, considerarsi in modo differenziato rispetto al mero dolo, inteso quale elemento strutturale dell'illecito contabile, richiedendosi una ulteriore condotta, indirizzata a impedire la conoscenza del fatto. Nel caso di specie il convenuto non avrebbe tentato in alcun modo di nascondere l'attività in contestazione, avendola puntualmente dichiarata ai fini fiscali senza porre in essere alcuna azione fraudolenta tesa a eludere i controlli.

“II. Error in iudicando - violazione e falsa applicazione dell'articolo 53 d.lgs. n.165/2001, comma 7 in combinato

disposto con l'articolo 6, c. 10 della legge 240/2010 e con il Regolamento per l'autorizzazione di professori e ricercatori universitari allo svolgimento di incarichi extra istituzionali, approvato dall'Università degli studi di Napoli, Federico II, approvato con D.R. 2012/3641. Motivazione erronea e perplessa in ordine alla qualificazione delle attività oggetto di contestazione”.

L'appellante ha sostenuto che il primo giudice, pur riconoscendo che l'attività istituzionale svolta dal professor Montella consisteva in consulenze rese in qualità di esperto della materia e in forma non organizzata, avrebbe erroneamente ritenuto che tali attività, per le concrete modalità di esecuzione, avrebbero perso le caratteristiche necessarie per poter essere considerate compatibili con il regime di impiego pubblico a tempo pieno.

Il giudice di prime cure avrebbe erroneamente incluso tra le partite creditorie in contestazione la fattura n.3/2016PA del 15 novembre 2016, emessa nei confronti di A.n.a.s. s.p.a., per un parere reso quale esperto in merito alla documentazione di sicurezza delle gallerie Campotenese, Cillarese e Cerra, dell'autostrada SA-RC, mai incassata, come attestato dalla stessa A.n.a.s. s.p.a., con nota del 16 giugno 2022.

Dal novero delle fatture in contestazione andrebbe dunque espunta la predetta fattura.

“III. Error in iudicando - violazione e falsa applicazione dell'articolo 53 d.lgs. n.165/2001, comma 7, in combinato

disposto con l'articolo 6, c. 10 della legge n. 240/2010 e con il Regolamento per l'autorizzazione di professori e ricercatori universitari allo svolgimento di incarichi extra istituzionali, approvato dall'Università degli studi di Napoli, Federico II, approvato con D.R. 2012/3641. Motivazione erronea e perplessa in ordine la qualificazione delle attività oggetto di contestazione".

L'appellante rammenta preliminarmente che i professori universitari rappresentano una fattispecie particolare di dipendenti pubblici, rientrando tra le categorie c.d. “non contrattualizzate”. I loro doveri, divieti e incompatibilità sarebbero tuttora previsti dalla normativa e, in particolare, la legge n. 240 del 30 dicembre 2010 avrebbe decisamente innovato la materia, prevedendo che gli atenei si dotino di un regolamento interno che detti i valori fondamentali della comunità universitaria e disciplini le situazioni di incompatibilità, soprattutto con riferimento ai docenti a tempo pieno.

L'art. 6, c. 10 della l. n. 240/2010 indicherebbe le consulenze tra le attività liberamente espletabili dai docenti a tempo pieno e anche il regolamento per l'autorizzazione di professori e ricercatori universitari allo svolgimento di incarichi extraistituzionali della Università degli Studi di Napoli Federico II, approvato con D.R. n. 2012/3641 del 16 novembre 2012, avrebbe ricompreso tra le attività liberamente esercitabili quelle

di collaborazione scientifica e di consulenza.

I presupposti affinché la consulenza prestata dal docente a tempo pieno possa rientrare nella nozione di cui all'art.6, comma 10, della legge 240/2010 sarebbero i seguenti:

- prestazione resa a titolo personale e non in forma organizzata, ovvero non abituale ma saltuaria, ritenendo compatibili con il concetto di occasionalità anche quelle attività di consulenza che si ripetono più volte nel corso dell'anno senza tuttavia limitare la presenza e la produttività del docente in Ateneo;
- prestazione resa in qualità di esperto della materia, in quanto studioso della relativa disciplina e mediante applicazione dei risultati conseguiti con i propri studi, nelle tematiche connesse al proprio ambito disciplinare, riconducibile tipicamente al settore concorsuale di afferenza;
- attività che deve concludersi con un parere, una relazione, uno studio.

L'appellante ha richiamato anche l'atto MUR, prot. n. 1370 del 18.6.2019, il quale ha precisato i contenuti dell'atto di indirizzo prot.n. 39 del 14.5.2018, su invito dell'ANAC, formulato con delibera n. 1208 del 22.11.2017, con il quale sarebbe stata chiarita la disciplina vigente delle attività "*esterne*" dei professori e ricercatori.

Alla luce della richiamata normativa e giurisprudenza della Corte dei conti, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice di prime cure nel Capo 5.2 della sentenza appellata, le pretese

risarcitorie attoree relative alla prima parte del *petitum* (versamento all'Università di tutto quanto percepito per lo svolgimento di incarichi extraistituzionali) si appaleserebbero infondate, avendo il prof. Montella svolto consulenze del tutto saltuarie (quindi in quantità e con proventi non significativamente rilevanti, come vorrebbe invece la Corte campana) e liberamente esercitabili.

In tal senso si esprimerebbe anche il *"Regolamento per l'autorizzazione di professori e ricercatori universitari allo svolgimento di incarichi extraistituzionali"* - approvato dall'Università degli Studi di Napoli Federico II, con D.R. 2012/3641 del 16.11.2012, che all'art. 4, rubricato *"Attività liberamente esercitabili"*, comma 1, lettera p), prevederebbe, infine, che *"Fatto salvo il rispetto dei propri compiti istituzionali, purché non si determinino situazioni di conflitto di interessi con questa Università, l'autorizzazione non va richiesta quando trattasi di... h) attività di collaborazione scientifica e di consulenza, purché non si configurino come esercizio di attività libero-professionale..."*.

Da ultimo, nelle more dell'incardinamento del giudizio di prime cure, sarebbe intervenuto nuovamente il Legislatore, così da dirimere definitivamente ogni incertezza sulle attività extraistituzionali liberamente esercitabili da un docente universitario a tempo pieno, introducendo, con legge n. 74 del 21.6.2023, il comma 10-bis, dopo il comma 10 dell'art. 6, legge

240/2010 secondo cui *“I professori e i ricercatori a tempo pieno possono altresì assumere, previa autorizzazione del rettore, incarichi senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici o privati anche a scopo di lucro, purché siano svolti in regime di indipendenza, non comportino l'assunzione di poteri esecutivi individuali, non determinino situazioni di conflitto di interesse con l'Università di appartenenza e comunque non comportino detrimento per le attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'università di appartenenza”*.

Si tratterebbe, evidentemente, di un'interpretazione autentica della norma, che ne chiarirebbe gli ambiti di applicazione, con conseguente efficacia retroattiva della stessa.

Le attività contestate sarebbero:

a. di carattere evidentemente non abituale e sistematico ma occasionale;

b. generatrici di un reddito non superiore a quello derivante dall'impiego pubblico di docente e, dunque, rientranti nelle fattispecie indicate dall'Ateneo nel *"Regolamento per l'autorizzazione di professori e ricercatori universitari allo svolgimento di incarichi extraistituzionali"* di cui all'art. 4, comma 1, lett. f) - attività di valutazione - e lett. h) 2- attività di collaborazione scientifica e di consulenza, come emergerebbe dallo schema dettagliato nell'atto di appello (pag. 19 e ss.), nel quale vengono riportate, in ordine cronologico, tutte le fatture oggetto di contestazione, con indicazione dell'importo e

descrizione dell'attività svolta con relativo inquadramento normativo (cfr. dichiarazione sostitutiva di certificazione sottoscritta ex art. 46 d.P.R. 445/2000 dal Prof. Montella, in atti).

Ciò premesso, secondo l'appellante il giudice di prime cure, pur accertando il carattere non strutturale e continuativo dell'attività professionale del Montella, non si esprimerebbe in nessun modo né sulla questione dell'impegno orario né sul carattere episodico delle prestazioni consulenziali. Gli incarichi extraistituzionali in contestazione sarebbero comunque inerenti, per la quasi totalità, ad attività di consulenza scientifica sulla verifica e validazione di elaborati progettuali, in merito ad aspetti stradali dell'intero e più esteso complesso progettuale. Si tratterebbe di attività di consulenza a carattere occasionale, consistenti nell'analisi di alcuni elaborati di progetto, attinenti alla specifica competenza scientifica del prof. Montella nel Settore delle Infrastrutture stradali e nella valutazione della coerenza del contenuto con le prescrizioni di legge.

L'appellante ha aggiunto che, pronunciandosi in sede istruttoria su una fattispecie del tutto analoga alla presente, sia riguardo alla tipologia di incarichi conferiti che alla committenza, si è espressa la stessa UNINA che, con nota rettorale prot. 77805 del 2.8.2018, avrebbe qualificato gli incarichi extraistituzionali svolti da un ricercatore in regime a tempo pieno, in servizio presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale

dell'Università, per conto della Rina Check s.r.l. consistenti in consulenze scientifiche volte alla verifica e validazione di alcuni elaborati progettuali come "...attività liberamente esercitabili a norma di quanto disposto dall'art. 6, comma 10, della Legge n. 240/2010 e dell'art. 4 del Regolamento di Ateneo per l'autorizzazione di professori e ricercatori universitari allo svolgimento di incarichi extraistituzionali, emanato con D.R. n. 3641 del 16.11.2012....". Non potrebbe, dunque, dubitarsi della circostanza che il prof. Montella abbia assunto gli incarichi contestati nell'assoluta convinzione di agire nel rispetto della legge e di non nuocere in alcun modo all'Università, ritenendo, le attività poste in essere non necessitanti di alcuna previa autorizzazione da parte dell'Ateneo.

Sulla scorta dell'analitico riepilogo effettuato in ordine alle "pretese" consulenze illecite di cui all'atto di citazione introduttivo, l'appellante evidenzia i seguenti elementi:

- a) per ciascuno degli anni di riferimento il Prof. Montella ha svolto dai 2 ai 7 incarichi, tutti di importi assai ridotti o di consulenze scientifiche, circostanza questa che evidenzia il carattere "non abituale" dell'attività professionale pretesamente imputabile al docente: tale questione sarebbe stata sottaciuta dal Giudice di prime cure, che parlerebbe erroneamente di "cospicuo" numero di incarichi svolti nel quadriennio per eludere il problema della puntuale motivazione su un punto decisivo della

controversia;

b) in ordine alla "varietà" dei soggetti conferenti, la Corte di prime cure sembrerebbe voler ignorare che 13 incarichi su 21 nel quadriennio sono stati svolti per conto della società RINA CHECK; trattasi di società di verificazioni e controlli tecnici di processi produttivi, materiali e progetti. Nella specie il prof. Montella avrebbe prestato consulenza scientifica in ordine alla reale efficacia di alcune soluzioni tecniche adottate negli elaborati progettuali sottoposti a validazione. Nell'insieme, pertanto, anche la circostanza sulla pretesa varietà dei soggetti conferenti risulterebbe insussistente, con conseguente ulteriore vizio logico della motivazione;

c) in ordine alla posizione della società RINA CHECK - società di servizi quotata in Borsa già affidataria dei servizi pubblici connessi alla gestione del Registro Navale Italiano - dovrebbe precisarsi che le attività di validazione di progetti di interventi infrastrutturali erano svolte dal Prof. Montella anche in ragione di una pregressa attività autorizzativa dell'Ateneo, e proprio in favore di altro collega che aveva ricevuto analogo incarico da tale società di revisione; il giudice di prime cure non ne dà contezza nella sentenza oggetto di gravame;

d) pur rilevando l'assenza di un'organizzazione (studio, dipendenti, collaboratori) che possa condurre a

individuare nell'attività del Montella una stabile attività professionale, la Corte dei conti campana inspiegabilmente afferma che le prestazioni in contestazione, sebbene numericamente molto limitate, non sarebbero da considerarsi "occasional";

e) nulla argomenta infine il giudice di prime cure sulla rilevante circostanza, emergente *per tabulas*, che le attività svolte dal Montella hanno avuto un ridotto impegno orario stimato, per ciascuna annualità, nei casi più rilevanti, in circa 140 ore/anno (per il solo 2016), laddove per tutti gli altri anni le attività di consulenza hanno richiesto impegni orari dalle 20 alle 100 ore/anno.

Emergerebbero, con evidenza, sia il carattere saltuario delle prestazioni rese dal Prof. Montella in assenza di collaboratori e di uno studio professionale - un esiguo e non "cospicuo" numero all'anno - sia la circostanza che gli importi in contestazioni sono di molto inferiori allo stipendio percepito annualmente dal Prof. Montella come docente universitario, sia il carattere scientifico di tali consulenze, trattandosi di semplici pareri da esperto per la validazione di elaborati progettuali formulati da terzi.

“IV. Error in *judicando* - violazione e falsa applicazione dell'art. 53 del d.lgs 165/2001, comma 7, in combinato disposto con l'art. 6, comma 10, della legge 240/2010 e con il "regolamento per l'autorizzazione di professori e ricercatori universitari allo svolgimento di incarichi

extraistituzionali" approvato dall'Università degli studi di Napoli Federico II, con d.r. 2012/3 6 4 1 del 16.11.2012 e con la novella di cui all'art. 9, comma 2-ter del d.l. 44/2023 conv. in legge n. 74/2023 - motivazione erronea e perplessa in ordine alla qualificazione delle attività oggetto di contestazione”.

La novella di cui alla l. n. 74/2023, nel fornire l'interpretazione autentica dell'art. 6.10 della L. 240/2010, ha dunque precisato che tale norma vada intesa nel senso di consentire lo svolgimento di attività extra istituzionali di consulenza, realizzate in favore di privati ed enti pubblici, purché senza vincolo di subordinazione e in mancanza di una organizzazione di mezzi e persone preordinata allo svolgimento di tali attività.

All'intervento normativo chiarificatore non potrebbe attribuirsi una natura meramente confermativa dell'assetto legislativo di cui alla legge n. 240/2010 risultando, con evidenza, una portata innovativa.

V. “Error in *judicando* - violazione e falsa applicazione dell'art. 53 del d.lgs 165/2001, comma 7, in combinato disposto con l'art. 6, comma 10, della legge 240/2010 e con il "regolamento per l'autorizzazione di professori e ricercatori universitari allo svolgimento di incarichi extraistituzionali" approvato dall'Università degli studi di Napoli Federico III, con d.r. 2012/3641 del 16.11.2012 e con la novella di cui all'art. 9, comma 2-ter del d.l. 44/2023

conv. in legge n.74/2023 - motivazione erronea e perplessa

in ordine alla qualificazione delle attività oggetto di contestazione”.

L'appellante ha richiamato la recente pronuncia n. 172/2023 di questa Sezione che avrebbe individuato le coordinate ermeneutiche della giurisprudenza contabile in materia. Tale opzione ermeneutica ricondurrebbe il carattere scientifico della consulenza alla sola particolare esperienza in quello specifico settore del docente e non anche al collegamento universitario accademico della stessa.

È quanto sarebbe accaduto nel caso di specie, atteso che le consulenze in contestazione sarebbero state rese dal professor Montella quale esperto in materia in quanto docente del Dipartimento di ingegneria civile, edile e ambientale dell'Università di Napoli Federico II. Le stesse sarebbero consistite, per la quasi totalità, in attività di consulenza scientifica sulla verifica e validazione di elaborati progettuali, in merito ad aspetti stradali dell'intero e più esteso complesso progettuale.

L'assenza di uno studio professionale in capo al convenuto, di dipendenti, collaboratori e il ridotto impegno orario confermerebbero, pertanto, che le attività di consulenza prestate dal prof Montella rientrano nel novero di quelle attività occasionali consentite dalla legge 240/2010, come chiarito, con valenza retroattiva, dalla norma di interpretazione autentica di

cui alla legge 74/2023.

“VI. Error in *judicando* - violazione e falsa applicazione dell'art. 53 del d.lgs 165/2001, comma 7, in combinato disposto con l'art. 6, comma 10, della legge 240/2010 e con il "regolamento per l'autorizzazione di professori e ricercatori universitari allo svolgimento di incarichi extraistituzionali" approvato dall'Università degli studi di Napoli Federico II, con d.r. 2012/3641 del 16.11.2012 - motivazione erronea e perplessa sull'elemento soggettivo”.

Secondo l'appellante, sotto il profilo soggettivo, avrebbe dovuto essere valorizzata la circostanza che il professor Montella avesse assunto gli incarichi contestati nell'assoluta convinzione di agire nel rispetto della legge e di non nuocere in alcun modo all'Ateneo, tanto è vero che lo stesso avrebbe puntualmente dichiarato, ai fini fiscali, tutte le consulenze svolte, senza eludere i controlli dell'amministrazione. Meriterebbe, dunque, di essere riformata la sentenza appellata nella parte in cui qualifica le attività extraistituzionali svolte dal Prof. Montella come libero-professionali, in ragione di un asserito carattere "*continuativo*" e "*non occasionale*" degli incarichi ricevuti, della varietà dei soggetti conferenti gli incarichi e della mancanza del previo rilascio dell'autorizzazione, da parte dell'Università, per ciascun incarico di collaborazione scientifica.

“VII. Error in *judicando* - violazione e falsa applicazione dell'art. 53 del d.lgs 165/2001, comma 7, in combinato

disposto con l'art. 6, comma 10, della legge 240/2010 e con il "Regolamento per l'autorizzazione di professori e ricercatori universitari allo svolgimento di incarichi extraistituzionali" approvato dall'Università degli studi di Napoli Federico II, con d.r. 2012/3641 del 16.11.2012 - motivazione erronea e perplessa sull'utilizzo di partita IVA”.

Consapevole dell’assoluta debolezza dei profili di pretesa responsabilità per il Prof. Montella, la sentenza di prime cure si sarebbe soffermata in maniera peculiare sulla *questio* della partita IVA, per avvalorare la tesi della natura professionale delle consulenze.

L'appellante ha richiamato l'orientamento giurisprudenziale che ha ritenuto che la titolarità di una partita IVA, da parte di un docente universitario, soprattutto se non accompagnata dall'iscrizione in Albi professionali, non implicherebbe, automaticamente, che ogni attività fatturata sia contraria ai doveri di esclusività in quanto non sarebbe accertativa del carattere di abitualità e sistematicità della stessa. Questa pronuncia assumerebbe un valore di primario rilievo nell'interpretazione della normativa sulle incompatibilità dei professori universitari, sganciandosi dall'interpretazione tradizionale più restrittiva, collegata al formale possesso della partita I.V.A. da parte del docente. La richiamata sentenza avrebbe accolto una tesi sostanziale dell'incompatibilità, che andrebbe esaminata soprattutto in concreto, ossia valutando il

contenuto dell'attività esercitata, il suo carattere occasionale e non abituale, la mancanza di una struttura organizzativa tale da indurre alla considerazione di abitualità e professionalità, proprio come nel caso di specie. Sulla stessa linea interpretativa, si sarebbe collocata anche la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane.

“VIII. Error in iudicando - assenza di prova del dolo contabile rilevante ai fini della responsabilità erariale”.

In ordine all'ecceppita carenza del dolo contabile, rilevante ai fini della responsabilità erariale, nel Capo 5.3. la Corte campana avrebbe errato nel ritenere l'inapplicabilità della riforma di cui al d.l. n. 76/2020 art. 21, conv. in legge n.120/220, che richiede la prova della volontarietà dell'evento dannoso, reputando limitata la portata applicativa ai soli fatti compiuti a partire dalla data di entrata in vigore del decreto, avvenuta in data 27.7.2020.

Nel caso di specie, la Procura non avrebbe fornito alcuna prova che il Prof. Montella abbia compiuto azioni dolosamente volte ad arrecare un qualsivoglia danno all'Università. Erroneamente, pertanto, il giudice di prime di cure, pronunciandosi sul profilo soggettivo della pretesa "condotta illecita" posta in essere dal Montella, avrebbe reputato inapplicabile alla fattispecie *de qua* la novella introdotta dal d.l. n. 76/2020, conv. in legge n. 120/2020, art.21, viziando così apertamente l'*iter* argomentativo alla base della pronuncia appellata.

“IX. Error in iudicando - omessa pronuncia sul mancato

esercizio del potere riduttivo - carenza di istruttoria”.

La Corte regionale della Campania non solo non si sarebbe pronunciata in nessun modo sull'eccepita inconfigurabilità nel caso di specie dell'elemento soggettivo del dolo contabile, ma avrebbe omesso del tutto di pronunciarsi anche sul richiesto esercizio del potere riduttivo, invocato in ragione della sua assoluta buona fede, e quindi dell'inesistenza di un dolo contabile.

Anche sotto tali combinati profili, la sentenza n. 683/2023 meriterebbe di essere riformata. E invero, alla luce delle circostanze tratteggiate nei motivi che precedono (prescrizione del lamentato danno erariale - occasionalità delle prestazioni - reddito da attività extraistituzionali molto contenuto - mancata prova della volontarietà del danno - assenza di pregiudizio per l'attività accademica) la Corte di primo grado avrebbe dovuto quantomeno fare uso del potere riduttivo dell'addebito.

Sul punto l'appellante osserva che la materia è stata oggetto, negli anni di riferimento, di numerosi interventi normativi e giurisprudenziali e che lo stesso Settore Universitario avrebbe visto precisate, in sedi diverse (direttiva Crui, note Ministero, segnalazioni ANAC), le varie tematiche relative alla sostanziale inadeguatezza del dettato normativo che avrebbe originato dubbi e contenziosi tra gli Atenei e il personale docente. Non potrebbe dubitarsi che proprio con riferimento al concetto di consulenza scientifica vi siano stati orientamenti non univoci.

Alla luce della normativa applicabile in materia, come recentemente interpretata dalla legge 74/2023, che ha aggiunto il comma 10-*bis* all'art. 6, comma 10 della legge 240/2010, chiarendone la portata applicativa, le attività espletate dall'appellante sarebbero qualificabili come consulenze scientifiche libere, in quanto volte alla verifica e validazione di alcuni elaborati progettuali, senza svolgere ulteriori attività strumentali o esecutive.

“X. Error in iudicando - violazione e falsa applicazione dell'art. 53 del d.lgs 165/2001, comma 7, in combinato disposto con l'art. 6, comma 10, della legge 240/2010 - carenza di istruttoria - erronea quantificazione della somma richiesta”.

La Corte di prime cure ritiene inoltre che la somma richiesta dalla Procura sarebbe stata correttamente calcolata "al lordo delle imposte". Per l'appellante si tratterebbe di argomentazione non condivisibile in quanto, essendoci già stato un prelievo fiscale e uno previdenziale, a favore della P.A., sia al momento dell'erogazione del compenso, sia in sede di dichiarazione dei redditi, la pronuncia di primo grado lo costringerebbe a versare una somma maggiore di quanto effettivamente percepito, e l'Amministrazione andrebbe a incassare somme accessorie sui compensi che sono già state versate all'Erario e non sarebbero di competenza dell'Ateneo. In corretta applicazione dell'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165/2001, dalla somma richiesta andrebbe

quindi scomputata tutta la somma della maggiore IRPEF già pagata dal docente, in quanto versata a titolo d'imposta all'Erario, nonché le ritenute previdenziali.

“XI. Error in iudicando - omessa pronuncia sull'eccepita incostituzionalità dell'art. 53, comma 7, del d.lgs n. 165/2001 e/o degli artt. 67, 86 ss. codice giustizia contabile per violazione degli artt. 1, 24, 25, 36, 41, 97 della Costituzione”.

La Corte di prime cure avrebbe altresì omesso di pronunciarsi sull'eccepita incostituzionalità e contrasto dell'art 53, comma 7, d.lgs. n. 165/2001 e/o degli artt. 67, 86 ss. c.g.c., con gli artt. 1, 24, 36, 41, 97 Cost, invocando alcuni precedenti della Sez. giur. Lombardia secondo i quali l'art.53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001, laddove impone la refusione di tutto quanto introitato *contra legem*, regolerebbe legittimamente il prevalente buon funzionamento dell'azione pubblica e il leale e imparziale rapporto tra datore di lavoro pubblico e i suoi dipendenti. Anche sotto tale profilo, la sentenza meriterebbe dunque di essere riformata. La prevista restituzione all'Amministrazione di appartenenza di tutti gli emolumenti percepiti dal lavoratore per l'attività svolta in violazione dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, anche in sede erariale, in assenza di valutazione alcuna in ordine all'effettiva incidenza negativa della condotta e dell'attività così svolta sul corretto adempimento degli obblighi istituzionali del dipendente, o più in generale, sul buon

andamento dell'azione amministrativa e, in ogni caso, rispetto a tutti i profili essenziali delle altre azioni erariali, condurrebbe alla manifesta e ulteriore violazione dell'art.25 Cost., avendo tale previsione natura tipicamente "*punitiva*" e non essendo in alcun modo riconducibile all'inadempimento della prestazione lavorativa dedotta in contratto, con indebita e illegittima ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento del diritto alla vita privata e familiare (di cui all'art.8 CEDU), con violazione del principio di legalità (art.7 CEDU), non arbitrarietà dell'ingerenza dello Stato e giusto equilibrio tra gli interessi generali e la salvaguardia dei diritti dell'individuo (art.6, 8, 14 CEDU).

E ciò, *a fortiori*, nel caso di specie, laddove sarebbe pacifico che le prestazioni rese non avrebbero inciso in alcun modo sull'ordinario svolgimento dell'attività lavorativa dell'appellante né avrebbero suscitato alcun pregiudizio alla P.A., nell'assenza di ogni altro elemento (soggettivo e oggettivo) imposto in tutte le azioni di responsabilità.

Resterebbe, per tale via, violato anche l'art.97 Cost. atteso che, nel difetto di alcuna valutazione, l'Università si avvantaggerebbe di un "*arricchimento ingiustificato*", oggettivamente incompatibile con i principi di imparzialità e buon andamento della p.a. di cui al lesa art.97 Cost., oltre alla evidente lesione dell'art.24 Cost.

L'appellante ha chiesto, quindi, in conclusione: 1) in via preliminare, l'accoglimento delle eccezioni di prescrizione nei termini formulati nel primo motivo di appello; 2) riformare la

sentenza impugnata, dichiarando l'infondatezza dell'atto di citazione introduttivo o, in via subordinata, riformulando le voci di danno a carico del prof. Montella; 3) in via graduata, applicare il potere riduttivo tenendo conto delle circostanze comunque attenuanti, riducendo il più possibile la condanna a carico dell'appellante.

IV. La Procura regionale ha interposto un gravame incidentale, per la parziale riforma della sentenza in epigrafe.

Ha in primo luogo rilevato che l'appellante principale avrebbe meramente riproposto le censure alla citazione già fatte valere in primo grado, senza confutare in modo argomentato le motivazioni contenute nell'impugnata pronuncia, soprattutto in ordine all'attività professionale svolta dal docente, avuto riguardo a circostanze di fatto mai smentite quali la varietà di soggetti committenti, anche a livello internazionale, la varietà oggettiva degli incarichi, l'utilizzo effettivo della Partita Iva e della contabilità doppia, la costanza del flusso reddituale percepito, sintomo concreto di un lavoro intellettuale parallelo remunerato quanto quello di professore universitario.

In relazione alla ritenuta natura consulenziale e libera degli incarichi svolti, l'appellante incidentale ha rilevato che la disciplina introdotta dall'art. 6, comma 10 della legge n.240/2010 (c.d. legge Gelmini), entrata in vigore il 29 gennaio 2011, non potrebbe certo applicarsi agli incarichi conferiti in attuazione di un'occulta attività professionale mai comunicata,

mai autorizzata e in effetti giammai autorizzabile dall'Ateneo di appartenenza.

Ha quindi eccepito l'inaammissibilità dell'appello principale per violazione dell'art.190 c.g.c.. Dovrebbero ritenersi intangibili, nel merito, le statuizioni di condanna, pur parziale, decise a cura dei primi giudici.

Le argomentazioni avverse sarebbero state disattese sia nell'atto di citazione sia, con ampia ed esaustiva motivazione, dai primi Giudici, con richiami alla giurisprudenza contabile, anche d'appello, in tema di prescrizione, di occultamento doloso di tipo omissivo, di natura professionale degli incarichi, di continuità e abitudine della parallela attività di lavoro autonomo svolta dal prof. Montella, a totale insaputa degli organi di Ateneo.

Ha, inoltre, interposto un motivo di gravame incidentale reputando la pronuncia errata nelle parti in cui ha rigettato la domanda attorea relativa al “*differenza retributiva*” in ragione della violazione dell'obbligo di prestazione esclusiva in favore dell'amministrazione di appartenenza (capo 5.4, pagg.20-21).

Ha, quindi, dedotto “***Errore di diritto per violazione, falsa applicazione di norme sostanziali e processuali (artt. 10 e 11 del d.p.r. 382/1980, ripresi dall'art. 6 comma 8 della legge 240/2010; artt. 1218 e 2043, art. 95 c.g.c., art. 112 c.p.c.). Omesso riconoscimento del danno da lesione del dovere di esclusiva (capo 5.4). Erronea pronuncia rispetto alla domanda proposta. Motivazione erronea sulla causa***

petendi correlata alla seconda voce di danno”.

Nel respingere la domanda erariale sulla seconda voce di danno, la sentenza muoverebbe da un assunto sostanzialmente erroneo poiché, a dispetto delle premesse motivazionali, qualificherebbe come cumulo formale la convergenza delle due voci di danno, che in realtà si atteggierebbero a voci del tutto distinte, distinguibili e autonome. Sarebbe irrilevante che il danno da violazione del regime di esclusiva, scelto volontariamente dal docente, non sia ricompreso in una specifica norma di legge, al pari dell'omesso versamento ai sensi dell'art. 53, comma 7 T.U.P.I., poiché nell'ambito della disciplina in tema di danno erariale vigerebbe il principio di atipicità dell'illecito (artt. 1218, 2043 c.c.) che imporrebbe al docente inadempiente, nel caso di assunzione pattizia di un obbligo di *non facere*, di risarcire il danno derivante dalla condotta antigiuridica.

L'azione di danno erariale, pur con puntuali correttivi di legge, rivestirebbe natura risarcitoria. Non si verserebbe in alcuna ipotesi tipizzata di tipo sanzionatorio, poiché mai nella domanda si sarebbe fatto riferimento a fattispecie espressamente previste da una norma sanzionatoria.

La circostanza che il danno da violazione dell'opzione di esclusiva non sarebbe riconducibile all'alveo della responsabilità prevista dall'art. 53 commi 7 e 7 *bis* del d.lgs. 165/2001, ma che necessiterebbe di elementi probatori suoi propri, sarebbe affermazione del tutto neutra che non inficerebbe l'azionabilità

del danno erariale, stante la sua natura di illecito atipico. E in effetti, nel caso di specie, la Procura attorea avrebbe fornito ampia prova della violazione dell'esclusiva, producendo articolatissimi elementi documentali che ne avrebbero accertato, per ogni episodio, la sussistenza, la persistenza cronologica e la portata economica, al di là di ogni ragionevole dubbio.

Per quel che concerne l'inquadramento del danno da violazione del regime di esclusiva, esso sarebbe da intendersi quale documento da percezione indebita di retribuzione piena, per aver violato il regime a tempo pieno instauratosi in conseguenza del patto di opzione con il datore di lavoro pubblico. Opzione che a ben vedere discenderebbe dall'esercizio di un diritto potestativo riconosciuto in capo al docente, da formalizzare all'inizio dell'anno accademico, con apposita manifestazione di volontà, sempre revocabile.

Nel rapporto di lavoro che lega il docente a tempo pieno e l'Ateneo pubblico si configurerebbero due prestazioni a carattere sinallagmatico che giustificherebbero la remunerazione del regime prescelto: il docente, mediante espressa dichiarazione, avrebbe optato per non svolgere ulteriore attività lavorativa rispetto alle funzioni pubbliche (*pactum de secundum officium non agendo*); conseguentemente l'Ateneo remunererebbe l'esclusiva con una retribuzione piena rispetto al professore a tempo definito, che diventerebbe indebita se si provasse la violazione dell'esclusiva stessa.

In termini civilistici sarebbe agevole ritenere che il patto di opzione s'innesta su una causa dotata di propria autonomia giuridica nel rapporto di lavoro, incidendo, peraltro, sullo *status* del docente, dipendente pubblico, integrandolo di diritti patrimoniali, di aspettative di carriera e di doveri di fedeltà che costituirebbero una ragione autonoma della quota di retribuzione maggiorata, a prescindere dall'esecuzione, in concreto, della prestazione attesa o richiesta (durata e qualità delle ore di insegnamento).

La Procura avrebbe contestato, invero, la violazione del rapporto di servizio, con specifico e limitato riferimento alla differenza retributiva corrisposta dall'Ateneo nell'indotto presupposto dell'ossequio da parte del docente al dovere di esclusiva, senza potersi o doversi inoltrare nel sostenere una valutazione sulla qualità o sulla minor quantità dell'insegnamento svolto dal docente.

Nella fattispecie in esame rileverebbe il danno connesso alla violazione dell'esclusività della prestazione, resa operativa da un'opzione proveniente proprio dal convenuto inadempiente.

Dovrebbe, quindi, essere affermato che la parte di retribuzione erogata nell'inesistente presupposto che il docente intrattenesse un rapporto di lavoro in esclusiva con l'Università integra danno erariale, sicché le componenti retributive che contribuivano a costituire il trattamento stipendiale per un rapporto di lavoro dai connotati diversi da quelli reali integrerebbero prestazioni

oggettivamente indebite e, perciò, costituirebbero danno per l'ente erogante. Si tratterebbe di forme di tutela erariale sorrette dalle medesime ragioni, onde non apparirebbe assolutamente commendevole per l'integrità del formante giurisprudenziale indulgere verso una categoria di dipendenti pubblici (professori universitari) a detrimento di un'altra (medici in regime pubblicistico).

Ha quindi concluso chiedendo, in accoglimento del presente gravame, la riforma dell'impugnata sentenza con condanna, in favore dell'Università degli Studi Federico II di Napoli, dell'appellato incidentale nei termini di cui alla citazione di prime cure (€ 235.510,15) e precisamente dell'importo di ulteriori € 129.490,39 percepiti quali trattamenti economici non dovuti, in violazione del regime di impiego pubblico in esclusiva e a tempo pieno, oltre rivalutazione e interessi sino al saldo.

V. Ha ritualmente depositato le conclusioni nel giudizio la Procura generale invocando, in via preliminare, la riunione degli appelli e la declaratoria di inammissibilità del gravame per indeterminatezza, ex art. 190 c.g.c..

A parere della Procura, il gravame sarebbe inammissibile per violazione del principio di sinteticità, sancito dall'art. 5 c.g.c., che trasmoderebbe nella violazione dell'obbligo di specificità dei motivi d'appello, di cui all'art. 190, comma 2, c.g.c. Deve, infatti, rilevarsi che l'atto di appello del prof. Montella, di ben 48 pagine, articolato in undici motivi, molti dei quali ridondanti e ripetitivi,

comprometterebbe la chiarezza espositiva, in contrasto con il richiamato “preciso dovere processuale” (Cass. n. 19100/2006, Cass. Sez. Lav., sent. n. 17698/2014 e n. 17178/2014).

In via subordinata, il Collegio dovrebbe valutare la censurata violazione anche ai sensi e per gli effetti dell’art. 95, comma 3, c.g.c., che consente al giudice di trarre argomenti di prova dal contegno delle parti nel processo, nonché dell’art. 4, comma 7, del D.M. n. 55 del 2014, in base al quale costituisce elemento di valutazione negativa, in sede di liquidazione giudiziale del compenso del difensore, l’adozione di condotte abusive tali da ostacolare la definizione dei procedimenti in tempi ragionevoli.

In merito all’eccezione di prescrizione ha rammentato che, in presenza di un obbligo giuridico di informare, secondo la giurisprudenza consolidata contabile, nonché della Corte di cassazione civile e penale, l’occultamento potrebbe estrinsecarsi non solo in una condotta ulteriore rispetto a quella generatrice del danno, ma anche in una semplice omissione “quando chiaramente riguardi atti dovuti, ai quali, cioè, il debitore è tenuto per legge”.

Di talché, come da richiamato orientamento giurisprudenziale, l’inadempimento all’obbligo di notificare l’Ateneo e/o di farsi previamente autorizzare l’incarico esterno ex art. 53, comma 7, del d. lgs. n. 165/2001, integrerebbe un doloso occultamento del danno cui consegue il differimento del *dies a quo* del decorso della prescrizione alla “*data della sua scoperta*”.

Avuto riguardo al secondo motivo di gravame, l'attore pubblico avrebbe integralmente dimostrato, per tutti gli incarichi contestati, il danno da omesso versamento, anche per quello relativo alla fattura n. 3/2016 PA. Negli atti del fascicolo di primo grado risulterebbero, infatti, depositati il contratto di incarico professionale e la relativa ricevuta bancaria circa la fattura sopra richiamata.

In merito all'operata quantificazione del danno al lordo delle imposte, la questione sarebbe stata risolta in sede nomofilattica dalle Sezioni riunite di questa Corte con la sentenza n. 13/2021/QM.

Con riferimento alla questione della natura occasionale ovvero continuativa dell'attività prestata dal prof. Montella, la Corte territoriale avrebbe condivisibilmente rilevato che il cospicuo numero di incarichi nell'arco temporale di un quinquennio, in favore di una pluralità di committenti, sia pubblici sia privati, per emolumenti nel complesso considerevoli (106.019,76 euro) avrebbe necessariamente condotto a escludere l'occasionalità dell'attività esterna.

Richiamando la giurisprudenza in materia, ha evidenziato che la legge n. 240/2010 non avrebbe in alcun modo liberalizzato lo svolgimento indiscriminato di qualsiasi attività consulenziale, continuando a non essere consentita la consulenza in senso ampio, ma ammettendosi la mera collaborazione scientifica con la quale non potrebbe, in ogni caso, coincidere, confondendosi,

l'attività libero professionale svolta per conto di privati o di enti pubblici. Tale attività, infatti, rimarrebbe vietata anche a seguito dell'entrata in vigore del richiamato art. 6, comma 9, il quale non avrebbe fatto altro che ribadire il divieto già sancito dall'art. 11 D.P.R. n. 382/1980. In particolare, la suddetta attività non potrebbe essere intesa nel senso che essa sia incentrata sulla risoluzione di problematiche concrete, né essere volta a soddisfare unicamente interessi e necessità di soggetti terzi committenti; inoltre, dovrebbe essere resa a titolo personale e non in forma organizzata, di natura assolutamente occasionale, costituendo una prestazione resa dal docente universitario in quanto studioso della disciplina. Sotto il profilo delle concrete modalità di esecuzione dell'attività consulenziale, l'art. 9, c. 2-ter, del d.l. n. 44 del 22 aprile 2023, inserito dalla legge di conversione 21 giugno 2023, n. 74, si porrebbe in linea anche con i principi enucleati dalla giurisprudenza contabile.

Quanto alla definizione di dolo applicabile al caso di specie, ha osservato che la Corte territoriale ha fatto buon governo del principio, ormai granitico, espresso da copiosa giurisprudenza secondo cui la novella contenuta nel richiamato art. 21 d.l. n. 76/2020 avrebbe portata sostanziale, incidendo su uno degli elementi costitutivi della fattispecie dell'illecito erariale e non potrebbe, dunque, applicarsi a fatti commessi prima della sua entrata in vigore, ai sensi dell'art. 11 disp. prel. c.c..

In conclusione, il Procuratore generale ha chiesto di dichiarare

inammissibile l'appello principale, per i motivi esposti in narrativa e comunque rigettarlo nel merito perché infondato; ha, inoltre, chiesto di accogliere l'atto di appello incidentale del Procuratore regionale.

All'udienza pubblica, l'avv. Abbamonte ha illustrato le motivazioni svolte negli scritti difensivi. In relazione all'eccezione di violazione del principio di sinteticità degli atti, si è rimesso alle valutazioni del Collegio, pur evidenziando la complessità della vicenda. Si è soffermato sulle competenze professionali dell'appellante e sul relativo concetto di consulenza scientifica.

Ha sottolineato la natura personale, occasionale e non organizzata dell'attività di consulenza svolta dall'appellante. Ha riferito in merito alle circostanze fattuali dell'odierna vicenda, anche sotto il profilo del contesto universitario in cui il prof. Montella ha svolto il proprio incarico.

Infine, ha argomentato sull'insussistenza dell'elemento soggettivo del danno, anche in considerazione del contenuto impegno professionale. Ha concluso come in atti.

Il P.M. ha insistito per l'inammissibilità dell'appello principale per violazione del principio di sinteticità. Sull'individuazione del *dies a quo* del termine prescrizione si è riportato alle argomentazioni svolte nelle proprie conclusioni. Sotto il profilo oggettivo, ha ritenuto che gli incarichi professionali svolti dall'appellante non possano essere ricondotti ad attività di natura scientifica. In particolare, ha sottolineato la non

occasionalità dell'attività svolta e la consistenza, sotto il profilo economico, dei relativi compensi. Ha ritenuto configurato l'elemento soggettivo del dolo, in considerazione della ripetitività delle condotte, dei compensi percepiti e dell'inequivoco dato normativo. In ordine all'appello incidentale, si è opposto all'eccezione preliminare di inammissibilità per genericità, avendo esso puntualmente indicato il capo di sentenza che si intende impugnare. Nel merito, sotto il profilo del danno differenziale, ha sottolineato che l'obbligo di esclusiva posto in capo al professore universitario che sceglie un regime a tempo pieno va a integrare ulteriori obblighi che si instaurano in virtù del contratto e che sono tra loro autonomi. Sotto il profilo probatorio, ha sottolineato l'irragionevolezza di imporre alla Procura l'onere di dimostrare l'incidenza negativa sulla qualità della prestazione universitaria svolta dal dipendente. Ha concluso come in atti.

L'avv. Abbamonte ha replicato brevemente sulla asserita violazione del principio di sinteticità degli atti.

Al termine della discussione il Collegio ha assunto la causa in decisione

Ritenuto in

DIRITTO

I. Preliminarmente va disposta la riunione degli appelli promossi avverso la medesima sentenza, ai sensi dell'articolo 184 c.g.c..

II. Ancora, in via preliminare la Procura generale ha eccepito

l'inammissibilità dell'appello formulato dal Prof. Montella sostenendo che l'impugnazione non conterrebbe alcuna specifica critica alla sentenza, sostanziandosi in una mera riproposizione e ripetizione delle argomentazioni già esposte per contraddire alla domanda di primo grado.

L'appello sarebbe quindi inammissibile per genericità e ridondanza poiché, pur deducendo formalmente pretese violazioni di norme di legge, comunque non articolerebbe puntuali motivi a sostegno della violazione dedotta.

L'eccezione, per quanto puntualmente motivata, si configura infondata.

Deve infatti essere rilevata l'estrema prossimità del gravame alla soglia dell'inammissibilità per violazione del principio di sinteticità, sancito dall'art. 5 c.g.c., integrante la violazione dell'obbligo di specificità dei motivi di appello di cui all'art. 190, c. 2 c.g.c..

Come chiarito dalla giurisprudenza contabile l'obbligo di redazione degli atti processuali in modo "*chiaro e sintetico*", espressamente imposto dall'art. 5, non solo al giudice e al pubblico ministero, ma anche alle parti private, costituisce principio generale di immediata applicazione nel processo contabile dovendo ribadirsi che "*l'introduzione del principio di sinteticità nel codice di giustizia contabile si pone in linea di continuità con quanto previsto nel codice del processo amministrativo (c.p.a.) del 2010 e nell'ambito della riforma del*

processo civile, in occasione della c.d. “riforma Cartabia” (d.lgs. n. 149 del 2022), dando attuazione allo specifico criterio di delega contenuto nell’art. 1, c. 17, lett. d) della legge n. 206 del 2021, facendosi conseguire a tali considerazioni che la stringatezza argomentativa non è più solo una delle possibili modalità espositive, ma è divenuta indispensabile connotato di ogni forma di esternazione, per tutti gli attori del processo” (Corte dei conti, Sez. I., n. 210/2024). Va evidenziato che, pur non essendo prevista nel codice di giustizia contabile una specifica sanzione processuale per violazione del dovere di sinteticità, “ciò non rende l’art. 5 c.g.c. un enunciato con efficacia meramente esortativa, esente da conseguenze per le eventuali condotte non congruenti, ben potendo l’inosservanza del dovere di redigere gli atti processuali in modo chiaro e sintetico, integrare l’assenza di “specificità” dei motivi, anche nel processo dinanzi alla Corte dei conti” (Sez. I app., n. 210/2024).

Si osserva peraltro che l’art. 190, comma 2, c.g.c., nel prevedere il contenuto dell’atto di appello non impone che i motivi d’appello assumano una determinata forma o ricalchino pedissequamente, con diverso contenuto, la decisione appellata, ma richiede, a fini di ammissibilità, semplicemente che si possa individuare, in modo chiaro ed esauriente, il “*quantum appellatum*” (in termini, Corte conti, Sez. II d’appello, nn. 186/2024, 28/2023; id., Sez. II d’appello, n. 379/2021). Al riguardo è stato precisato che “*La specificità dei motivi non va,*

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

Va dunque ribadito che l'obbligo di specificare i motivi di gravame è adempiuto in presenza di una critica, ancorché implicita, idonea a contrastare la motivazione della sentenza impugnata, fermo restando che il grado di specificità non può essere stabilito in via generale e assoluta né in senso rigoroso e formalistico, bensì guardando al concreto contenuto dell'atto (cfr. Corte conti, Sez. II appello, n. 516/2019). Va ribadito che l'appello deve affiancare *"...alla parte volitiva una parte argomentativa, che confuti e contrasti le ragioni addotte dal primo Giudice, senza che occorra l'utilizzo di particolari forme sacramentali o la redazione di un progetto alternativo di decisione da contrapporre a quella di primo grado, tenuto conto della permanente natura di revisio prioris instantiae del giudizio di appello, il quale, come mezzo di gravame a critica libera, mantiene inalterata la sua diversità rispetto alle impugnazioni a critica*

vincolata” (Cass., 19 marzo 2019, n. 7675).

Ebbene, nel caso di specie l’impugnazione proposta dal Montella, per quanto a tratti ridondante e iterativa, risulta soddisfare i requisiti di ammissibilità in quanto l’atto di gravame individua comunque sia il *devolutum* che i risultati attesi dalla pronuncia di appello. Infatti, pur ripercorrendo in parte anche la ricostruzione già sviluppata nelle difese di primo grado, l’appellante argomenta le censure alla sentenza di primo grado in ordine al preteso errore nella valutazione circa l’individuazione del *dies a quo* della prescrizione, in ordine alla qualificazione delle attività consulenziali, alla ravvisabilità di una condotta illecita dannosa connotata da dolo oltre ai criteri di quantificazione del danno.

L’eccezione, dunque, è infondata e può procedersi nell’esame dei motivi di appello.

III. Con il primo motivo di gravame l'appellante ha impugnato la sentenza di prime cure nella parte in cui è stata respinta l'eccezione di prescrizione, con riferimento alle partite di danno relative alle annualità 2016-2017. Nel caso di specie, avendo la Procura regionale attivato un'azione risarcitoria con atto di invito a dedurre contestuale alla messa in mora, notificato in data 21.2.2023 e non essendo stati posti in essere atti interruttivi intermedi, ad avviso dell’appellante dovrebbe ritenersi intervenuta la prescrizione per il lamentato danno erariale quanto alle annualità 2016-2017.

Il motivo è privo di fondamento giuridico.

La statuizione recante il rigetto dell'eccezione di prescrizione è meritevole di piena conferma in quanto perfettamente aderente ai principi costantemente enunciati dalla giurisprudenza contabile in merito all'individuazione del *dies a quo* della prescrizione, ai sensi dell'art. 1, c. 2, della l. n. 20/1994.

Del tutto condivisibilmente il primo giudice, risultando pacificamente l'assenza di una rituale richiesta di autorizzazione in relazione alla pluralità di incarichi contestati, ha ritenuto che il prof. Montella sia venuto meno ai suoi obblighi di informazione e di comunicazione con l'Università, con ciò venendo a essere integrato l'elemento dell'occultamento doloso del danno.

Come costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Sezione, il doloso occultamento del danno, nella materia della responsabilità contabile, va inteso come fattispecie rilevante non tanto soggettivamente (in relazione a una condotta commissiva occultatrice del debitore), quanto obiettivamente, in relazione all'impossibilità dell'amministrazione di conoscere il danno e, quindi, di azionarlo in giudizio ex art. 2935 c.c. (*ex plurimis* Corte dei conti, Sez.II app., n. 186/2023, n. 129/2020, n. 344/2019, n. 1094/2015, n.592/2014).

Non è quindi revocabile in dubbio che l'inadempimento all'obbligo di richiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi esterni abbia dato consistenza a un occultamento doloso del danno, in ragione del quale deve ritenersi

procrastinato il *dies a quo* della prescrizione alla data della scoperta del danno, ai sensi dell'art.1, comma 2, della legge 20/1994, coincidente – come correttamente affermato dal primo giudice - con la trasmissione della relazione della Guardia di Finanza alla Procura contabile, avvenuta il 12 luglio 2022.

Si deve al giudice di legittimità (Cass. civ. n.392/1967, id. n. 125/1979, n. 11348/1998, n.2030/2010) l'affermazione, pienamente condivisa dalle sezioni di appello di questa Corte, per cui, in presenza di 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, in particolare restando “maliziosamente” silenti (*ex plurimis* Corte dei conti, Sez. III app. n. 55/2017; Sez. II app. nn. 358/2023, 38/2023, 45/2022, 351/2023, 724/2018, 150/2022, 221/2022, 265/2022, 337/2022, 161/2023; Sez. I app. n.160/2021).

Del resto, con riferimento ai docenti universitari a tempo pieno, il quadro normativo in materia (art. 60 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3; art. 11 d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382; art. 53, c. 7, del d. lgs. n. 165 del 2001) pone a carico degli stessi un preciso obbligo di acquisizione dell'autorizzazione da parte dell'Ateneo di appartenenza, con la conseguenza che l'omessa comunicazione dello svolgimento di attività esterne all'Amministrazione di appartenenza si traduce in una condotta volontariamente occultatrice, idonea ad appuntare il *dies a quo* del decorso del

termine prescrizione al momento in cui viene svelato il fatto dannoso.

A salvaguardia del precetto costituzionale di esclusività del rapporto di pubblico impiego di cui all'art. 98 Cost., la *ratio* dell'obbligo comunicativo, infatti, è quella di porre l'amministrazione di appartenenza nella condizione di conoscere, preventivamente, la qualità e la quantità degli incarichi esterni di volta in volta espletati dal dipendente, anche per poter valutare eventuali conflitti di interesse con le funzioni istituzionali.

In relazione a tali incarichi, ferma restando l'intenzionalità della condotta in violazione delle norme sull'incompatibilità degli incarichi, deve ritenersi pienamente integrato il profilo dell'occultamento doloso del danno, ancorché lo stesso richieda un'ulteriore condotta, commissiva od omissiva, indirizzata ad impedire la conoscenza del fatto *"che può comprendere la commissione stessa del fatto dannoso ma che deve, tuttavia, includere anche atti commissivi od omissivi (quid pluris), specificamente volti a impedire la scoperta di una lesione patrimoniale, sia questa ancora in fieri oppure a nascondere un danno già prodotto"* (Corte dei conti, Sez. II, nn. 119/2024 e 337/2022; Sez. I, n. 363/2018; Sez.III, nn. 127 del 06.4.2016; 55 del 02.2.2017).

Nella fattispecie è infatti pacifico e incontestato che l'odierno appellante non abbia mai comunicato, né previamente richiesto,

l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi contestati, così eludendo gli obblighi cui era tenuto per legge.

Né rileva, in senso contrario, che il docente non abbia posto in essere comportamenti volti a nascondere all'Ateneo l'attività extra istituzionale svolta, che l'abbia esercitata apertamente, che abbia fatturato in regime IVA tutte le prestazioni atteso che *“tutti i descritti comportamenti non integrano adempimento ex art. 1218 c.c. degli obblighi infungibili di informazione posti a suo carico nei confronti dell'Ateneo, ponendosi su un piano diverso ed influente ai fini di causa l'eventuale rispetto di obbligazioni di altra natura, gravanti nei confronti del Fisco o di altri soggetti”* (Corte dei conti, Sez. II, n. 351/2023 e n. 186/2023).

Sulla base di tali premesse non può trovare accoglimento il dedotto motivo, risultando pacifica l'omissione della presentazione delle richieste autorizzative, relativamente a tutti gli incarichi per i quali è intervenuta condanna in primo grado, risultando acclarato il doloso occultamento del danno cui consegue il differimento del *dies a quo* del decorso della prescrizione alla *"data della sua scoperta"* e quindi al momento in cui l'amministrazione di appartenenza ha acquisito le informazioni relative allo svolgimento di incarichi non autorizzati e alla percezione dei relativi compensi.

Il motivo va quindi respinto e la sentenza va confermata anche in punto prescrizione.

III. Con diversi motivi di gravame l'appellante deduce violazione

e falsa applicazione dell'articolo 53 d.lgs. n. 165/2001, dell'articolo 6, c. 10 della l. n. 240/2010 e del regolamento per l'autorizzazione dei professori e ricercatori universitari allo svolgimento di incarichi extraistituzionali, approvato dall'Università degli Studi di Napoli, con decreto rettorale 3641/2012, nonché motivazione erronea e perplessa in ordine alla qualificazione delle attività oggetto di contestazione.

Secondo l'appellante, alla luce dell'articolo 6, c. 10 della l. n. 240/2010 e del richiamato atto regolamentare, le consulenze dovrebbero essere ricomprese tra le attività liberamente espletabili dai docenti a tempo pieno.

Anche il regolamento approvato dall'Università, all'articolo 4, recante “*Attività liberamente esercitabili*”, avrebbe infatti escluso la necessità di autorizzazione delle attività di collaborazione scientifica e di consulenza, tra le quali dovrebbero essere ricomprese le prestazioni rese dal Montella.

Nel terzo, come in diversi altri motivi, la difesa del Montella ribadisce la censura alla qualificazione operata dalla sentenza di prime cure in ordine alle attività oggetto di contestazione, rilevando, in particolare, l'erroneità della motivazione in merito alla ritenuta assenza di carattere scientifico delle consulenze svolte, che dovrebbero ritenersi pareri resi, in qualità di esperto, per la validazione di elaborati progettuali di terzi, con carattere di occasionalità. L'appellante evidenzia come le attività dal medesimo prestate non avessero prodotto un reddito superiore

a quello derivante dal rapporto di lavoro instaurato con l'Università.

Con il quarto motivo di appello si contesta anche l'interpretazione fornita dal giudice di prime cure all'art. 9, comma 2-ter, d.l. n. 44/2023, convertito nella legge n. 74/2023, relativamente alla lettura estensiva che sarebbe riconducibile alla norma interpretativa, diversamente da quanto affermato dal primo giudice. Con il quinto motivo viene ancora contestata la definizione di consulenza, assunta dal Collegio, asserendo che le prestazioni svolte dal prof. Montella: i) sono di numero ridotto su base annuale; ii) non presuppongono un'attività organizzata; iii) hanno richiesto un impegno limitato sotto il profilo temporale.

I plurimi profili di censura, come dedotti nei diversi motivi di gravame, si appalesano giuridicamente infondati, fatta eccezione per il solo aspetto riguardante la norma interpretativa di cui all'art. 9, comma 2-ter, d.l. n. 44/2023, convertito nella legge n. 74/2023, limitatamente alle consulenze *“per motivi di giustizia”*.

Come evidenziato, a più riprese, da questa Sezione, l'intervento della legge n. 240/2010, nel comparto riferito ai docenti universitari, non ha comportato stravolgimenti nel regime autorizzativo delle attività extraistituzionali autorizzabili, mantenute distinte da quelle assolutamente incompatibili con l'impiego pubblico.

Secondo una classificazione di matrice giurisprudenziale, le

attività extraistituzionali che possono astrattamente riguardare il dipendente pubblico possono distinguersi in “assolutamente incompatibili”, “consentite” e “consentite previa autorizzazione” (ex plurimis Cass. civ., sez. lav. n. 27420/2020, menzionata da Corte dei conti, Sez. III, n. 215/2024).

Nella richiamata giurisprudenza la latitudine di cui si discute è stata definita nel senso che “nell’alveo delle attività extraistituzionali assolutamente incompatibili con lo status di dipendente pubblico sono ricondotte tutte le attività che presentino i caratteri della abitudine e professionalità idonee a disperdere all'esterno le energie lavorative del dipendente e ciò al fine di preservare queste ultime e tutelare il buon andamento della p.a. che risulterebbe turbato dall'espletamento, da parte dei propri dipendenti, di attività imprenditoriali caratterizzate da un nesso tra lavoro, rischio e profitto” (Cass. Civ., sez. lav. n. 27420/2020, richiamata dal Corte dei conti, Sez. III, n. 215/2024); il tutto con la precisazione che “le incompatibilità in questione operano in maniera oggettiva e automatica, senza che occorra una valutazione sull’intensità dell’impegno o sui riflessi negativi riscontrabili sul rendimento nel servizio e sull’osservanza dei doveri di ufficio” (Cass. civ, sez. lav., sent. 19 gennaio 2006, n. 967 richiamata dal Corte dei conti, Sez. III, n. 215/2024).

Quanto alle attività autorizzabili va rilevato che con la previsione di cui all’art. 6, c. 10 della legge n. 240/2010 ha trovato piena conferma la scelta legislativa di vietare ai docenti universitari in

regime di tempo pieno le attività retribuite non previamente autorizzate e di ribadire la natura assolutamente incompatibile dell'esercizio di attività imprenditoriali o libero-professionali, sanzionabili anche sul piano disciplinare (Corte dei conti, Sez. II app. n. 165/2021).

La stessa disposizione, nell'ammettere l'esperibilità di consulenze da parte dei docenti a tempo pieno, è stata oggetto di un'interpretazione sistematica, in combinato disposto con il successivo comma 12 - che reca la disciplina dei professori a tempo definito - consentendo di individuare una linea di demarcazione netta nelle attività consulenziali ammissibili, in ragione della diversa configurazione del rapporto organico dei docenti universitari (a tempo pieno e a tempo definito). Mentre per i docenti a tempo definito lo svolgimento delle *“attività libero-professionali e di lavoro autonomo, anche continuativo”* (c.12) trova il solo limite nell'assenza di conflitto di interesse con l'ateneo, l'attività consulenziale esperibile dal docente a tempo pieno, ai sensi dell'art. 6, c.10, della legge n. 240/2010, è necessariamente connotata dal carattere prettamente scientifico dell'attività da rendersi, in coerenza con il regime rafforzato di esclusività che necessariamente caratterizza il rapporto organico di tal fatta, limitando, da un lato, la facoltà di libero svolgimento delle attività extraistituzionali, a fronte della possibilità di assunzione di cariche accademiche e di sviluppo di carriera, precluse ai professori a tempo definito.

In tale cornice, la giurisprudenza di questa Sezione ha chiarito come non possa ritenersi sussistere “alcuna contraddizione tra l’art. 11 d.P.R. n. 382/80 e l’art. 6 legge n. 240/2010. Ed invero, come già visto, l’art. 60 d.P.R. n. 3/57 prevede espressamente l’incompatibilità del regime a tempo pieno dei professori universitari “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”, facendo espressamente salve talune attività, tra cui le “perizie giurate”....L’incompatibilità con lo svolgimento dell’attività libero-professionale risulta ribadita dall’art. 6, comma 9, legge n. 240/2010” per cui “il comma 10 del medesimo art. 6, letto in correlazione del precedente comma 9, lungi dall’eliminare il divieto già recato dal d.P.R. n. 382/1990, si (è) limitato ad innovare le attività extra-istituzionali liberamente espletabili (anche in assenza di preventiva autorizzazione da parte dell’Amministrazione di appartenenza) dai professori a tempo pieno.... In definitiva, non sussiste contraddizione alcuna tra il D.P.R. n. 382/80 e la legge n. 240/2010. I medesimi provvedimenti legislativi si inseriscono, anzi, in un più ampio quadro normativo, relativo alle incompatibilità della generalità dei dipendenti pubblici, connotato da intima coerenza ed incentrato, in particolare, sull’art. 53 d.lgs. n. 165/2001 e s.m.i., nel cui contesto vanno, dunque, interpretate ed applicate anche le disposizioni specifiche relative ai professori universitari” (Corte

dei conti, Sez. II app, n. 284/2022 e precedenti ivi richiamati della medesima Sezione di appello).

E' stato altresì evidenziato che *“le deroghe introdotte con la legge Gelmini non possono che essere di stretta interpretazione, proprio in quanto 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, comma 9), che trova 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 app., nn. 172/2023, 147/2022 e 369/2021).

Va quindi ribadito l’orientamento già espresso da questa Sezione, secondo il quale *“la locuzione attività di collaborazione scientifica e di consulenza deve essere interpretata in chiave restrittiva, non essendo consentita qualsiasi attività di consulenza esterna, bensì soltanto quella di carattere scientifico, ossia tale da involgere peculiari conoscenze e competenze maturate a un livello di altissima specializzazione nella materia...mentre deve ribadirsi, al contempo, che quella consentita non è la “consulenza in senso ampio”...ma, al contrario, quella di “collaborazione scientifica” di cui condivide la*

natura....L'attività di consulenza, infatti, non va intesa come qualcosa di diverso dalla collaborazione scientifica, di cui conserva la stessa natura e caratteristiche e non può in ogni caso coincidere, confondendosi, con l'attività libero-professionale svolta per conto di privati o di enti pubblici (Sez. 1^a app. sent. n. 80/2017)" (Corte dei conti, Sez. II app., n. 172/2023).

Diversamente opinando, "se si desse un'interpretazione più estensiva della normativa, un docente a tempo pieno sarebbe libero di fare qualsiasi attività genericamente definita di consulenza con il pubblico e con il privato in maniera continuativa, il che sarebbe in aperto contrasto con lo spirito dello stesso comma 10 e, in particolare, con il richiamato comma 9" (Corte dei conti, Sez. I, n. 457/2021; Sez. II n. 172/2023; Sez. I n. 80/2017).

Ancora in merito ai caratteri della detta attività, resta fermo che la stessa "non può essere intesa nel senso che essa sia incentrata sulla risoluzione di problematiche concrete, né essere volta a soddisfare unicamente interessi e necessità di soggetti terzi committenti; inoltre, dev'essere resa a titolo personale e non in forma organizzata, di natura assolutamente occasionale, costituendo una prestazione resa dal docente universitario in quanto studioso della disciplina, nelle tematiche connesse al proprio ambito disciplinare; essa deve, poi, concludersi con un parere, una relazione o uno studio" (ex multis, Corte conti, Sez. I n. 386/2022; Sez. II nn. n. 290/2023, 94/2022, 147/2022, 221/2022, 337/2022; Sez. III n. 95/2022).

In tale contesto, del tutto destituita di fondamento si appalesa la censura mossa nei confronti della statuizione del primo giudice che ha condivisibilmente escluso, nella fattispecie, *“gli ulteriori requisiti della natura scientifica e della occasionalità delle attività compiute...”*.

Sono state condivisibilmente poste in evidenza dal primo giudice alcune circostanze indicative della natura professionale delle attività svolte, quali *“la titolarità di partita IVA n. 05826501218 attribuita in data 10.09.2007, ed ancora attivamente utilizzata, riferita alla omonima ditta individuale, esercente l’attività di Studi di ingegneria (codice attività 74.20.F), con luogo di esercizio e domicilio fiscale in Napoli, via Chiatamone n. 57;*

b) partecipazione societaria del 25% alla società “I.C.S. Centro Sperimentale di Ingegneria S.r.l.”, con sede in Napoli, via Terracina n. 357, costituita in data 16.02.2004;

c) partecipazione societaria del 33% della società “AGS IDEAS S.r.l.” con sede in Napoli, via Francesco Caracciolo n.15, costituita in data 03.08.2016;

d) svolgimento nel periodo 2016 - 2021 di incarichi extraistituzionali risultanti dalle dichiarazioni modello 770 - quadri AU presentate dai committenti in qualità di sostituti d’imposta, con inserimento, a cura del percipiente, degli importi ricevuti nei quadri RE delle dichiarazioni dei redditi, modelli “Unico PF” annualmente presentate ai fini fiscali”.

Tali circostanze costituiscono indici significativi del carattere

professionale di quanto espletato dal Montella, in attuazione degli incarichi conseguiti, nella sua qualità di “*esercente l’attività di Studi di ingegneria (codice attività 74.20.F)*”, in forza della quale risultano fatturati.

D’altro canto, il numero (21) degli stessi, nell’arco temporale sopra indicato, ne conferma la natura non certo occasionale, così come l’importo decisamente consistente di quanto complessivamente percepito per le attività extraistituzionali, risultando, sul punto, del tutto opinabile e privo di ancoraggio normativo il raffronto prospettato dall’appellante con l’entità della retribuzione conseguita per l’attività istituzionale.

Il Collegio è chiamato, inoltre, a valutare il motivo con il quale l’appellante ha invocato un’interpretazione estensiva dell’articolo 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, alla luce della novella normativa, recata dall’art. 9 della legge n. 74 del 21 giugno 2023, rubricato “*Riorganizzazione del Ministero dell’università e della ricerca e potenziamento dell’attività di ricerca*”.

La disposizione prevede, al comma 2-bis, che “*All’articolo 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, dopo il comma 10, è aggiunto il seguente: “10-bis. I professori e i ricercatori a tempo pieno possono altresì assumere, previa autorizzazione del rettore, incarichi senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici o privati anche a scopo di lucro, purché siano svolti in regime di indipendenza, non comportino l’assunzione di poteri esecutivi*

individuali, non determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza e comunque non comportino detrimento per le attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'università di appartenenza". Il comma 2-ter del medesimo articolo 9 dispone che "Il primo periodo del comma 10 dell'articolo 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, con specifico riferimento alle attività di consulenza, si interpreta nel senso che ai professori e ai ricercatori a tempo pieno è consentito lo svolgimento di attività extra-istituzionali realizzate in favore di privati o enti pubblici ovvero per motivi di giustizia, purché prestate senza vincolo di subordinazione e in mancanza di un'organizzazione di mezzi e di persone preordinata al loro svolgimento, fermo restando quanto previsto dall'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214".

Reputa il collegio che la richiamata disposizione interpretativa, di cui al comma 2-ter, non assuma portata innovativa ed estensiva in merito ai caratteri identificativi della "consulenza", considerandola liberamente espletabile senza previa autorizzazione, ma assuma piuttosto effetti ricognitivi della lettura restrittiva del concetto di consulenza, privilegiata dalla costante giurisprudenza contabile.

Basti rilevare la scelta lessicale, compiuta dal legislatore, nella norma interpretativa, in raffronto con la disciplina di cui al nuovo comma 10-bis, per l'assunzione di ulteriori incarichi.

Per gli incarichi “*senza vincolo di subordinazione, presso enti pubblici o privati **anche a scopo di lucro**, purché siano svolti in regime di indipendenza e non comportino l’assunzione di poteri esecutivi individuali...*” è comunque imposta la necessaria acquisizione della “**previa autorizzazione del Rettore**” (grassetto aggiunto).

Viene in tal modo ribadito il netto discrimine tra le consulenze di carattere eminentemente scientifico, liberamente espletabili a favore di “*privati o enti pubblici ovvero per motivi di giustizia*”, dagli altri incarichi espletabili a favore di “**enti... privati anche a scopo di lucro**”, per i quali si ribadisce la necessità di previa autorizzazione del Rettore.

Nella norma interpretativa, finalizzata a delimitare il perimetro della nozione di consulenza, il riferimento risulta limitato ai “*privati*”, senza la specificazione “*...enti anche a fini di lucro*”, riportata solo nel comma 10 *bis*, con riguardo agli altri incarichi, per i quali si rafforza l’obbligo di previa autorizzazione.

Secondo un’interpretazione letterale e sistematica, il riferimento esplicito agli “*enti ...privati anche a scopo di lucro*”, contenuto solo nel comma 10 *bis*, con riguardo a incarichi da autorizzarsi, e volutamente escluso dal legislatore nella disposizione interpretativa della nozione di consulenza, rafforza la linea interpretativa che reputa liberalizzata esclusivamente la consulenza quale prestazione di un’opera di natura intellettuale, a carattere prettamente scientifico, ammessa dalla norma

interpretativa solo a favore di “*privati*”, non venendo riprodotta la formula “*enti anche a scopo di lucro*”.

Ai sensi del comma 10-*bis*, per qualsiasi prestazione resa a favore di società a scopo di lucro, resta infatti l’obbligo di previa necessaria autorizzazione del Rettore.

Così delimitato l’ambito di applicabilità della disciplina delle consulenze ai “*privati*”, oltre agli enti pubblici, trovano piena conferma e si rafforza la solidità delle coordinate ermeneutiche individuate dalla giurisprudenza contabile, in linea con quanto disposto anche dall’art. 11 del d.P.R. n. 382/1980, che “*restringono la consulenza ammissibile a quella avente carattere scientifico, il cui contenuto, cioè, consiste in una prestazione di opera intellettuale resa da un esperto nel proprio campo disciplinare, in modo non organizzato, non implicante lo svolgimento di attività tipicamente riconducibile alle figure professionali di riferimento, non comprensiva di prestazioni a carattere strumentale o esecutivo e che si chiuda con una relazione, un parere, uno studio...*” (Corte dei conti, Sez. II app., n. 172/2023; Sez. I App., n. 15/2023; Sez. III App., n. 473/2023).

A conferma dell’esposta opzione ermeneutica va rilevato come nello stesso comma 10-*bis* venga ribadita la preclusione assoluta a incarichi che contemplino l’“*assunzione di poteri esecutivi*”, neppure autorizzabili.

In piena coerenza con il delineato orientamento è da leggersi

l'art. 4 comma 1, lettera p) del regolamento dell'Ateneo, approvato con D.R. 2012/3641 del 16.11.2012, che ricomprende, tra le "Attività liberamente esercitabili", esclusivamente le *“attività di collaborazione scientifica e di consulenza, purché non si configurino come esercizio di attività libero-professionale ...”*.

Del tutto correttamente, dunque, il giudice di prime cure ha affermato che *“l'art. 6 legge 240/2010, pur determinando un ampliamento rispetto alla previsione restrittiva contenuta nell'art. 11 D.p.R. n. 382/1980, della possibilità di svolgere per i professori a tempo pieno attività consulenziali, non ne ammette, tuttavia, un esercizio generalizzato, nemmeno a seguito della disposizione di cui al citato art. 9, comma 2-ter d.l. n. 44/2023... Appare dunque coerente ritenere che il summenzionato d.l. n. 44/2023 non ha mutato l'assetto ordinamentale vigente, confermando invece la tradizionale interpretazione restrittiva di cui alla legge n. 240/2010 che vieta ai professori a tempo pieno di svolgere consulenze libero-professionali non autorizzate, ad eccezione di quelle aventi natura scientifica... ”*.

Il Collegio reputa che l'impostazione del primo giudice vada pienamente confermata, fatta eccezione per il profilo relativo alle consulenze da ritenersi ammissibili, senza previa autorizzazione, *“per motivi di giustizia”*.

Quest'ultimo deve ritenersi l'unico ambito in cui, alla luce della norma interpretativa, sia ammissibile una lettura estensiva della

nozione di consulenza, da ritenersi riferibile ora, grazie all'ampia portata della perifrasi, a tutte le consulenze, a carattere tecnico/scientifico, rese in sede giudiziale; non solo, quindi, a quelle disposte d'ufficio ma anche a quelle rese a favore delle parti.

Va rilevato, sul punto, che l'articolo 11 del d.P.R. n. 382/1980 faceva espressamente salve, quali attività qualificabili come non libero professionali e consentite, ai sensi della normativa di settore, le *“perizie giudiziarie”* oltre alla *“partecipazione ad organi di consulenza tecnico scientifica dello Stato, degli enti pubblici territoriali e degli enti di ricerca”*.

Non ignora questo Collegio che, precedentemente all'entrata in vigore della norma interpretativa di cui all'art. 9, comma 2-ter d.l. n. 44/2023, che, come detto, ha ricompreso tra le consulenze da ritenersi ammissibili, senza previa autorizzazione, quelle *“per motivi di giustizia”*, la giurisprudenza contabile aveva a più riprese affermato che nella locuzione *“perizie giudiziarie”*, di cui all'articolo 11 del d.P.R. n. 382/1980, dovessero farsi rientrare solo le consulenze tecniche d'ufficio, ovvero quelle espletate su incarico dell'autorità giudiziaria (*ex plurimis* Corte dei conti, II, n. 284/2022, n. 369/2021; Sez. I, n. 457/2021).

In alcuni precedenti di questa Sezione tale opzione ermeneutica veniva, peraltro, privilegiata in considerazione del tenore dei regolamenti interni degli atenei, che espressamente limitavano

le consulenze ammissibili, in assenza di autorizzazione, alle sole perizie affidate dall'autorità giudiziaria.

In particolare, nella pronuncia n. 186/2023 di questa Sezione si evidenziava chiaramente che *“se la locuzione “perizie giudiziarie” di cui ha alla richiamata norma statale potrebbe teoricamente... ingenerare dubbi sull'individuazione del suo ambito applicativo, tuttavia, l'indicazione specifica contenuta nel citato regolamento universitario è tale da non lasciare spazio ad alcuna altra interpretazione che non sia quella innanzi data”*, ovvero quella maggiormente restrittiva.

Come detto, l'ampia locuzione contenuta nella norma di interpretazione autentica di cui all'articolo 9, comma 2-ter d.l. n. 44/2023, in assenza di norme regolamentari dal tenore restrittivo, consente di sciogliere i dubbi interpretativi già evidenziati nella sentenza di questa Sezione n. 186/2023 e di accedere a una definizione maggiormente *lata* delle consulenze liberamente espletabili *“per motivi di giustizia”*, ricomprendendovi anche le consulenze tecniche di parte.

Le consulenze tecniche di parte sono certamente rese in ambito giudiziario e, conseguentemente, per i *“motivi di giustizia”* prescritti dal legislatore.

Il consulente di parte è, infatti, un soggetto esperto nello specifico settore o ramo scientifico rilevante in una determinata causa e il suo ruolo è quello di affiancare il consulente tecnico d'ufficio, nell'espletamento del suo incarico, consentendo il

pieno spiegamento del principio del contraddittorio anche nello svolgimento del segmento processuale demandato, per i profili tecnici, all'ausiliario del Giudice, in ragione delle sue specifiche competenze tecnico/scientifiche. Il consulente tecnico di parte, nell'espletamento del suo incarico, formula osservazioni a supporto o in critica nei confronti della relazione del consulente tecnico d'ufficio, sottoponendo a verifica anche le scelte metodologiche assunte dal CTU.

Tale dinamica si pone quale espressione di una dialettica processuale che consente non solo alla parte che lo incarica, ma allo stesso Giudice una migliore comprensione e valutazione degli aspetti tecnici della causa, sottoponendoli al plurimo riscontro delle diverse prospettive provenienti delle parti processuali.

Il consulente di parte si pone quindi come figura essenziale del processo, necessaria a garantire i diritti di difesa e la pienezza del contraddittorio anche nell'espletamento delle attività demandate al consulente tecnico d'ufficio.

Alla luce di tali elementi deve ritenersi espletabile, anche in assenza di autorizzazione, l'incarico di cui alla fattura 2016-01, avente oggetto "*Consulenza tecnica relativa al Procedimento n. 715/2016 R.G.N.R. - Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vibo Valentia. Anticipo. ...*", dell'importo lordo di euro 6.100,00 (pag. 5 atto di citazione) e la fattura n. 1/2020, riferita alla consulenza tecnica di parte per l'incidente stradale del 21

novembre 2019 nel Comune di Napoli, intersezione fra via Crispi e via Biagio da Morcone, per l'importo lordo di euro 1.624,40 (pag. 9 atto di citazione).

Deve, invece, trovare conferma la pronuncia di primo grado, relativamente alla qualificazione delle prestazioni descritte nelle seguenti fatture, trattandosi di incarichi che comprendono, con tutta evidenza - come da descrizioni dello stesso appellante-attività direttamente riguardanti fasi operative di progetti di numerose opere, anche di rilevante impatto, le cui verifiche di conformità appaiono direttamente funzionali alla realizzazione delle stesse:

- Fattura: 2016-02. *“Oggetto: lavori di realizzazione del Turkenbashi International Seaport Project. Verifica di progetto (preliminary) denominata design review basis and approval: attività di ispezione nella verifica di conformità alla normativa vigente e agli Employer's Requirements degli elaborati Design Basis e Overview con riferimento agli aspetti tecnici legati alla progettazione stradale e ferroviaria”*. Importo lordo €. 1.253,55.

- Fattura: 2016-03. *“Oggetto: Lavori di realizzazione del nuovo ospedale di Monopoli-Fasano. Servizio di verifica della progettazione preliminare e clinico gestionale con riferimento agli aspetti tecnici legati a Infrastrutture per la mobilità”*. €. 1.319,55.

- Fattura: 2016-04. *“Oggetto: Servizio di rilascio parere di accertamento del livello di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea, come impartito dal d.lgs. n. 264 del 5*

ottobre 2006, relativamente alle gallerie della Tangenziale di Napoli S.p.A. Si tratta di attività di valutazione di sicurezza delle gallerie Capodimonte, Vomero, M. Sant'Angelo e Solfatara della Tangenziale di Napoli, ai sensi dell'art. 2.3 all. 4 del d.lgs. n. 264/2006. €. 5.368,00.

Fattura: 2016-05. Oggetto: *Lavori di prolungamento del sottopasso ferroviario "Lecce". Servizio di verifica della documentazione costituente il progetto definitivo, così come modificato e integrato a seguito di proposte di migliorie formulate in fase di gara e verifica del progetto esecutivo con riferimento agli aspetti tecnici legati a infrastrutture per la mobilità e stima dei costi e dei tempi.* Importo lordo €. 2.019,43.

- Fattura: 2016-06. Oggetto: *Lavori di realizzazione del Turkenbashi International Seaport Project. Verifica di progetto (preliminary) denominata design review and approval: attività di ispezione nella verifica di conformità alla normativa vigente e agli Employer's Requirements degli elaborati Design Basis e Detailed con riferimento agli aspetti tecnici legati alla progettazione stradale e ferroviaria".* Importo lordo €. 22.498,36.

Fattura: 2017-01. Oggetto: *Lavori di realizzazione del Turkenbashi International Seaport Project- verifica di progetto denominata design review basis and approval: attività di ispezione nella verifica di conformità alla normativa vigente e agli Employer's Requirements degli elaborati Design Basis e Overview con riferimento agli aspetti tecnici legati alla progettazione*

stradale e ferroviaria...". Importo lordo €. 5.278,21.

Fattura: 2017-02. "Oggetto: Lavori di prolungamento del sottopasso ferroviario "Lecce". Ripetizione verifica del progetto esecutivo con riferimento agli aspetti tecnici legati a infrastrutture per la mobilità e stima dei costi e dei tempi...". Importo €. 659,78.

Fattura: 2017-03. "Oggetto: Impianto di trattamento rifiuti in località Alli. Verifica di conformità alla normativa vigente con riferimento agli aspetti tecnici legati a infrastrutture per la mobilità...". Importo lordo €. 923,69.

Fattura: 2018-01. "Oggetto: Attività di ispettore nella verifica di conformità alla normativa vigente con riferimento agli aspetti tecnici legati a infrastrutture per la mobilità del progetto esecutivo del Supporto operativo nord presso l'Aeroporto Internazionale di Napoli...". Importo lordo €. 1.187,60.

Fattura: 2018-02. "Oggetto: Consulenza scientifica consistente nella redazione del parere di esperto terzo in merito alla segnaletica di indicazione ex art. 134 D.P.R. 495/92, Regolamento di Esecuzione e di Attuazione del Nuovo Codice della Strada...". Importo lordo €. 2.638,90.

Fattura: 2019-02. "Oggetto: Attività di ispettore nella verifica di conformità alla normativa vigente, con riferimento agli aspetti tecnici legati a "Armamento ferroviario, sicurezza ferroviaria e interferenze" del progetto esecutivo dei Lavori di rinnovamento dell'armamento ferroviario linee Flegree e Vesuviane". €. 3.787,60

Fattura: 2019-03. "Oggetto: Comune di S. Agata di Militello.

Lavori di completamento delle opere marittime esistenti riguardanti il prolungamento della diga foranea dalla prog. 798,20m alla prog. 1.150,00, realizzazione del molo sottoflutto dalla prog. 0,00 alla prog. 610,00m e della banchina di riva. Servizio di verifica del progetto esecutivo. Ispettore nella verifica di conformità alla normativa vigente con riferimento agli aspetti tecnici legati a viabilità e parcheggi...". Importo lordo €. 542,80.

Fattura: 2019-04. "Oggetto: Comune di S. Agata di Militello. Lavori di completamento delle opere marittime esistenti riguardanti il prolungamento della diga foranea dalla prog. 798,20 m alla prog. 1.150,00, realizzazione del molo sottoflutto dalla prog. 0,00 alla prog. 610,00 m e della banchina di riva. Servizio di verifica del progetto esecutivo. Attività eseguita nel 2017...". Importo lordo €. 542,80.

fattura: 2019-05. "Oggetto: Regione Calabria - Dipartimento Infrastrutture, Lavori Pubblici, Mobilità. Nuovo Ospedale della Sibaritide. Servizio di verifica del progetto esecutivo. Ispettore nella verifica di conformità alla normativa vigente con riferimento agli aspetti tecnici legati a viabilità e parcheggi, viabilità di accesso al cantiere e interferenze, attività 2016". €. 975,44.

fattura: 2019-07. "Oggetto: Regione Calabria - Dipartimento Infrastrutture, Lavori Pubblici, Mobilità. Nuovo Ospedale della Sibaritide. Servizio di verifica del progetto definitivo. Ispettore nella verifica di conformità alla normativa vigente con riferimento agli aspetti tecnici legati a viabilità e parcheggi, viabilità di

accesso al cantiere e interferenze, attività 2017". €. 326,48.

Fattura: 2019-08. *"Oggetto: Consulenza scientifica inerente allo studio della qualità della circolazione delle intersezioni di Viale Magna Grecia con Via Alto Adige-Via Calamandrei, Via Dante, Via Pisa, Via Plateja (Taranto). Attività condotta per conto di Capotorto Di Bari Ingegneri Associati S.r.l.". Importo lordo €.* 1.624,40.

Fattura: 2019-09. *"Oggetto: Redazione del parere dell'esperto terzo in merito alla sicurezza delle gallerie della Tangenziale di Napoli ai sensi dell'art. 2.3 dell'All.to 4 d.lgs. 264/06". €.*9.736,40

Fattura: 2020-01-FPA. *"Oggetto: Attività di ispezione della rete autostradale TEN ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 35/2011 di attuazione della Direttiva 2008/96/CE sulla "gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali", strade SS7 Latina - Pozzuoli, SS7 var Latina - Pozzuoli e SS7 quater Latina – Pozzuoli".*

Importo €. 18.354,77. In relazione a tale ultimo incarico non può ritenersi dirimente, ai fini dell'accoglimento del gravame, la circostanza, addotta dalla difesa, del precedente affidamento di una diversa tipologia di incarico, da parte di Rina Check s.r.l., a un ricercatore a tempo pieno, sul quale si sarebbe espressa UNINA richiamando l'art. 4 del regolamento di Ateneo per l'autorizzazione di professori e ricercatori con D.R. n. 3641 del 16 novembre 2012.

Altrettanto deve ritenersi avuto riguardo all'asserito ridotto impegno orario, in alcun modo confermato e, anzi, implausibile, considerata la rilevanza delle verifiche demandate al

professionista e imprescindibili ai fini delle opere; risulta, anche alla luce delle descrizioni proposte dall'appellante, confermata l'assiduità degli incarichi, ancorché svolti personalmente dal Montella, di cui ben tredici affidati dalla società Rina Check s.r.l., società a fini di lucro specializzata in verificazioni e controlli tecnici di processi produttivi, materiali e progetti, alla quale il Montella ha fornito supporto professionale volto alla verifica della *“reale efficacia di alcune soluzioni tecniche adottate negli elaborati progettuali sottoposti a validazione”* (p. 28 atto di appello).

Non è revocabile in dubbio il profilo tecnico, funzionale agli aspetti esecutivi delle opere, proprio delle attività di validazione di cui si è occupato l'appellante.

Né possono trovare accoglimento i plurimi riferimenti, contenuti nell'atto di gravame, alla pretesa natura meramente formale del provvedimento autorizzativo dell'attività extraistituzionale, per cui non si giustificerebbe l'obbligo di riversamento del compenso per l'attività svolta all'amministrazione di appartenenza.

Come chiarito, sul punto, anche dalla giurisprudenza di questa Sezione, la responsabilità amministrativa conseguente alla violazione degli obblighi autorizzativi di cui all'art. 53, c. 7 d.lgs. n. 165/2001 individua un'ipotesi, ormai tipizzata, di responsabilità per *“danno da mancata entrata”*, in quanto il versamento dei compensi percepiti in forza di attività

illegittimamente svolta dal dipendente pubblico, a favore di terzi, si configura come "*obbligo comprimario*", posto a presidio della legalità e dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Gli adempimenti autorizzatori, lungi dal rispondere a una *ratio* meramente formalistica, sono funzionali a garantire l'effettività dei principi generali che informano l'intera materia e che la prestazione lavorativa in favore del datore di lavoro pubblico assuma il connotato dell'esclusività (art. 98 Cost.), finalizzato ad assicurare il buon andamento dell'amministrazione tramite la salvaguardia delle energie del lavoratore e della sua indipendenza (art. 97 Cost.).

La disciplina in esame fa infatti discendere dalla violazione dell'obbligo autorizzativo, volto a porre l'amministrazione di appartenenza nella condizione di valutare la compatibilità dell'incarico extraistituzionale con la prestazione lavorativa da rendere a proprio favore, l'obbligo di versamento dei compensi percepiti, al lordo delle imposte e delle altre ritenute previdenziali e fiscali (Corte dei conti, Sezioni riunite n. 13/2021/QM).

Come ribadito dalla giurisprudenza costante delle diverse Sezioni di appello, il mancato riversamento in conto entrata dell'amministrazione, da parte dell'indebito percettore, dell'importo conseguito per l'incarico, è atto perfezionativo di una fattispecie complessa a struttura "*bifasica*", in quanto presuppone, a monte, la violazione del divieto di assumere

incarichi e/o di svolgere attività libero-professionale, sanzionata con l'obbligo di versamento dei compensi relativi alle attività non autorizzate nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente; mentre, a valle, il danno si concretizza e diviene attuale con l'inottemperanza del ridetto obbligo di versamento (Corte dei conti, sez. III, sent. n. 155/2024).

V. Con il secondo motivo di gravame l'appellante ha impugnato la sentenza di prime cure nella parte in cui avrebbe erroneamente incluso, tra le partite creditorie in contestazione, la fattura n. 03/2016/PA del 15 novembre 2016, dell'importo di euro 15.800,00 di imponibile e 3.476,00 per IVA, che non sarebbe in realtà mai stata incassata, come risulterebbe da un'attestazione dell'ANAS in atti (all. 14), fornita a seguito di richiesta di documenti e informazioni formulata dalla Guardia di finanza, con nota prot. 0272751/2022 del 19.5.2022.

Si tratterebbe della fattura per un parere reso all'ANAS, avente a oggetto *“Servizio di rilascio del parere relativo all'accertamento minimo di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea, come impartito dal d.lgs. n. 264 del 5 ottobre 2006, relativamente alle gallerie bicanne Campotenese, Cillarese e Cerrata, per i lavori di ammodernamento e adeguamento al tipo 1a delle norme CNR80 - Macrolotto 3 - parte 3 dal km 1 7 3 + 9 0 0 al k m 1 8 5 + 0 0 0 Autostrada SA-RC”*.

Il motivo appare meritevole di accoglimento.

Come correttamente rappresentato dalla difesa dell'appellante risulta, in effetti, in atti, la nota Anas del 16.6.2022, in riscontro alla richiesta della Guardia di finanza, con protocollo in entrata n.0327435/2022 in data 16 giugno 2022, nella quale viene evidenziato, con specifico riferimento alla fattura n. 3 del 15 novembre 2016, emessa dal prof. Montella Antonio, che *“per il caso specifico, per quanto acquisito agli atti di ufficio, la fattura indicata al precedente punto 1 (unica emessa dal professionista di che trattasi secondo le modalità del su richiamato articolo 11) non è mai stata pagata dagli uffici Anas competenti in quanto non è stato possibile appurare né la regolarità contributiva, né la regolarità di iscrizione alla Cassa di riferimento e/o agli enti Previdenziali. Per questi motivi non è mai stato emesso il certificato di regolare esecuzione relativo alla prestazione professionale da parte del direttore della prestazione di servizio pro tempore”*.

Né può ritenersi sufficiente, ai fini della prova dell'avvenuto pagamento, il mero deposito del contratto di incarico professionale, risultando espressamente smentita dalla stessa ANAS l'intervenuta corresponsione degli importi contrattualmente dovuti per il già menzionato incarico. Neppure può ritenersi idoneo a comprovare il saldo dell'importo il documento recante il progressivo acquisizione con il n. 2016036379, che non risulta completato, neppure con riguardo ai dati riferiti ad Anas s.p.a..

La somma dovuta va quindi decurtata dell'importo corrispondente alla indicata fattura.

VI. Con l'ottavo motivo di ricorso l'appellante censura la sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto inapplicabile al caso di specie, con riferimento alla valutazione dell'elemento soggettivo dell'illecito, la riforma di cui al d.l. n. 76/2020, art. 21, conv. in l. n.120/220 che, a integrazione dell'art. 1, comma 1, l. n. 20/1994, richiede la prova della volontarietà dell'evento dannoso, reputando limitata la portata applicativa ai soli fatti compiuti a partire dalla data di entrata in vigore del decreto, avvenuta in data 27.7.2020.

Non risulterebbe, inoltre, provata la sussistenza dell'intenzionalità dolosa nella condotta addebitata al professor Montella né la volontà di arrecare alcun danno all'Ateneo di appartenenza, limitandosi a provare soltanto il consapevole svolgimento di attività extraistituzionali, in assenza del provvedimento autorizzatorio.

Il motivo è privo di fondamento giuridico.

La giurisprudenza contabile è consolidata nell'affermare che l'introduzione di una più restrittiva concezione del dolo, mediante l'inserimento, a opera dell'art. 21 d.l. n. 76/2020 e s.m.i., nell'articolo 1, c. 1 della legge n.20/1994, dell'alinea *“la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”*, deve intendersi riferito ai soli fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto (*ex plurimis* Corte dei conti,

Sez. III, n. 490/2021; Sez. II, n. 95/2021; Sez. II, n. 305/2022).

Questa Sezione ha più volte avuto modo di precisare che la norma ha carattere sostanziale, in quanto incide su uno degli elementi costitutivi della fattispecie dell'illecito erariale e, dunque, non può spiegare effetti su vicende verificatesi prima della sua entrata in vigore, ai sensi dell'art. 11 disp. prel. c.c. (in tal senso espressamente Sez. II app., nn. 305/2022, 95/2021, 30/2022, 95/2021, 305/2022; Sez. III, n. 490/2021).

Infatti, *“sebbene il tenore letterale della disposizione sembri conferirle carattere processuale (in quanto si utilizzano termini come "prova" e "dimostrazione"), un'interpretazione logico-sistematica non può non considerare che il legislatore, in un contesto emergenziale e con finalità dichiaratamente semplificatorie, ha operato un innesto su una norma sostanziale (art. 1, comma 1, l. n. 20/1994), introducendo una nozione di dolo "erariale" a contenuto tipizzato”* (Corte dei conti, Sez. II, n. 95/2021, n. 305/2022; Sez. I app., n. 222/2022, n. 149/2023, n. 172/2023, n. 186-2023). Ne consegue che la disposizione non vale a esimere da responsabilità l'odierno appellante, non trovando applicazione rispetto agli illeciti commessi anteriormente all'entrata in vigore della modifica dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (in termini, Sez. I app. sentt. n. 234/2020, n. 263/2020, n. 317/2020), e ciò in disparte la considerazione che, quand'anche la si volesse concepire come norma processuale (pertanto soggetta al

principio del *tempus regit actum* a carattere retroattivo), riferendosi alla formazione della prova del dolo medesimo, proprio in virtù di siffatto principio, la restrizione in questione non potrebbe farsi retroagire al momento in cui essa non operava per il P.M., al quale, diversamente opinando, sarebbe poi paradossalmente preclusa una integrazione probatoria in appello, giusta il disposto dell'art. 194 c.g.c. (Corte dei conti, Sez. I, n. 317/2020, n. 222/2022, n. 149/2023, n. 172/2023, n. 186/2023; Sez. II, n. 95/2021, n. 305/2022).

Altrettanto condivisibile, sul punto, la conclusione cui è giunto il giudice di prime cure respingendo la deduzione volta ad ancorare l'applicazione alla successiva data di deposito dell'atto di citazione (08.05.2023).

Non sussistono, quindi, motivi per porre in discussione la ritenuta sussistenza della *“prova che l'interessato abbia consapevolmente e scientemente tenuto comportamenti contrari ai propri doveri istituzionali, di fonte legale e negoziale, indipendentemente dalla cosciente volontà dell'evento dannoso”*.

VII. Con il nono motivo di gravame l'appellante censura la pronuncia di primo grado rilevando la ritenuta omessa statuizione sul richiesto esercizio del potere riduttivo, invocato dal Montella, facendo riferimento alla sua assoluta buona fede e alla inesistenza del dolo contabile.

Il motivo è privo di fondamento giuridico.

Come noto, il potere riduttivo dell'addebito è una peculiare

prerogativa di cui si può avvalere, anche d'ufficio, il giudice contabile per ridurre, secondo il proprio prudente apprezzamento e in base a criteri individuati sulla base delle caratteristiche oggettive e soggettive della fattispecie, il *quantum* del danno a carico del convenuto.

La riduzione dell'addebito ha, attualmente, come sua base giuridica, il vigente articolo 1, comma 1-*bis*, della legge 20/1994 mentre, ordinariamente, era disciplinato dall'art. 52 T.U. n. 1214/1934, secondo il quale *“la Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto”*, non abrogato dal codice di giustizia contabile.

Ulteriori tradizionali riferimenti normativi del detto potere, che caratterizza storicamente la giurisdizione contabile e la sua specialità, sono costituiti dall'art. 83 della legge di contabilità dello Stato (r.d. 18 novembre 1923, n. 2440) per cui *“I funzionari di cui ai precedenti artt. 81 e 82 sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto”* e l'art. 19, c. 2, d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico sugli impiegati civili dello Stato) secondo cui *“La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso”*.

La previsione dell'art. 1, c. 1-*bis* della l. n. 20/1994 fa salvo il potere riduttivo, disponendo che *“Nel giudizio di responsabilità,*

fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità”.

Come evincibile dall'interpretazione letterale delle disposizioni che lo disciplinano e dalla stessa *ratio* dell'istituto, il potere di riduzione attiene all'individuazione da parte del giudice di elementi esterni alla fattispecie antiggiuridica, integrata in tutti i suoi elementi (condotta illecita attiva od omissiva, elemento psicologico, nesso causale e danno), tali da condurre a una commisurazione della condanna in misura minore rispetto al danno effettivamente accertato, secondo i chiari parametri individuati dalla legge e dalla granitica giurisprudenza contabile.

Tra questi, va rammentato che solo a fronte di una condotta gravemente colposa è possibile l'esercizio del potere riduttivo che invece resta escluso in caso di illeciti dolosi – come nella fattispecie- in quanto collide con il particolare disvalore delle dette condotte (Corte dei conti, Sez. I, sent. n. 309/2023; Sez. II, n. 32/2023).

Come chiarito dal primo giudice, risulta accertata e documentata in causa la consapevole abituale assunzione, a opera del Montella, di incarichi non autorizzati con ritenzione dei cospicui compensi introitati, non potendo trovare spazio una diminuzione del danno addebitato. È infatti inconciliabile con

l'intenzionalità della condotta la considerazione degli elementi oggettivi e soggettivi tipicamente rilevanti per l'esercizio del potere riduttivo e da valutarsi, come detto, a valle dell'accertamento degli elementi costitutivi dell'illecito.

L'elemento soggettivo, come gli altri elementi costitutivi della responsabilità, rileva in un momento antecedente, precludendone, nelle ipotesi dolose, l'esercizio.

Neppure coglie nel segno la doglianza dell'appellante in ordine al lamentato difetto di motivazione sul mancato esercizio del potere riduttivo da parte del primo giudice. Proprio in ragione della sua natura intrinsecamente discrezionale ed esterna all'accertamento degli elementi costitutivi della fattispecie, è escluso l'obbligo motivazionale nel caso in cui il giudice non rinvenga gli elementi oggettivi e soggettivi che ne ammettano l'esercizio, come in fattispecie.

VIII. Con il decimo motivo di gravame l'appellante lamenta l'erronea quantificazione della somma richiesta, calcolata "*al lordo delle imposte*". Rammenta, in particolare, che il cd. "*decreto rilancio*", approvato con d.l. n. 34 del 19.5.2020, convertito in legge n.77 del 17 luglio 2020, all'art. 150, comma 1, introducendo all'art. 10 del D.P.R. n. 917 del 22.12.1986 il comma 2-*bis*, avrebbe imposto le restituzioni al netto della ritenuta subita, dovendo desumersi l'erroneità della sentenza n. 683/2023.

Il motivo è privo di fondamento giuridico.

In proposito è sufficiente il richiamo al principio enunciato dalle Sezioni riunite di questa Corte, con la sentenza n. 13/2021, secondo il quale, *“in ipotesi di danno erariale conseguente all’omesso versamento dei compensi, di cui all’art. 53, comma 7 e seguenti, del d.lgs n. 165 del 2001, da parte di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la p.a. tenuti ai medesimi obblighi), la quantificazione è da effettuare al lordo delle ritenute fiscali IRPEF, operate a titolo d’acconto sugli importi dovuti o delle maggiori somme eventualmente pagate per la medesima causale sul reddito imponibile”*.

Si richiama, altresì, sul punto, quale precedente conforme, la pronuncia in cui è stata esclusa l’applicabilità, in fattispecie analoga a quella attuale, dell’art. 150 d.l. n. 33/2020, convertito nella l. n. 77/2020, laddove prevede la restituzione al netto delle somme percepite, se assoggettate a ritenuta (Corte dei conti, Sez. II app., n. 150/2023).

Del resto, le stesse SS.RR., con la richiamata pronuncia n. 13/2021, hanno posto l’accento sull’*“elemento di distinzione fondamentale consistente nel carattere tipico della fattispecie di cui agli artt. 53, commi 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001”* evidenziandosi, in particolare, quanto all’elemento della restituzione, che *“Nella fattispecie all’esame, quindi, si appalesa dirimente rispetto ad altre fattispecie di recuperi di indebiti o di riversamenti di somme comunque non spettanti al dipendente percettore, il profilo rappresentato dal fatto che il soggetto*

erogante il compenso è soggetto diverso da quello al quale viceversa questi compensi devono essere riversati. Diversamente dal caso in cui, infatti, il rapporto è bilaterale tra i due soggetti, per cui chi liquida è anche il sostituto d'imposta per il compenso erogato, per cui il riversamento consente anche il recupero della quota che l'amministrazione ha versato al fisco in luogo del dipendente al quale spetterà poi di poter regolare autonomamente la propria posizione fiscale, nel caso di specie i soggetti interessati sono comunque tre, nel senso che l'amministrazione o il privato, a favore del quale l'incarico è stato svolto e che ha liquidato il compenso al dipendente percettore - ed è stato anche il sostituto di imposta per quell'importo - è un soggetto diverso dall'amministrazione alla quale, se si realizza la violazione voluta dalla norma, il compenso deve essere riversato dal dipendente stesso o dall'amministrazione pubblica o privata che ha pagato l'incarico svolto”.

Quanto ai profili tributari, le SS.RR. hanno altresì precisato che “il pagamento di tributi o di altri oneri contributivi rappresenta dunque l'adempimento di un'obbligazione che nasce ed esaurisce i suoi effetti nell'ambito del rapporto che, nonostante la temporanea partecipazione del soggetto erogante per gli adempimenti accessori e strumentali, vede come unici soggetti coinvolti l'amministrazione fiscale da un lato ed il soggetto passivo dall'altro. Ciò che manca quindi è l'identità soggettiva ed oggettiva del fatto generatore del danno, elemento indefettibile, secondo la

riportata giurisprudenza, della compensatio lucri cum damno”.

Il motivo va, quindi, respinto.

IX. Con l’ultimo motivo di gravame è stato dedotto “*error in judicando-omessa pronuncia sull’eccepita incostituzionalità dell’art. 53, comma 7, del d.lgs n. 165/2001 e/o degli artt. 67, 86 ss. codice giustizia contabile per violazione degli artt. 1, 24, 25, 36, 41, 97 della costituzione*”.

Il motivo è del tutto privo di fondamento giuridico.

La questione è stata trattata, in via preliminare, ampiamente e condivisibilmente dal primo giudice nel punto 2 della sentenza impugnata, affermando che “*la disposizione legislativa, oggetto di censura, non present(a) profili di irragionevolezza nella parte in cui prevede il riversamento del tantundem perceptum, anche con finalità prettamente sanzionatorie, considerato il peculiare status riconosciuto dalla Carta costituzionale ai pubblici dipendenti. Detto status risulta, infatti, caratterizzato dall’osservanza di rigorosi obblighi comportamentali, anche al di fuori dell’orario di lavoro, posti a presidio dei preminenti e basilari principi di fedeltà alla Repubblica e di esclusività della prestazione lavorativa (artt. 54 e 98 Cost.) che la censurata disposizione intende, appunto, tutelare al fine di assicurare il buon andamento dell’agere publicum (art. 97 Cost.). Reputa, quindi, inconferente il formulato richiamo agli artt. 1, 24, 36, 41, 97 Cost. e manifestamente infondata la proposta questione di legittimità, respingendo, parimenti, l’istanza di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE*”.

Il motivo va, conseguentemente, respinto.

X. La Sezione è chiamata quindi a esaminare il motivo unico di appello incidentale proposto dalla Procura regionale.

Con tempestivo atto di appello incidentale, il Procuratore regionale per la Campania ha chiesto la parziale riforma della sentenza impugnata, con condanna del prof. Montella al risarcimento del danno azionato nel giudizio di primo grado (euro 235.510,15), articolando un unico motivo: *“Errore di diritto per violazione, falsa applicazione di norme sostanziali e processuali (artt. 10 e 11 del D.P.R. 382/1980, ripresi dall’art. 6, comma 8, della legge 240/2010; artt. 1218 e 2043 c.c., art. 95 c.g.c., art. 112 c.p.c.). Omesso riconoscimento del danno da lesione del dovere di esclusiva (capo 5.4). Erronea pronuncia rispetto alla domanda proposta. Motivazione erronea sulla causa petendi correlata alla seconda voce di danno.*

Il motivo di gravame incidentale non può trovare accoglimento.

Del tutto condivisibilmente e in linea con la prevalente giurisprudenza contabile, il Giudice di primo grado ha evidenziato che la lesione del principio di esclusività per l’esercizio di attività non autorizzata e la conseguente violazione del principio sinallagmatico non può farsi derivare dalla sola violazione dell’obbligo autorizzativo, occorrendo la prova di un danno economicamente valutabile dell’amministrazione di appartenenza.

E invero, questa Sezione ha già avuto, al riguardo, occasione di

puntualizzare che “Si deve, di contro, escludere ogni automatismo ai fini della declaratoria di responsabilità da diminuita produttività del dipendente che abbia prestato attività extraistituzionale... L’esercizio di attività vietate consente di ritenere integrato un concorso formale di illeciti erariali: da un lato, infatti, sussiste il presupposto applicativo di cui all’art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165/2001, con obbligo di versamento dei compensi percepiti per le attività extramoenia; dall’altro lato, solo la sistematica sottrazione delle energie lavorative presso l’amministrazione d’appartenenza appare idonea a determinare la grave compromissione del rapporto sinallagmatico. La diversità delle due fattispecie non solo non è idonea a escludere la correlazione e l’eventuale interdipendenza tra le stesse, stante la parziale identità del fatto generatore, ma ne consente un’autonoma valutazione ai fini dell’accertamento delle responsabilità amministrativo-contabili e dei relativi elementi costitutivi (in termini, Sez. II centr. app. sent. n. 536/2018)” (Corte dei conti, sez. II, n. 232/2024, n. 147/2022).

In tema di violazione del vincolo di esclusiva, la stessa pronuncia già richiamata ha puntualizzato che, a differenza dei medici, per i quali vigono automatismi contrattuali che consentono di ritenere percepita *sine titolo* l’indennità di esclusività a seguito di esercizio di attività *extramoenia* non autorizzata, altrettanto non può affermarsi per gli altri dipendenti pubblici e per i docenti universitari a tempo pieno, per i quali riprendono vigore

i principi in materia di distribuzione dell'onere della prova ex art.

2697 c.c., con la conseguenza che grava sul P.M. contabile

l'onere di dimostrare un'effettiva diminuzione patrimoniale

conseguenziale alla condotta illecita del dipendente pubblico.

Tale prova può essere fornita anche in via presuntiva, ex artt.

2727 e 2729 c.c., purché ricorrano indizi gravi, precisi e

concordanti tali da lasciar presumere che il docente a tempo

pieno abbia sottratto energie lavorative e non ottemperato agli

obblighi di servizio (Sez. II app. n. 196/2024, n. 172/2023, n.

344/2019, n. 536/2018).

Nella presente fattispecie, dando applicazione ai richiamati

principi, deve trovare conferma la pronuncia assolutoria del

docente, non essendo state riscontrate contestazioni da parte

dell'Ateneo di appartenenza, né in termini di debiti di orario né

di attività di docenza, da cui poter ricavare indici dimostrativi

della lesione del sinallagma contrattuale.

L'eventuale danno da violazione del patto di esclusiva, non

essendo nella casistica in esame predeterminato dalla legge, va

concretamente provato dalla Procura che reclaims il risarcimento

del differenziale retributivo tra tempo pieno e tempo definito,

sicché esso non può essere cumulato "*automaticamente*" con il

pregiudizio corrispondente agli emolumenti non riversati nel

conto del bilancio dell'Amministrazione datoriale.

Diversamente opinando si incorrerebbe, infatti, in un ingiusto

arricchimento in favore dell'Erario, all'esito del cumulo di due

poste risarcitorie/sanzionatorie tra loro non sovrapponibili in difetto di specifica previsione normativa o di esaustiva allegazione probatoria.

XI. Con riferimento, poi, alla quantificazione del danno, esso era stato commisurato dal requirente in complessivi euro 235.510,15 e ripartito in due distinte voci: la Sezione territoriale ha accertato la responsabilità, in relazione alla prima voce di danno, per un totale di euro 106.019,76, pari agli emolumenti percepiti per i 21 incarichi svolti; in relazione alla seconda voce, per l'ammontare di euro 129.490,39, corrispondente alle differenze retributive tra il regime di impegno a tempo pieno e il regime a tempo definito, è stata esclusa la responsabilità del Montella.

In ordine alla prima voce, ritiene questo Collegio che l'accertato danno da omesso riversamento sia meritevole di conferma, fatta eccezione per gli importi di cui alle fatture n.1/2016 (euro 6.100,00), n.3/2016/PA (euro 19.276,00) e n.1/2020 (euro 1.624,40), per un totale di euro 27.000,40.

Congrua appare, dunque, la riquantificazione per complessivi euro 79.019,36 (106.019,76 – 27.000,40), corrispondente agli emolumenti indebitamente trattenuti per attività extraistituzionali non autorizzate, oltre rivalutazione e interessi, come determinati dal giudice di prime cure.

Va confermata l'assoluzione in ordine alla seconda posta di danno, con conseguente rigetto dell'appello incidentale del

Procuratore regionale.

Quanto alle spese di giudizio, ai sensi dell'art. 31 c.g.c., va disposta la condanna a carico dell'appellante nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, riuniti i gravami in epigrafe, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando:

- rigetta l'appello incidentale del Procuratore regionale;
- accoglie parzialmente l'appello principale e, per l'effetto, ridetermina l'addebito e condanna il sig. Alfonso Montella al pagamento, in favore dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", della somma di euro 79.019,36, oltre accessori, come indicati nella sentenza di primo grado.

Le spese del giudizio sono poste a carico dell'appellante nella misura di euro 432,00 (QUATTROCENTOTRENTADUE/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti e le comunicazioni di rito.

Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio dei giorni 16 e 31 gennaio 2025.

L'Estensore

Il Presidente

(Ilaria Annamaria Chesta)

(Rita Loreto)

F.TA DIGITALMENTE

F.TA DIGITALMENTE

Depositata in Segreteria il

20 MAGGIO 2025

p. Il Dirigente

(dott. Massimo Biagi)

F.TA DIGITALMENTE

Il Funzionario Preposto
Lucia Bianco